



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołań pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (reprezentowanej przez adw. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]), pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (działającej w imieniu własnym) i pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (reprezentowanego przez panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]) oraz pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (reprezentowanej przez apl. adw. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]), od decyzji Starosty Poznańskiego nr 39/2022 z 19 września 2022 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi powiatowej nr 2407P Koziegłowy-Swarzędz w miejscowości Kobylnica w związku z inwestycją pn. „Budowa wiaduktu kolejowego/tunelu drogowego w ul. Swarzędzkiej w Kobylnicy w ciągu drogi powiatowej nr 2407P Koziegłowy-Swarzędz w zamian za likwidację przejazdu kolejowo-drogowego kat. A w km 7,532 linii kolejowej nr 353, w ramach projektu POIiŚ 5.1-35 pn. Poprawa bezpieczeństwa na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami - etap III”, zwanej dalej: zaskarżoną decyzją:

- I. **Uchylam** załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji - mapę z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren inwestycji
i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie nowej mapy z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.
- II. **Uchylam** zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji:
 - fragmenty części opisowej (str. 67. i 77. części A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - rys. nr A-02 Projekt zagospodarowania terenu (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - rys. nr A-03 Plansza zbiorcza uzbrojenia (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - rys. nr A-04 Plan wycinki drzew i krzewów (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - fragmenty części opisowej (str. 18. i 20. tomu B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),

- rys. nr B1-01 Plan sytuacyjny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- rys. nr B1-02 Przekroje normalne (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego; branża drogowa),
- rys. nr B1-03 Profil podłużny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- stronę tytułową tomu B4.1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża elektroenergetyczna - oświetlenie drogowe,
- rys. nr B5-01 Plan sytuacyjny (tom B5 projektu architektoniczno-budowlanego: branża sanitarna),

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadających im, dokumentów projektowych:

- fragmentów części opisowej (str. 67. i 77. części A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- rys. nr A-02 Projekt zagospodarowania terenu (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- rys. nr A-03 Plansza zbiorcza uzbrojenia (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- rys. nr A-04 Plan wycinki drzew i krzewów (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- fragmentów części opisowej (str. 18. i 20. tomu B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- rys. nr B1-01 Plan sytuacyjny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- rys. nr B1-02 Przekroje normalne (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego; branża drogowa),
- rys. nr B1-03 Profil podłużny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- strony tytułowej tomu B4.1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża elektroenergetyczna - oświetlenie drogowe,
- rys. nr B5-01 Plan sytuacyjny (tom B5 projektu architektoniczno-budowlanego: branża sanitarna),

które stanowią odpowiednio załączniki nr 2÷11 do niniejszej decyzji.

III. Uchylam część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, w zakresie spisu zawartości (str. 5.÷6. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowego załącznika: spisu zawartości (str. 5.÷6. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty), który stanowi załącznik nr 12 do niniejszej decyzji.

- IV. Orzekam** poprzez dodanie do załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji następujących załączników do projektu budowlanego (tj. opinii, uzgodnień i innych dokumentów):
- odpisu protokołu z narady koordynacyjnej (znak: GKG.GZK.410.754.2023), przeprowadzonej 27 marca 2023 r. przez Starostę Poznańskiego (str. 92.÷95. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
 - uzgodnienia z Enea Operator sp. z o.o. (str. 96. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
 - uzgodnienia z Aquanet S.A. (str. 97.÷98. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
- które stanowią odpowiednio załączniki nr 13÷ 15 do niniejszej decyzji.

- V. Uchylam** w całości punkt X.1. na stronie 10 zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie nowego zapisu:

„1. Ustalam obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania zlokalizowanych w liniach rozgraniczających teren, o których mowa w punkcie II. decyzji, oraz na nieruchomości przedstawionej w poniższej Tabeli 7a, w zakresie oznaczonym linią przerywaną koloru błękitnego w załączniku nr 1 do decyzji, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII.1. decyzji, nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

Arkusz	Numer działki	Rodzaj obiektu	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat poznański, gmina Swarzędz Jednostka ewidencyjna: 302116_5, Swarzędz - obszar wiejski			
Obręb: 0008 Kobylnica			
3	221/2	utwardzona nawierzchnia	PO2P/ [REDACTED] / I

Tabela nr 7a”.

- VI. Uchylam** w całości punkty X.3. i X.4. na stronie 10. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie nowych zapisów:

- „3. Zezwalam na wykonanie rozbiórek w zakresie określonym w punktach X.1. i X.2. decyzji.
4. Nie ograniczam sposobu korzystania z nieruchomości przedstawionej w Tabeli nr 7a dla realizacji obowiązku określonego w punkcie X.1. decyzji.”.

- VII. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w dotychczasowych punktach XII.3. i XII.4. na stronie 11. (w wierszach 18.÷24., licząc od dołu strony) zaskarżonej decyzji, zapisu:

„3. Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia, na ich budowę, 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. przebudów, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia

zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji.

4. 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:

„3. Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości przedstawionych w Tabeli nr 8, poprzez udzielenie:

- Zarządowi Powiatu w Poznaniu zezwolenia na przebudowę sieci uzbrojenia terenu na nieruchomościach, o których mowa w punkcie XII.1. decyzji, na czas realizacji ww. przebudów, 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 których mowa w punkcie XII.1. decyzji, zezwolenia na wykonanie czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tych sieci uzbrojenia terenu.”.

VIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie na stronie 12. zaskarżonej decyzji, w: tytule punktu XV., punkcie XV.1. i punkcie XV.2., zapisów: „budowy zjazdów” zapisami: „budowy lub przebudowy zjazdów”.

IX. Orzekam poprzez dodanie na końcu Tabeli nr 10, znajdującej się w punkcie XV.1. na stronie 12 zaskarżonej decyzji, nowego wiersza, o następującej treści:

3	273 (273/2)	PO2P/ [REDACTED] /1
---	-------------	---------------------

X. Uchylam punkt XV.3. na stronie 12. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie nowego zapisu:

„3. Nie ograniczam sposobu korzystania z nieruchomości przedstawionych w Tabeli nr 10 dla realizacji obowiązku określonego w punkcie XV.1. decyzji.”.

XI. Uchylam w Tabeli nr 11, znajdującej się w punkcie XVII. na stronie 13. zaskarżonej decyzji, wiersz 1, licząc od dołu tabeli, dotyczący działki o nr. ewid. 221/2, ark. 3, obręb 0008 Kobylnica.

XII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 6 maja 2022 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Powiatu w Poznaniu, zwany dalej: zarządcą drogi, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi powiatowej nr 2407P Koziegłowy-Swarzędz w miejscowości Kobylnica w związku z inwestycją

pn. „Budowa wiaduktu kolejowego / tunelu drogowego w ul. Swarzędzkiej w Kobylnicy w ciągu drogi powiatowej nr 2407P Koziegłowy-Swarzędz w zamian za likwidację przejazdu kolejowo-drogowego kat. A w km 7,532 linii kolejowej nr 353, w ramach projektu POLIŚ 5.1-35 pn. Poprawa bezpieczeństwa na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami - etap III”. Zarządca drogi wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Decyzją nr 39/2022 z 19 września 2022 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK) Starosta Poznański udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji odwołania do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

- 1) pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (właścicielka działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], ark. [REDAKTOWANE], obręb 0008 Kobylnica), reprezentowana przez adw. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] - pismo z 5 października 2022 r. (nadane tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu do organu I instancji: 7 października 2022 r.), sprostowane pismem z 22 listopada 2022 r. (data wpływu: 28 listopada 2022 r.), zwane dalej: odwołaniem nr 1;
- 2) pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (działająca w imieniu własnym) i pan [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], reprezentowany przez panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (właściciele działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], ark. [REDAKTOWANE], obręb 0008 Kobylnica) - pismo z 30 września 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 3 października 2022 r., data wpływu do organu I instancji: 4 października 2022 r.), doprecyzowane i uzupełnione pismami z: 7 października 2022 r. (data wpływu do organu I instancji: 10 października 2022 r.), 20 października 2022 r. (data wpływu do organu I instancji: 24 października 2022 r.), 10 listopada 2022 r. (data wpływu: 21 listopada 2022 r.) i 14 listopada 2022 r. (data wpływu: 15 listopada 2022 r.), zwane dalej: odwołaniem nr 2;
- 3) pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] (właścicielka działki o nr. ewid. [REDAKTOWANE], ark. [REDAKTOWANE], obręb 0008 Kobylnica), reprezentowana przez apl. adw. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] - pismo z 8 października 2022 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 17 października 2022 r., data wpływu do organu I instancji: 18 października 2022 r.), uzupełnione i doprecyzowane pismami z: 14 listopada 2022 r. (data wpływu: 16 listopada 2022 r.) i 22 listopada 2022 r. (data wpływu: 30 listopada 2022 r.), zwane dalej: odwołaniem nr 3. W toku prowadzonego postępowania odwoławczego, pismem z 26 maja 2023 r. (data wpływu: 31 maja 2023 r.) apl. adw. [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] wypowiedziała udzielone jej pełnomocnictwo.

Odwołania 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 odwołania wraz z aktami sprawy [pisma z: 14 października 2022 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK, data wpływu: 17 października 2022 r.), 24 października 2022 r. (znak: jw., data wpływu: 26 października 2022 r.) i 27 października 2022 r. (znak: jw., data wpływu: 2 listopada 2022 r.)].

W tym miejscu wskazać należy, 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 rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. 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.

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 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 skarżących.

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

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 8/22 z 27 stycznia 2022 r., znak: DI-IV.8012.8.2022);
- 2) Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała nr 2894/2022 z dnia 27 stycznia 2022 r.);
- 3) Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz [pismo z 24 stycznia 2022 r. (znak: WI.7010.4.2018-33), doprecyzowane pismem z 8 czerwca 2022 r. (znak: WI.7010.4.2018-40)].

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek zawierał w szczególności: mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Do wniosku inwestor dołączył również projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany. Przedmiotowa dokumentacja projektowa została wykonana i sprawdzona przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy - Prawo budowlane, do ww. projektów dołączono oświadczenie o sporządzeniu ich zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu, w kształcie zatwierdzonym zaskarżoną decyzją, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on (z zastrzeżeniem uchybień wskazanych w dalszej części niniejszej decyzji) wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, obowiązujących przepisach dotyczących projektowania dróg – w tym w: rozporządzeniu 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.), zwanym dalej: rozporządzeniem 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), zwanym dalej: rozporządzeniem w sprawie PB, 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) opinia Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 3 lutego 2022 r. (znak: KZ.673.00118.2022.OD) - opinia pozytywna z informacją, że na terenie planowanej inwestycji drogowej nie występują zabytki nieruchome (obiekty) i zabytki archeologiczne (stanowiska) wpisane do rejestru zabytków czy ujęte w wojewódzkiej oraz gminnej ewidencji zabytków;
- 2) opinia PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Poznaniu z 15 lutego 2022 r. (znak: IZ16IOSA.2133.9.2022.MC) - opinia pozytywna;
- 3) pismo nr 457/22 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 4 lutego 2022 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.15.2022) - opinia bez uwag z informacją, że przedmiotowa inwestycja drogowa:
 - nie koliduje z terenami zamkniętymi MON oraz na obszarze opracowania nie występuje infrastruktura telekomunikacyjna MON,
 - nie obejmuje odcinków dróg istotnych dla sił zbrojnych;
- 4) ostateczna decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz 13 października 2020 r. (znak: WOS.6220.1.14.2020-17) o środowiskowych uwarunkowaniach, zwana dalej: decyzją BMiG Swarzędz;
- 5) ostateczna decyzja Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 11 marca 2022 r. (znak: PO.RUZ.4210.29.2022.DG.5) udzielająca pozwolenia wodnoprawnego, zwana dalej: decyzją Dyrektora RZGW.

Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, organ odwoławczy uznał, że zawiera on wymagane w niniejszej sprawie elementy wskazane w art. 11d ust. 1 specustawy.

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) uwierzytelniony odpis uchwały nr 2686/2018 Zarządu Powiatu w Poznaniu z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu - panu Markowi Borowczakowi;
- 2) pełnomocnictwa z 18 stycznia 2022 r. (znak: WI.014.20.2021 i WI.014.21.2021) udzielone przez pana Marka Borowczaka, działającego w imieniu i na rzecz zarządcy drogi, upoważniające odpowiednio pana Krzysztofa Micka i pana Artura Przepiórę do występowania w przedmiotowej sprawie;
- 3) pełnomocnictwo z 18 stycznia 2022 r. (nr 01/333/PK-EE/K5WW/2022) udzielone przez pana Krzysztofa Micka i pana Artura Przepiórę, działających w imieniu STRABAG sp. z o.o. oraz Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu, upoważniające pana Piotra Nowaczyka i pana Jakuba Słowika do występowania w przedmiotowej sprawie;
- 4) oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, złożone:
 - a) 13 kwietnia 2022 r., w odniesieniu do działek o nr. ewid.: 269/1, 269/3, 269/4, 269/5 (ark. 1, obręb 0008 Kobylnica) i 42 (ark. 2, obręb 0008 Kobylnica),
 - b) 4 maja 2022 r., w odniesieniu do działek o nr. ewid.: 59/7, 233, 234, 249 (ark. 1, obręb 0008 Kobylnica) oraz 221/2 i 221/22 (ark. 3, obręb 0008 Kobylnica);
- 5) pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10 lutego 2022 r. (znak: PO.RPP.430.11.2022.GT);
- 6) opinia PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Poznaniu z 28 stycznia 2022 r. (znak: KNPo1.6512.606.2021.KM/14);
- 7) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Pismem z 2 listopada 2022 r. (data doręczenia: 7 listopada 2022 r.) organ II instancji wezwał pana Piotra Nowaczyka do przedłożenia pełnomocnictwa upoważniającego do występowania w przedmiotowej sprawie w imieniu Zarządu Powiatu w Poznaniu. Zauważyć bowiem należy, że pełnomocnik występując o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej działa w imieniu zarządcy drogi, a nie spółki czy Zarządu Dróg Powiatowych w Poznaniu, jak wskazano w ww. pełnomocnictwie (pkt. 3).

Przy piśmie z 2 grudnia 2022 r. (znak: PA-205-133/21, data wpływu: 6 grudnia 2022 r.) przedłożono stosowne pełnomocnictwo nr 02/333/PK-EE/K5WW/2022 dla pana Piotra Nowaczyka i pana Jakuba Słowika, zwanych dalej wymiennie: Pełnomocnikiem zarządcy drogi.

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 13 maja 2022 r. (data doręczenia: 20 maja 2022 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalno-prawnych wniesionego podania.

Przy piśmie z 15 czerwca 2022 r. (znak: PA-205-110/21, złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu) 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 zawiadomienia (pismo z 27 czerwca 2022 r.) na adresy wskazane w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 22 czerwca 2022 r.).

Pozostałe strony organu I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 27 czerwca 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UMiG w Swarzędzu (w terminie od 28 czerwca 2022 r. do 12 lipca 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 28 czerwca 2022 r. do 13 lipca 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UMiG w Swarzędzu (w terminie od 28 czerwca 2022 r. do 12 lipca 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 28 czerwca 2022 r. do 13 lipca 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 28 czerwca 2022 r.

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, wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonyj inwestycji drogowej, które organu I instancji przekazał inwestorowi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień. Strony wnoszące zastrzeżenia otrzymały następnie od Starosty Poznańskiego stosowane wyjaśnienia i informacje (uzyskane od inwestora) wraz z obszernym komentarzem własnym organu.

Postanowieniem z 29 czerwca 2022 r. Starosta Poznański zobowiązał inwestora do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym (data doręczenia: 13 lipca 2022 r.).

Skorygowany projekt oraz stosowne wyjaśnienia i uzupełnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie Pełnomocnika zarządcy drogi z 22 sierpnia 2022 r. (znak: PA-205-126/21, złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu).

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie wnioskodawcę oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 31 sierpnia 2022 r.), zgodnie

z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 1 września 2022 r.).

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 31 sierpnia 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UMiG w Swarzędzu oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 1 września 2022 r. do 15 września 2022 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: UMiG w Swarzędzu (w terminie od 1 września 2022 r. do 15 września 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 2 września 2022 r. do 16 września 2022 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 1 września 2022 r.

Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego zawierało informację o: miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, oraz terminie (do 16 września 2022 r.) i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

Uwagi i zastrzeżenia odnośnie rzeczonyj inwestycji drogowej wnieśli: pani ██████████ ██████████, reprezentowana przez adw. ██████████ ██████████, oraz pani ██████████ ██████████ i pan ██████████ ██████████. W związku z powyższym, organ I instancji wystąpił do inwestora w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień. Ww. strony otrzymały następnie od Starosty Poznańskiego stosowane wyjaśnienia i informacje.

Z przysługującego prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w wyznaczonym terminie skorzystali także:

- 1) pani ██████████ ██████████, reprezentowana przez r.pr. ██████████ ██████████ [pismo z 16 września 2022 r. (z brakiem formalnym w zakresie pełnomocnictwa), przesłane za pomocą platformy ePUAP oraz operatora wyznaczonego (data nadania: 16 września 2022 r., data wpływu do organu I instancji: 20 września 2022 r.), uzupełnione pismem z 19 września 2022 r. (data wpływu do organu I instancji: 20 września 2022 r.)];
- 2) pan ██████████ ██████████, reprezentowany przez adw. ██████████ ██████████ [pismo z 16 września 2022 r. (nadane tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu do organu I instancji: 21 września 2022 r.)],

jednak ich pisma nie zostały przekazane wnioskodawcy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją nr 39/2022 z 19 września 2022 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK) udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Starosta Poznański podzielił argumenty przedstawione przez inwestora.

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 20 września 2022 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UMiG w Swarzędzu (w terminie od 21 września 2022 r. do 5 października 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 21 września 2022 r. do 6 października 2022 r.);

2) zamieszczonego w BIP: UMiG w Swarzędzu (w terminie od 21 września 2022 r. do 5 października 2022 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 21 września 2022 r. do 6 października 2022 r.);

3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 21 września 2022 r. Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 20 września 2022 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości nią objętych, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 19 września 2022 r.). Stosownie do art. 11f ust. 4 specustawy, zawiadomienie o wydaniu decyzji zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

W aktach sprawy organu I instancji znajdowały się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma, za wyjątkiem dowodu doręczenia go pani ██████████ ██████████.

Wobec powyższego pismem z 16 stycznia 2023 r. (ePUAP-UPP98355189) Wojewoda Wielkopolski wezwał organ I instancji do uzupełnienia akt sprawy o dowód doręczenia ww. stronie zawiadomienia o wydaniu decyzji.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z 20 stycznia 2023 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK, data wpływu: 24 stycznia 2023 r.) Starosta Poznański przekazał brakujący dowód doręczenia.

Organ I instancji dopełnił również wymóg wynikający z art. 11f ust. 7a specustawy, w związku z art. 72 ust. 6 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 2022 r. poz. 1029 ze zm.), zwanej dalej: ustawą ooś, poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwości zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy. Treść decyzji została udostępniona 21 września 2022 r. na okres 14 dni w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu. W ww. informacji wskazano dzień udostępnienia treści 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 także 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 spełnia ona wymogi art. 107 § 1 k.p.a. (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji).

Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata – Zarząd Powiatu w Poznaniu. Zaskarżona decyzja zawiera prawidłowe oznaczenie stron postępowania.

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

Organ I instancji odniósł się także w uzasadnieniu decyzji do wymogów ustawy ooś.

Stwierdzono że, 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 części uwag wniesionych

przez strony postępowania. Jednak wydając 19 września 2022 r. zaskarżoną decyzję, organ I instancji nie odniósł się do wniosków, uwag i zastrzeżeń, wniesionych w wyznaczonym przez siebie terminie (w związku z wypełnieniem przed wydaniem decyzji obowiązku o którym mowa w art. 10 k.p.a.) przez panią [REDAKT] [REDAKT] i pana [REDAKT] [REDAKT] (ww. pisma z 16 września 2022 r.).

Powyższy błąd Starosty Poznańskiego został jednakże naprawiony przez Wojewodę Wielkopolskiego w trakcie postępowania odwoławczego.

Organ odwoławczy ma bowiem możliwość skorzystania z art. 136 k.p.a. Norma z art. 136 k.p.a. uprawnia organ odwoławczy do przeprowadzenia na żądanie strony lub z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecenia przeprowadzenia tego postępowania organowi, który wydał decyzję.

Wobec powyższego, organ odwoławczy, działając na podstawie ww. przepisu prawa, pismem z 20 kwietnia 2023 r. przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi kopie ww. pism stron z prośbą o szczegółowe wypowiedzenie się w sprawie zawartych w nich wniosków, uwag i zastrzeżeń.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 4 maja 2023 r. (znak: PA-205-142/21, złożonym tego samego dnia w Kancelarii WUW w Poznaniu), w którym:

- wskazał okoliczności uzasadniające niemożność realizacji wniosku pani [REDAKT] [REDAKT] w zakresie alternatywnego przebiegu objazdu tymczasowego,
- wyjaśnił, że przebudowa linii napowietrznej nN została zaprojektowana w minimalnym zakresie wynikającym z kolizji sieci z realizowanym układem drogowym, tym samym wniosek pana [REDAKT] [REDAKT] dotyczący przebudowy linii w pozostałym zakresie nie może być uwzględniony.

Przy pismach z 8 maja 2023 r. (daty doręczeń: 10 maja 2023 r. i 15 maja 2023 r.) organ II instancji przekazał ww. stronom wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające stanowisko w sprawie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń.

Brak ustosunkowania się Pełnomocnika zarządcy drogi w toku postępowania pierwszoinstancyjnego do ww. wniosków, uwag i zastrzeżeń, nie doprowadziło do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie działek ww. stron.

Należy zauważyć, 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 (w zakresie przebiegu objazdu tymczasowego i przebudowy sieci elektroenergetycznej), 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.

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, utrwalił się pogląd, 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. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez inwestora.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, pismem z 3 kwietnia 2023 r. (data doręczenia: 6 kwietnia 2023 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:

- 1) w odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu i/lub projektu architektoniczno-budowlanego, do wyjaśnienia:
 - a) wskazania na stronie tytułowej tomu B4.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - oświetlenie drogowe) XXVIII kategorii obiektu budowlanego - drogowe i kolejowe obiekty mostowe, jak: mosty, estakady, kładki, przejścia podziemne, wiadukty, przepusty, tunele (por. § 7 ust. 2 pkt 2 lit. b rozporządzenia w sprawie PB),
 - b) wliczania do szerokości pasa ruchu ścieków przykrawężnikowych z dwóch rzędów kostki betonowej, podczas gdy w myśl § 15 rozporządzenia w sprawie WT, do szerokości pasów ruchu nie wlicza się szerokości ścieków przykrawężnikowych, krawężników i obrzeży,
 - c) wliczania do szerokości chodnika zlokalizowanego wzdłuż dodatkowej jezdni krawężnika typu ciężkiego 20x30 cm, podczas gdy zgodnie z § 44 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT do szerokości chodnika nie wlicza się szerokości krawężnika i obrzeża,
 - d) naruszenia:
 - § 72 ust. 2 rozporządzenia w sprawie WT poprzez zaprojektowanie wewnętrznej krawędzi pasa ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu skanalizowanym w km ok. 0+090 w postaci promienia 8 m / 9 m,
 - § 78 ust. 2 pkt. 1 lit. a i b rozporządzenia w sprawie WT poprzez zaprojektowanie zjazdu publicznego w ul. Kwiatowej o szerokości jezdni mniejszej niż 3,5 m (3 m) oraz z jednostronnym poboczem (w obrębie linii przebudowy zjazdu),

- § 137 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WT poprzez przyjęcie prędkości projektowej wynoszącej 30 km/h na objeździe tymczasowym,
- e) braku określenia w projekcie:
 - rodzaju nawierzchni poboczy zjazdów (por. § 78 ust. 2 pkt. 4 lit. b / § 79 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie WT),
 - czy nawierzchnia jezdni zjazdu z kruszywa stanowi nawierzchnię twardą ulepszoną, o której mowa w § 78 ust. 2 pkt. 4 lit. a rozporządzenia w sprawie WT,
- f) braku wymiarowania na rysunku projektu zagospodarowania terenu stanowisk postojowych w zatoce postojowej (por. § 15 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PB), co jest niezbędne do weryfikacji zgodności z § 116 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT,
- g) braku uzgodnienia projektu z:
 - rzeczoznawcą pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej z uwagi na przebudowę sieci wodociągowej, o którym mowa w art. 6b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057),
 - Aquanet S.A. i Enea Operator Sp. z o.o., o których mowa w odpisie protokołu z narady koordynacyjnej przeprowadzonej 11 maja 2022 r. przez Starostę Poznańskiego (znak: GKG.GKZ.4091.362.2022), załączonym w części C projektu budowlanego (str. 29÷32),
- 2) do wyjaśnienia, w jaki sposób spełniono w projekcie warunek określony w pkt. I ppkt. 3.1 lit. d decyzji Dyrektora RZGW.

Pismem z 4 maja 2023 r. (znak: PA-205-141/21, złożonym tego samego dnia w Kancelarii WUW w Poznaniu) Pełnomocnik zarządcy drogi:

- 1) złożył stosowne wyjaśnienia, czyniąc zadość ww. wezwaniu;
- 2) przekazał m.in.:
 - a) fragmenty części opisowej (str. 67. i 77. części A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - b) fragmenty części opisowej (str. 18. i 20. tomu B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
 - c) stronę tytułową tomu B4.1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża elektroenergetyczna - oświetlenie drogowe,
 - d) rysunki:
 - nr A-02 Projekt zagospodarowania terenu (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - nr A-03 Plansza zbiorcza uzbrojenia (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - nr A-04 Plan wycinki drzew i krzewów (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
 - nr B1-01 Plan sytuacyjny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
 - nr B1-02 Przekroje normalne (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego; branża drogowa),

- nr B1-03 Profil podłużny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- nr B5-01 Plan sytuacyjny (tom B5 projektu architektoniczno-budowlanego: branża sanitarna),
- e) spis zawartości (str. 5.÷6. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
- f) odpis protokołu z narady koordynacyjnej przeprowadzonej 27 marca 2023 r. przez Starostę Poznańskiego (znak: GKG.GZK.410.754.2023),
- g) uzgodnienie z Enea Operator sp. z o.o.,
- h) uzgodnienie z Aquanet S.A.

Wobec powyższego, konsekwencją opisanych okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego, stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji oraz w załączniku nr 3 do niej, jak i przedłożonych przez inwestora skorygowanych materiałów projektowych, są dokonane zmiany w zaskarżonej decyzji, o których mowa w pkt. II.÷IV. niniejszej decyzji.

Realizacja inwestycji drogowej - jak to ma miejsce w niniejszej sprawie - może wymagać przejścia przez tereny linii kolejowej. W punkcie XVII.1. na stronie 13. zaskarżonej decyzji, organ I instancji, oznaczył m.in. działkę o nr. ewid. 221/2 (ark. 3, obręb 0008 Kobylnica) jako nieruchomość, dla której ustala się nieodpłatne przejście przez tereny linii kolejowej. W ocenie organu odwoławczego, powyższa okoliczność wymagała wyjaśnienia zasadności zastosowania art. 20a specustawy.

Wobec powyższego, pismem z 16 stycznia 2023 r. (data doręczenia: 19 stycznia 2023 r.) organ odwoławczy wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do wyjaśnienia, czy na terenie przedmiotowej nieruchomości, stanowiącej własność Gminy Swarzędz, znajdują się linie kolejowe i budowle kolejowe, w rozumieniu odpowiednio ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 602 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987 ze zm.).

W odpowiedzi na wezwanie, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 1 lutego 2023 r. (znak: PA-205-135/21, data wpływu: 3 lutego 2023 r.) wyjaśnił, że na terenie działki o nr. ewid. 221/2 (ark. 3, obręb 0008 Kobylnica) nie znajdują się linie kolejowe i budowle kolejowe. Następnie, pismem z 4 maja 2023 r. (znak: PA-205-141/21, złożonym tego samego dnia w Kancelarii WUW w Poznaniu) Pełnomocnik zarządcy drogi dokonał zmiany klasyfikacji ww. nieruchomości na teren objęty obowiązkiem rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Mając na uwadze wnioskowane zmiany, inwestor przedłożył zamienną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi oraz skorygowane szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Jednocześnie należy zauważyć, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania na ww. działce następuje na podstawie złożonego oświadczenia o posiadanym prawie

do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tym samym nie zachodzi potrzeba ograniczania sposobu korzystania z tej nieruchomości.

W związku z powyższym, w pkt. I., V., VI. i XI. niniejszej decyzji, Wojewoda Wielkopolski dokonał stosownych korekt zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e oraz i specustawy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może zawierać obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego obowiązku. Przedmiotowe ograniczenia zostały nieprecyzyjnie ustalone w dotychczasowych punktach XII.3. i XII.4. na stronie 11. zaskarżonej decyzji. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne dokonanie korekty zaskarżonej decyzji w powyższym zakresie, o czym orzeczono w pkt. VII. niniejszej decyzji.

Badając treść zaskarżonej decyzji, organ II instancji zwrócił również uwagę, że zapisy zawarte w punkcie XV.3. na stronie 12. nie korespondują z treścią wniosku inwestora zawartego w aktach sprawy, przekazanych przez organ I instancji.

Wobec powyższego, pismem z 16 stycznia 2023 r. (ePUAP-UPP98355189) Wojewoda Wielkopolski wezwał organ I instancji do złożenia wyjaśnień na okoliczność określenia w zaskarżonej decyzji ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości o nr. ewid. 233 i 234 (ark. 1, obręb 0008 Kobylnica) dla realizacji obowiązku budowy zjazdów, w sytuacji gdy z przekazanych akta sprawy nie wynika, aby Pełnomocnik zarządcy drogi wnioskował o to, lecz zamierzał realizować przedmiotowe roboty na podstawie przedłożonego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Jednocześnie organ odwoławczy zaznaczył, że w przypadku posiadania dokumentów świadczących o złożeniu wniosku o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości, należy uzupełnić przekazane akta sprawy o pominięte dokumenty.

W tym miejscu należy zauważyć, że określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości może dotyczyć tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę drogi, i jest konieczne w celu zajęcia nieruchomości dla zrealizowania planowanego obowiązku.

Wskazać należy jednak, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania przedmiotowego obowiązku może nastąpić również poprzez przedłożenie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem 20 stycznia 2023 r. (znak: WD.6740.15.2022.EK, data wpływu: 24 stycznia 2023 r.) Starosta Poznański wyjaśnił, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości o nr. ewid. 233 i 234 (ark. 1, obręb 0008 Kobylnica) zostały omyłkowo określone w zaskarżonej decyzji.

Tym samym, ograniczenie sposobu korzystania z ww. nieruchomości, określone w pkt. XV.3. 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.

Wobec powyższego, organ odwoławczy w pkt. X. niniejszej decyzji orzekł o nie ograniczaniu sposobu korzystania z nieruchomości dla realizacji obowiązku określonego w punkcie XV. zaskarżonej decyzji.

O pozostałych powodach korekt dokonanych w zaskarżonej decyzji, o których orzeczono w pkt. I., II., VIII. i IX. niniejszej decyzji, będzie mowa przy rozpatrywaniu odwołania pani ██████████ i pana ██████████.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I.÷XI. 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. XII. niniejszej decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Rozpatrując odwołania skarżących stron, w pierwszej kolejności wskazać należy, 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 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 wyłączonej; 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 – wyłączonej. 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 wyłączonej 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 odwołaniach. Pismem z 2 grudnia 2022 r. (data doręczenia: 7 grudnia 2022 r.) organ II instancji wezwał bowiem Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniach 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.

Pismem z 9 stycznia 2023 r. (znak: PA-205-134/21, data wpływu: 12 stycznia 2023 r.), Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

Przy pismach z 16 stycznia 2023 r. (daty doręczeń: 18 stycznia 2023 r. i 20 stycznia 2023 r.) organ II instancji przekazał skarżącym stronom wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniach. Po wystosowaniu ww. pisma, pani ██████████ ██████████, reprezentowana przez adv. ██████████ ██████████, oraz pani ██████████ ██████████, reprezentowana przez apl. adv. ██████████ ██████████, nie złożyły dalszych zastrzeżeń odnośnie inwestycji drogowej. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Natomiast pani [REDAKTOR] [REDAKTOR] (działająca w imieniu własnym) i pan [REDAKTOR] [REDAKTOR], reprezentowany przez panią [REDAKTOR] [REDAKTOR], z powyższego uprawnienia skorzystali, wnosząc kolejne pismo w toku postępowania odwoławczego (pismo z 2 lutego 2023 r., data wpływu: 6 lutego 2023 r.). W piśmie tym zgłoszono propozycję przeanalizowania zmiany lokalizacji zjazdu na działkę o nr. ewid. [REDAKTOR] (nr po podziale).

Pismem z 8 lutego 2023 r. (data doręczenia: 10 lutego 2023 r.) Wojewoda Wielkopolski przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi kopię ww. pisma stron, celem przedstawienia stanowiska w zakresie zawartych w nim uwag.

Pismem z 21 lutego 2023 r. (znak: PA-205-137/21, data wpływu: 23 lutego 2023 r.) Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił się z prośbą o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z 8 lutego 2023 r.

Wojewoda Wielkopolski przychylił się do ww. wniosku, o czym informował pismem z 27 lutego 2023 r. (data doręczenia: 1 marca 2023 r.).

Pismem z 10 marca 2023 r. (znak: PA-205-140/21, data wpływu: 14 marca 2023 r.) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi, informując, że lokalizacja zjazdu na działkę o nr. ewid. [REDAKTOR] (nr po podziale) zostanie zmieniona zgodnie z wnioskiem [REDAKTOR] [REDAKTOR]. W związku z powyższym, podjęte zostały prace mające na celu uwzględnienie przedmiotowej zmiany w dokumentacji projektowej.

Organ II instancji, pismem z 15 marca 2023 r. (data doręczenia: 27 marca 2023 r.) przekazał pani [REDAKTOR] [REDAKTOR] kopię pisma Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierającego stanowisko w zakresie zgłoszonych uwag i zastrzeżeń.

Przedłożona przy piśmie z 4 maja 2023 r. (znak: PA-205-141/21) zamienna mapa przedstawiająca proponowany przebieg oraz zamiennie elementy PZT i PAB uwzględniły zmianę lokalizacji zjazdu na ww. nieruchomość. Jednocześnie, składając skorygowane szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem, Pełnomocnik zarządcy drogi oznaczył działkę o nr. ewid. [REDAKTOR] ([REDAKTOR]) jako teren objęty obowiązkiem przebudowy zjazdu.

Mając na uwadze wprowadzone we wniosku zmiany, Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał także oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, złożone 9 maja 2022 r., w odniesieniu do działki o nr. ewid. [REDAKTOR] (ark. [REDAKTOR], obręb 0008 Kobylnica).

W związku z powyższym, w pkt. I., II., VIII. i IX. niniejszej decyzji, Wojewoda Wielkopolski dokonał stosownych korekt zaskarżonej decyzji. Jednocześnie należy zauważyć, że umożliwienie inwestorowi zrealizowania obowiązku przebudowy zjazdu na ww. działce następuje na podstawie złożonego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, tym samym nie zachodzi potrzeba ograniczania sposobu korzystania z tej nieruchomości.

Stosownie do art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, Wojewoda Wielkopolski pismem z 10 maja 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 8 maja 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 do 2 czerwca 2023 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 10 maja 2023 r. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń i BIP WUW w Poznaniu, UMiG w Swarzędzu oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od 12 maja 2023 r. do 26 maja 2023 r. Obwieszczenie zostało opublikowane także w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 12 maja 2023 r.

W sprawie wypowiedziała się pani ██████████ ██████████, reprezentowana przez r.pr. ██████████ ██████████ ██████████ (pismo z 2 czerwca 2023 r., nadane tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu: 6 czerwca 2023 r.). Strona pottrzymała dotychczasowe stanowisko procesowe (wyrażone w piśmie z 16 września 2022 r.), w tym zastrzeżenia do lokalizacji objazdu tymczasowego, oraz podniosła, że wytyczenie przedmiotowego objazdu na jej nieruchomości przesądza o naruszeniu art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy poprzez nieuzasadnione naruszenie prawa własności i uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości, w tym czerpania pożytków. Strona ponownie wniosła o zmianę organizacji objazdu tymczasowego.

Wobec powyższego, zauważyć należy, że to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych (w tym terenu objętego obowiązkiem budowy tymczasowych obiektów budowlanych, tj. objazdów). Natomiast 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.

Podkreślić trzeba także, 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 stron, czy też ich odmienne stanowisko. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - niemające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Ponadto, pismem z 2 czerwca 2023 r. (nadanym tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu: 6 czerwca 2023 r.) pani ██████████ ██████████ wniosła o przedłużenie terminu do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Wobec powyższego, pismem z 7 czerwca 2023 r. Wojewoda Wielkopolski poinformował stronę, że wskazany w zawiadomieniu z 10 maja 2023 r. termin (do 2 czerwca 2023 r.) jest terminem instrukcyjnym (zwykłym), po upływie którego do dnia wydania decyzji strona

ma również pełne prawo przedstawić swoje stanowisko w sprawie. Wyznaczony przez organ termin ma charakter dyscyplinujący, a jego zachowanie nie jest warunkiem skuteczności czynności. Terminy instrukcyjne mają bowiem na celu wyłącznie zapewnienie sprawnego i szybkiego przeprowadzenia postępowania administracyjnego.

W wyznaczonym terminie, jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, pozostałe strony postępowania - w tym pozostałe skarżące strony - 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: 16 listopada 2022 r., 16 stycznia 2023 r., 20 marca 2023 r. i 10 maja 2023 r., Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe terminy jej załatwienia odpowiednio do: 16 stycznia 2023 r., 20 marca 2023 r., 22 maja 2023 r. i 10 lipca 2023 r.

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

Za chybione należy uznać zarzuty zawarte w odwołaniu nr 1 i odwołaniu nr 3 dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Przywołane prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy Konstytucji RP nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być zatem 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. Taki właśnie charakter ma specustawa, na mocy której organy administracji zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, za słusznym odszkodowaniem (por. art. 12 ust. 4b specustawy). Specustawa dopuszcza zatem ingerencję w prawa własności i co więcej, czyni to w zgodzie z przepisami Konstytucji RP. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. (K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106), w którym wskazał, że ze względu na sprawne realizowanie ważnego celu publicznego, jakim jest rozbudowa infrastruktury drogowej, wprowadzone w specustawie modyfikacje i uproszczenia dotyczące podstawowych regulacji prawnych są uzasadnione i nie naruszają istoty praw konstytucyjnych. Co więcej, ograniczenia te są zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ "budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);

jest kwestią dobra wspólnego" (por. wyrok WSA w Białymstoku z 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 769/19).

Należy także zauważyć, 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 odwoławczego, przedłożony do zatwierdzenia PZT i PAB nie przewidują rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżących stron 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 zarzuczonego naruszenia zasady proporcjonalności.

W kontekście zaś przepisu art. 11f ust. 1 pkt. 4 specustawy zauważyć należy, że zobowiązuje on 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 zawarty w punkcie IV.11. zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h specustawy, zauważyć należy, że z przywołanego przepisu prawa wynika, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w razie potrzeby powinna zawierać ustalenie dotyczące "obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów". W ramach specustawy ustawodawca zakłada zatem konieczność minimalizowania negatywnych skutków inwestycji drogowej dla sąsiednich nieruchomości. Celem tej normy jest ochrona właścicieli nieruchomości przylegających do budowanej drogi przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej. Obowiązkiem zarządcy drogi jest zatem zapewnienie właściwych zjazdów dla nieruchomości. Ma to znaczenie w szczególności w sytuacji, kiedy wskutek częściowo przejęcia nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej zmieniają się uwarunkowania dotyczące obsługi komunikacyjnej pozostałej części nieruchomości. Powołana regulacja specustawy koresponduje z treścią art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p., nakładając obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały.

Zauważyć należy jednak, że objęta zaskarżoną decyzją rozbudowa drogi powiatowej nr 2407P łączy się bezpośrednio z rozbudową drogi wojewódzkiej nr 194, realizowaną w ramach inwestycji pn. „Rozbudowa skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 194 z drogą powiatową nr 2407P w m. Kobylnica”. Zgodnie natomiast z art. 25 ust. 1 u.d.p., budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona skrzyżowania lub węzła dróg różnej kategorii wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami drogi, znakami i sygnałami drogowymi oraz urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanymi z funkcjonowaniem tego skrzyżowania lub węzła, należy do zarządcy drogi właściwego dla drogi wyższej kategorii. Tym samym, przebudowa zjazdu na nieruchomość pani [REDAKTOWANO] realizowana będzie przez zarządcę drogi wojewódzkiej nr 194, a zjazd zlokalizowany będzie w granicach projektowanego pasa drogowego tej drogi.

W odwołaniu nr 1 wyrażono obawę, że nie została jeszcze wydana decyzja, która ustanawiałby zjazd na nieruchomość ww. strony. Należy jednak zauważyć, że decyzją nr 15/2023 z 8 maja 2023 r. (znak: IR-III.7820.33.202.2) Wojewoda Wielkopolski udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 194. Na podkreślenie zasługuje dodatkowo fakt, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji nr 15/2023 pani [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] była stroną i miała możliwość obrony swoich praw, w tym zgłaszania ewentualnych wniosków, uwag i zastrzeżeń dotyczących zaprojektowanego zjazdu.

Zamierzonego skutku nie może odnieść zarzut dotyczący naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 6, art. 7, art. 8 i art. 77 § 1 k.p.a., w zakresie zawartym w odwołaniu nr 1.

Na wstępie, 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. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Organ administracji publicznej winien również prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (por. art. 8 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe, należy jednak wskazać także na 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.

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. 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.

Postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy bowiem 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 wskutek 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.

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 wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wywłaszczenia 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).

Wskazać w tym miejscu trzeba, że - jak wspomniano wyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji - pismo pani ██████████ ██████████, reprezentowanej przez adw. ██████████ ██████████, wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji, zostało przez ten organ przekazane do Pełnomocnika zarządcy drogi celem ustosunkowania się

do wniesionych uwag, a Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi. Tym samym należy stwierdzić, że organ I instancji prowadząc omawiane postępowanie wypełnił dyspozycję art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.

Zauważyć należy także, 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 skarżącym stronom prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w ich ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem strony skarżące 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.

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 wykorzystania 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 cytowanym już powyżej 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”.

Odnosząc się następnie do treści odwołania nr 2, zauważyć należy, że względu na przepis 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 jej zajęcie, sporządzenia planu zagospodarowania działki po podziale, która pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, czy też sprecyzowania zakresu prac, które mają być zrealizowane na koszt inwestora na tej nieruchomości w związku z przesunięciem wjazdu. Powyższe stanowi także uzasadnienie dla braku potrzeby zapewnienia tymczasowego szczelnego ogrodzenia oraz określenia godzin i celu wejścia na teren nieruchomości.

Ustosunkowując się do kwestii wycinki drzew i budowy ekranów akustycznych, podkreślić należy, że zagadnienia dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz i zakończonym wydaniem decyzji BMiG Swarzędz.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy ooś, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - wydawanej na podstawie przepisów specustawy. Zgodnie zaś z art. 84 ust. 1a ustawy ooś, w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach można m.in.:

- określić istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich,
- określić wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- nałożyć obowiązek monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W myśl art. 86 ustawy ooś, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Należy przy tym podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia ma charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną (por. np. wyrok NSA z 10 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1725/15). Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane. Godzi się zatem wyjaśnić, że zagadnienia związane z potencjalnym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko były elementem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego. Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowej decyzji środowiskowej, stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego, i nie wpłynęły jakiegokolwiek uwagi dotyczące wycinki drzew czy budowy ekranów akustycznych.

W tym miejscu należy zauważyć, że obowiązek budowy ekranów akustycznych, o który w odwołaniu nr 2 wnoszą skarżący, nie został nałożony na inwestora decyzją BMiG Swarzędz. Natomiast w celu zachowania akustycznych standardów jakości środowiska, w decyzji BMiG Swarzędz nałożono warunek, aby na budowanych i przebudowywanych odcinkach dróg zastosować nawierzchnię o zmniejszonej emisji hałasu o skuteczności co najmniej 6 dB, w odniesieniu do nawierzchni tradycyjnej (gładki asfalt).

Wobec powyższego, zarówno organ I, jak i II instancji, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związany był ustaleniami decyzji BMiG Swarzędz. Organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie ma kompetencji do samodzielnego, w oderwaniu od zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decydowania o lokalizacji ekranów akustycznych. Organ architektoniczno-budowlany nie może bowiem wchodzić sam w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować. Podnieść należy również, iż organy orzekające o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w ustawie ooś.

Reasumując, organ II instancji stoi na stanowisku, że zgłoszone wnioski dotyczące budowy ekranów akustycznych czy przeanalizowania potrzeby przeprowadzenia wycinki drzew nie zasługują na uwzględnienie.

Ustosunkowując się do zawartego w odwołaniu nr 3 zarzutu dotyczącego naruszenia art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a., w związku z art. 17 ust. 1 specustawy, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na braku powołania kwalifikacji prawnej zaskarżonej decyzji w zakresie nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności, co doprowadziło

do uzasadnionej wątpliwości co do ciężących na stronie obowiązków w przedmiocie wydania nieruchomości i ich terminu, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

Przywołany przepis art. 107 § 1 k.p.a. określa składniki decyzji administracyjnej. Niewątpliwie decyzja powinna zawierać powołanie podstawy prawnej, czyli przytoczenie przepisów prawa materialnego, na których organ administracji publicznej oparł swoje rozstrzygnięcie (w przypadku zaskarżonej decyzji powołano: art. 104 k.p.a. oraz art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i art. 16 ust. 2 specustawy). NSA w wyroku z 8 listopada 2016 r. (sygn. akt I OSK 723/16), stwierdził, że: "Decyzja określająca błędnie podstawę prawną nie jest wydana bez podstawy prawnej, o ile ta podstawa prawna rzeczywiście istnieje, lecz dotknięta jest jedynie wadą procesową z racji naruszenia art. 107 § 1 k.p.a., która to zaś wada pozostaje bez istotnego wpływu na wynik sprawy". Organ administracji publicznej jest obowiązany powołać przepis prawa stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty, jednak fakt powołania się przez organy administracji w decyzji na przepisy niewłaściwe w sprawie, jakkolwiek wskazuje na wadliwość działania tych organów, to nie przesądza o uchyleniu takiej decyzji. Należy także zauważyć, że nie jest wymagane przytoczenie w decyzji wszystkich przepisów prawa materialnego stanowiących podstawę do wydania decyzji. Te przepisy, których zastosowanie jest oczywiste i bezsporne, nie wymagają przytoczenia (por. wyroki NSA z: 8 maja 1997 r., sygn. akt I SA/Gd 10/96; 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 1466/96).

Wobec powyższego, brak powołania art. 17 ust. 1 specustawy stanowi co prawda uchybienie przepisom postępowania administracyjnego, jednak nie może skutkować uchyleniem decyzji przez organ odwoławczy, gdyż wada ta nie miała istotnego wpływu na wynik sprawy. Jednocześnie w tym kontekście, nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w odwołaniu nr 3, że zaskarżona decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia w przedmiocie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Przedmiotowa kwestia została bowiem wyraźnie sformułowana w punkcie XIX. zaskarżonej decyzji, gdzie stwierdzono: „Nadaję niniejszej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.”.

Za chybiony należy uznać zarzut zawarty w odwołaniu nr 3 dotyczący niejednoznacznego wskazania w zaskarżonej decyzji terminu wydania nieruchomości.

Należy zauważyć, że Starosta Poznański, po uwzględnieniu wniosku inwestora, zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy, nadał zaskarżonej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, który w myśl ust. 3 ww. artykułu zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi; uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych; uprawnia do wydania przez właściwy organ dziennika budowy.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Stwierdzić należy, że użycie w art. 16 ust. 2 specustawy sformułowania „decyzja

(...) określa (...)" oznacza, że wskazanie terminu, o którym mowa w tym przepisie jest obligatoryjne.

Wobec powyższego, obowiązek zamieszczenia w rozstrzygnięciu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zapisów w przedmiocie określenia terminu wydania nieruchomości istnieje niezależnie od faktu nadania temu rozstrzygnięciu rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy bowiem stwierdzić, że uzyskanie przez omawianą decyzję waloru ostateczności skutkuje ustaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, wobec czego wykonanie tej decyzji wynika z faktu jej ostateczności, a nie przymiotu natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek wykonanie decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności i następnie uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności nie cofa skutków faktycznych wykonania tej decyzji w czasie obowiązywania rygoru natychmiastowej wykonalności, to w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi do dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stała się ostateczna, konieczne staje się rozstrzygnięcie w przedmiocie określenia terminu wydania nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji (por. M. Wolanin: Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz. Warszawa 2010, wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 1417/12).

Tym samym, w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez inwestora do dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stała się ostateczna, zastosowanie znajdzie termin określony w pkt. XVIII. zaskarżonej, zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 specustawy poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nadaniu zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy nie zachodzi uzasadniony interes społeczny lub gospodarczy, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

Przepisy specustawy przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 specustawy wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 specustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 k.p.a., gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź

też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (por. wyrok WSA w Kielcach z 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 specustawy jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15). Wskazać trzeba, że charakter specustawy, wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (por. wyrok WSA w Warszawie z 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej inwestor przedstawił szczegółową argumentację uzasadnianą interesem społecznym i gospodarczym przemawiającymi za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona w uzasadnieniu na str. 17-18 zaskarżonej decyzji. Wojewoda Wielkopolski przychyliła się do argumentacji inwestora, że nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności leży w interesie społeczno-gospodarczym, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecjonalnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Starosta Poznański nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zezwoleniu na realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozzerwalnie związany z interesem społecznym. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg są powszechnie znane i jako takie - zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. - nie wymagają dowodu.

W orzecznictwie NSA wielokrotnie prezentowano stanowisko, że poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, jak i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też finansowanie inwestycji z funduszy europejskich oraz efektywne gospodarowanie środkami publicznymi uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki NSA z: 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14; i 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09).

Nie mógł zostać również uwzględniony wniosek zawarty w odwołaniu nr 3 o „zasądzenie od organu Starosty Poznańskiego na rzecz odwołującej się [REDAKTURA] [REDAKTURA] kosztów postępowania odwoławczego”, bowiem ani przepisy k.p.a. ani specustawy, stanowiące podstawę do wydania niniejszej decyzji, nie przewidują możliwości orzeczenia o zwrocie skarżącej kosztów postępowania odwoławczego.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, że każde z podań, w tym obejmujące środki zaskarżenia, podlega regulacji dotyczącej opłat i kosztów postępowania zawartej w art. 261-267 k.p.a. Trzeba jednak zaznaczyć, że na gruncie brzmienia załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.), w tym

w szczególności pkt. 53 jego części I, wszystkie środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej nie podlegają opłacie skarbowej. To samo dotyczy również innych kategorii opłat o charakterze administracyjnym. Można więc stwierdzić, że co do zasady, środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej są wolne od jakichkolwiek opłat związanych stricte z wniesieniem tych środków (tj. takich opłat, których uiszczenie stanowi warunek dopuszczalności danego środka). Natomiast uprawnienie do żądania zwrotu kosztów postępowania przysługuje tym osobom, które zostały wezwane przez organ na podstawie przepisów uregulowanych w Rozdziale 9 Działu I k.p.a.

W wyroku NSA z 17 maja 2017 r. (sygn. akt II OSK 2877/15), wskazano, że art. 262 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. wprowadzie formułuje rozdział kosztów pomiędzy organem i stronami postępowania, lecz nie stanowi podstawy prawnej do przyznawania przez organ administracji na rzecz strony zwrotu poniesionych przez stronę kosztów postępowania i to niezależnie od tego, czy koszty przeprowadzonego przez stronę dowodu okazały się istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy. Także przepis art. 263 § 2 k.p.a. reguluje wyłącznie sprawę obliczania kosztów przez organ administracji prowadzący postępowanie i nie stwarza stronie uprawnienia do ubiegania się o zwrot jakichkolwiek poniesionych przez nią kosztów. Przepisy art. 262, art. 263 i art. 264 k.p.a., nie stanowią ani podstawy prawnej do zgłoszenia przez stronę żądania zwrotu przez organ administracji publicznej kosztów poniesionych przez stronę postępowania, ani też podstawy prawnej do orzekania przez organ administracji publicznej o zwrocie kosztów na rzecz strony postępowania administracyjnego. Przepisy te dotyczą sytuacji, kiedy organ administracji obciąża stronę kosztami postępowania. Nie mają zaś zastosowania do sytuacji, kiedy strona ponosi koszty na skutek podjęcia czynności, które mają jej zapewnić skuteczną obronę jej interesów prawnych.

Z uwagi na powyższe, żądanie zawarte w odwołaniu nr 3 w ww. zakresie uznać należy za bezzasadne i nie mające pokrycia w obowiązującym stanie prawnym.

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.

Zawarte w odwołaniu nr 1 i odwołaniu nr 3 wnioski o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji zostały zaś rozpatrzone w odrębnym postanowieniu z 6 czerwca 2023 r. (znak: IR-III.7821.25.2022.13) odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji organu I instancji.

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 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 i Rolnictwa

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren,
- 2) Fragmenty części opisowej (str. 67. i 77. części A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- 3) Rys. nr A-02 Projekt zagospodarowania terenu (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- 4) Rys. A-03 Plansza zbiorcza uzbrojenia (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- 5) Rys. nr A-04 Plan wycinki drzew i krzewów (część A projektu budowlanego - projekt zagospodarowania terenu),
- 6) Fragmenty części opisowej (str. 18. i 20. tomu B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- 7) Rys. nr B1-01 Plan sytuacyjny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),

- 8) Rys. nr B1-02 Przekroje normalne (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- 9) Rys. nr B1-03 Profil podłużny (tom B1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa),
- 10) Strona tytułowa tomu B4.1 projektu architektoniczno-budowlanego: branża elektroenergetyczna - oświetlenie drogowe,
- 11) Rys nr B5-01 Plan sytuacyjny (tom B5 projektu architektoniczno-budowlanego: branża sanitarna),
- 12) Spis zawartości (str. 5.÷6. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
- 13) Odpis protokołu z narady koordynacyjnej (znak: GKG.GZK.410.754.2023), przeprowadzonej 27 marca 2023 r. przez Starostę Poznańskiego (str. 92÷95 części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
- 14) Uzgodnienie z Enea Operator sp. z o.o. (str. 96. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty),
- 15) Uzgodnienie z Aquanet S.A. (str. 97.÷98. części C projektu budowlanego - opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty).

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 2) Pan Piotr Nowaczyk, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z 1 kompletem załączników),
- 3) Adw. █████ █████, jako pełnomocnik pani █████ █████ (1 egz. bez załączników),
- 4) Pani █████ █████ (1 egz. bez załączników),
- 5) Pani █████ █████, jako pełnomocnik pana █████ █████ (1 egz. bez załączników),
- 6) Pani █████ █████ (1 egz. bez załączników),
- 7) 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) Starostwo Powiatowe w Poznaniu: Wydział Nieruchomości i Wydział Gospodarowania Mieniem (ePUAP - bez załączników),
- 3) PODGiK w Poznaniu (ePUAP - bez załączników),
- 4) Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz (dot. WOS.6220.1.14.2020-17, ePUAP - bez załączników).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,

tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl;

starszy specjalista Barbara Jerzak,

tel. 61 854 1307, e-mail: bjerzak@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