



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania pani [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] i pani [REDAKTOWANE], od decyzji Starosty Poznańskiego nr 26/2023 z 14 września 2023 r. (znak: WD.6740.23.2023.MA) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wraz z kanalizacją deszczową oraz przebudową oświetlenia w ul. Buczka w Luboniu, zwanej dalej: zaskarżoną decyzją:

I. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie na stronie 1. (w wykazie nieruchomości, bądź ich części, objętych zaskarżoną decyzją), co do działki z obrębu 0003 Żabikowo (ark. 13), zapisu: „87” zapisem: „87/3”.

II. Uchylam w całości punkty II.1. i II.2. na stronie 2. zaskarżonej decyzji

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

„1. Ustalam linie rozgraniczające teren, oznaczone na mapie stanowiącej **załącznik nr 1** do decyzji i opisane w legendzie tej mapy jako „linia rozgraniczająca teren”.
Załącznik nr 1 do decyzji sporządzony został na mapie do celów projektowych w skali 1:500, dla której geodeta uprawniony pan Lech Waligóra złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 12b ust. 5a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.), o uzyskaniu pozytywnego wyniku weryfikacji przez Starostę Poznańskiego na podstawie protokołu nr 4 z 11 marca 2022 r. (identyfikator zgłoszenia prac geodezyjnych: GKG.GZZ.4071.11196.2021) i protokołu nr 1 z 17 października 2024 r. (identyfikator zgłoszenia prac geodezyjnych: GKG.GZZ.4071.13095.2024).”.

III. Uchylam część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji, tj. mapę z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren w zakresie rys. nr 01-1

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchyleń, nowej mapy z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 01-1), która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

IV. Orzekam poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji przed punktem II.3.1. nowego punktu o następującej treści:

„3. Liniami rozgraniczającymi teren objęte są następujące nieruchomości:”.

V. **Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie III.2.1. na stronie 3. (w wierszu 12., licząc od dołu strony) zaskarżonej decyzji, zapisu: „26.07.2023r.” zapisem: „26.07.2021 r.”.

VI. **Orzekam** poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji, na końcu punktu V.1. na stronie 4., nowego tiretu o następującej treści:

„- operat techniczny wpisany przez Starostę Poznańskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 20 grudnia 2024 r. pod numerem identyfikatora P.3021.2024.15701.”.

VII. **Uchylam** część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji, tj. zbiorczą mapę zawierającą projekty podziału nieruchomości w zakresie działki o nr. ewid. 87 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo, jedn. ewid. 302101_1, Luboń), sporządzoną w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych przez geodetę uprawnionego pana Lecha Waligórę (operat techniczny wpisany przez Starostę Poznańskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 14 czerwca 2023 r. pod numerem identyfikatora P.3021.2023.6794),

i **orzekam** poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, nowej mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 87/3 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo, jedn. ewid. 302101_1, Luboń), sporządzonej w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych przez geodetę uprawnionego pana Lecha Waligórę (operat techniczny wpisany przez Starostę Poznańskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 20 grudnia 2024 r. pod numerem identyfikatora P.3021.2024.15701), która stanowi załącznik nr 2 do niniejszej decyzji.

VIII. **Uchylam** w Tabeli nr 3, znajdującej się w punkcie V.3. na stronie 5. zaskarżonej decyzji, wiersz 15. (licząc od dołu tabeli)

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

13	87/3	87/5	87/6	PO2P/	
----	------	------	------	-------	--

IX. **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:

- stronę tytułową projektu zagospodarowania terenu,
- fragmenty części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 30.÷33. PZT),
- rys. nr 01-1 i 01-2 Projekt zagospodarowania terenu (PZT),
- stronę tytułową projektu architektoniczno-budowlanego,
- fragmenty części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa (str. 7.÷9. i 15. PAB),
- rys. nr 03-1 i 03-2 Przekroje normalne (PAB: branża drogowa),

- stronę tytułową załączników do projektu budowlanego,
- stronę tytułową informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,

i orzekam poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchyleń, nowych dokumentów projektowych:

- strony tytułowej projektu zagospodarowania terenu,
 - fragmentów części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 30.÷33. PZT),
 - rys. nr 01-1 i 01-2 Projekt zagospodarowania terenu (PZT),
 - strony tytułowej projektu architektoniczno-budowlanego,
 - fragmentów części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa (str. 7.÷9. i 15. PAB),
 - rys. nr 03-1 i 03-2 Przekroje normalne (PAB: branża drogowa),
 - strony tytułowej załączników do projektu budowlanego,
 - strony tytułowej informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- które stanowią odpowiednio załączniki nr 3÷10 do niniejszej decyzji.

X. Orzekam poprzez dodanie do załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, w ramach załączników do projektu budowlanego (tj. opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów oraz informacji dotyczącej BIOZ), nowej strony 9.3 (zawierającej wyjaśnienie sposobu uwzględnienia uwag zawartych w opinii dotyczącej geometrii drogi), która stanowi załącznik nr 11 do niniejszej decyzji.

XI. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie XI. na stronie 8. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Nie dotyczy.”

zapisem:

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

XII. Uchylam w Tabeli nr 5, znajdującej się w punkcie XII.1. na stronie 9. zaskarżonej decyzji, wiersz o następującej treści:

13	84/5 (GM)	Przebudowa sieci kanalizacji deszczowej	PO2P/ [REDACTED]
----	--------------	--	------------------

XIII. W Tabeli nr 6, znajdującej się w punkcie XIII.1. na stronach 10.÷11. zaskarżonej decyzji:

1) **Orzekam** poprzez dodanie (w części przedstawiającej nieruchomości z obrębu ewid. 0003 Żabikowo) wiersza o następującej treści:

13	84/5 (GM)	Przebudowa drogi gminnej ul. Owocowej	PO2P/ [REDACTED]
----	--------------	--	------------------

2) **Uchylam** wiersz 1. (licząc od dołu tabeli na stronie 11.)

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

14	1/2 (GM)	Przebudowa drogi gminnej ul. Żabikowskiej	PO2P/ [REDACTED] /I
----	-------------	--	---------------------

XIV. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 25 kwietnia 2023 r. (wpływ: 27 kwietnia 2023 r.), uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, pan Marcin Konowski, zwany dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, działając w oparciu o załączone pełnomocnictwo, wystąpił do organu I instancji o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wraz z kanalizacją deszczową oraz przebudową oświetlenia w ul. Buczka w Luboniu. Pełnomocnik zarządcy drogi wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania, Starosta Poznański decyzją nr 26/2023 z 14 września 2023 r. (znak: WD.6740.23.2023.MA) udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Następnie, postanowieniem z 25 września 2023 r. (znak: jw.), zwanym dalej: postanowieniem Starosty, organ sprostował oczywistą omyłkę w zaskarżonej decyzji w zakresie jej numeru.

Od decyzji, sprostowanej postanowieniem Starosty, odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł panie: [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED] [właścicielki działek o nr. ewid.: [REDACTED], [REDACTED] i [REDACTED] (ark. [REDACTED]), [REDACTED] i [REDACTED] (ark. [REDACTED]), obręb [REDACTED]], zwane wspólnie dalej: Odwołującymi. W odwołaniu z 3 października 2023 r. (złożonym tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu) Odwołujące podniosły m.in. kwestie związane z:

- 1) brakiem przeprowadzenia rokowań w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), zwanej dalej: u.g.n.;
- 2) brakiem zawarcia w „decyzji wyłączeniowej” informacji o kwocie odszkodowania, co ich zdaniem skutkowało brakiem możliwości złożenia wniosku o wypłatę zaliczki w wysokości 70% odszkodowania;
- 3) sprzecznością zapisów zawartych w punktach IV.1.÷IV.2. zaskarżonej decyzji z art. 21 ust. 1-2 Konstytucji RP;
- 4) brakiem odniesienia się w zaskarżonej decyzji do pozwolenia wodnoprawnego [decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 22 grudnia 2022 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.2020.MF)

udzielającej pozwolenia wodnoprawnego, zwanej dalej: decyzją DZZWP] oraz nieuwzględnieniem potrzeby przebudowy w pierwszej kolejności rowu Bocianka;
5) nadaniem zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Odwołanie wniesiono w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Poznański przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo z 27 października 2023 r., data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 30 października 2023 r., wpływ: 31 października 2023 r.).

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

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

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 k.p.a. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów k.p.a., a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Wojewoda Wielkopolski rozpatrzył ponownie wniosek zarządcy drogi o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Poznańskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność zaskarżonej decyzji, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez Odwołującego.

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

1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego - opinia pozytywna wyrażona w postanowieniu nr 263/21 z 5 stycznia 2022 r. (znak: DI-IV.8012.263.2021);

- 2) Zarządu Powiatu w Poznaniu - opinia pozytywna wyrażona w uchwale nr 2857/2022 z dnia 5 stycznia 2022 r.;
- 3) Burmistrza Miasta Luboń - opinia bez uwag zawarta w piśmie z 11 stycznia 2022 r. (znak: WSK.7010.7.2021.LJ).

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

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

- 1) mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu (z uchybieniem, o którym będzie mowa poniżej);
- 2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;
- 3) mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami;
- 4) określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone;
- 6) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Badając akta sprawy organ II instancji zauważył, że na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi inwestor oznaczył fragment działki o nr. ewid. 84/5 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo) linią obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu. Na przedmiotowej nieruchomości [stanowiącej pas drogowy drogi gminnej nr 327077P (ul. Owocowej)], w dokumentacji projektowej przewidziano przebudowę sieci kanalizacji deszczowej. W sytuacji, gdy kanalizacja deszczowa stanowi całość techniczno-użytkową z ww. drogą, powinna być ona zlokalizowana w liniach przebudowy tej drogi, tj. innej drogi publicznej [por. art. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p.].

Wobec powyższego, pismem z 13 grudnia 2024 r. (doręczenie: 16 grudnia 2024 r., ePUAP-UPD148561179) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do wyjaśnienia, czy znajdująca się na ww. nieruchomości kanalizacja deszczowa służyć będzie jedynie na potrzeby wskazanej drogi gminnej.

W odpowiedzi na wezwanie, Pełnomocnik zarządcy drogi:

- 1) przedłożył skorygowane szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 16 grudnia 2024 r., wpływ: ePUAP-UPP148607192);
- 2) wyjaśnił, że kanalizacja deszczowa zlokalizowana na działce o nr. ewid. 84/5 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo) stanowi całość techniczno-użytkową z drogą gminną nr 327077P, ul. Owocową (pismo z 20 grudnia 2024 r., znak: MK/02/20/12/2024);
- 3) skorygował oznaczenia na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi (w zakresie ww. nieruchomości - zamiast linii obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu wprowadzono linię obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych).

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Starosta Poznański nieprawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy, opierając się na niedokładnie zweryfikowanej dokumentacji sprawy, jednakże kwestia ta została wyjaśniona przez Wojewodę Wielkopolskiego w postępowaniu odwoławczym. Tym samym, organ II instancji skorygował wadę postępowania organu I instancji w zakresie zebranego materiału dowodowego.

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 2024 r. poz. 725 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 ze zm.), a także jest zgodny z pozostałymi elementami wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

- 1) pismo Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 26 lipca 2021 r. (znak: KZ.673.01258.2021.V), zwane dalej: opinią PKZ - opinia pozytywna bez uwag;
- 2) pismo nr 137/22 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 11 stycznia 2022 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.5.2022) - opinia bez uwag.

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

W aktach sprawy znajdują się również:

- 1) pełnomocnictwa z: 10 września 2020 r. (znak: WO.0052.121.2020) i 23 maja 2023 r. (znak: WO.0052.97.2023), udzielone przez Burmistrza Miasta Luboń, upoważniające Pełnomocnika zarządcy drogi do występowania w sprawie;

- 2) oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożone: 25 kwietnia 2023 r. (znak: WSK.7124.4.30.2023.RM) i 29 maja 2023 r. (znak: WSK.7124.4.36.2023.RM), zwane wspólnie dalej: oświadczeniem PB-5;
- 3) oświadczenie zarządcy drogi z 30 maja 2023 r. (znak: WSK.7010.7.2021.BW) dotyczące przynależności nieruchomości do pasów drogowych dróg gminnych;
- 4) pismo Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu z 31 grudnia 2021 r. (znak: POZ.5120.314.2021.KP) wskazujące na brak potrzeby wydania opinii, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy;
- 5) pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 24 stycznia 2022 r. (znak: PO.RPP.430.156.2021.GT) wskazujące na brak potrzeby wydania opinii, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy;
- 6) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez organ I instancji postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i stwierdził, co następuje.

Złożony do organu I instancji wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański, działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismem z 17 maja 2023 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalno-prawnych wniesionego podania. Przy pismach z 15 czerwca 2023 r. (znak: MK/03/15/06/2023) i 22 czerwca 2023 r. (znak: MK/01/22/06/2023) Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał uzupełnienie wniosku, czyniąc zadość wezwaniu.

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę, tj. Pełnomocnika zarządcy drogi (pismo z 27 czerwca 2023 r.).

Organ I instancji winien był zawiadomić o wszczęciu postępowania także właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Jak wynika z akt sprawy, indywidualne zawiadomienie o wszczęciu postępowania kierowane do pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] zostało wysłane na inny adres niż ten wskazany w katastrze nieruchomości. W tym miejscu należy zauważyć, że tylko doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Tym samym, organ I instancji dopuścił się naruszenia prawa procesowego w postaci nie zawiadomienie we właściwy sposób jednej ze stron o wszczęciu postępowania. Jednakże, nie każde naruszenie prawa, w tym przepisów prawa procesowego musi skutkować koniecznością uchylecia decyzji i powtarzania danej czynności procesowej. W każdym przypadku, gdy pojawia się kwestia pozbawienia strony czynnego udziału w postępowaniu, należy rozważyć, jaki wpływ na sytuację prawną strony miało pozbawienie jej tego prawa na danym etapie postępowania. W niniejszej sprawie, brak prawidłowego zawiadomienia o wszczęciu postępowania nie uniemożliwił stronie złożenie w terminie ewentualnego odwołania od zaskarżonej decyzji, natomiast brak zapewnienia

stronie przez organ I instancji prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań, został konwalidowany na etapie postępowania odwoławczego przez Wojewodę Wielkopolskiego. Po skutecznym doręczeniu na adres wskazany w katastrze nieruchomości zawiadomienia Wojewody Wielkopolskiego z 9 stycznia 2025 r. o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, oraz możliwości przeglądania akt sprawy, pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] nie złożyła jakichkolwiek pism, wniosków dowodowych i żądań, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń faktycznych w przedmiotowej sprawie w zakresie dotyczącym jej interesu prawnego.

Pozostali właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem prawidłowo otrzymali zawiadomienia (pismo z 27 czerwca 2023 r.) - zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wg danych z wypisu z rejestru gruntów sporządzonego 8 maja 2023 r.), co jest udokumentowane w aktach sprawy (z uwzględnieniem ich uzupełnienia dokonanego przy piśmie Starosty Poznańskiego z 17 grudnia 2023 r.).

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 27 czerwca 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 29 czerwca 2023 r. do 13 lipca 2023 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń w terminie od 29 czerwca 2023 r. do 17 lipca 2023 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 29 czerwca 2023 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności.

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

Postanowieniem z 17 lipca 2023 r. organ I instancji zobowiązał wnioskodawcę do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej.

Skorygowany projekt oraz stosowne wyjaśnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie Pełnomocnika zarządcy drogi z 2 sierpnia 2023 r. (znak: MK/01/02/08/2023).

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie wnioskodawcę oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 10 sierpnia 2023 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości, za wyjątkiem pani [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE].

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 10 sierpnia 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 14 sierpnia 2023 r. do 28 sierpnia 2023 r.;

- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń w terminie od 14 sierpnia 2023 r. do 29 sierpnia 2023 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 14-15 sierpnia 2023 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 i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania oraz zawiadomieniem o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, strony postępowania zwracały się o udostępnienie kopii materiałów projektowych, a także wносиły uwagi i zastrzeżenia odnośnie inwestycji drogowej.

Organ I instancji sukcesywnie udzielał stronom stosownych informacji i przysyłał kopie wnioskowanych dokumentów. Wniesione zaś uwagi i zastrzeżenia przekazywane były Pełnomocnikowi zarządcy drogi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień. Uzyskane wyjaśnienia organ I instancji przekazał stronom.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją nr 26/2023 z 14 września 2023 r. (znak: WD.6740.23.2023.MA) udzielił Burmistrzowi Miasta Luboń zezwolenia na realizację 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 19 września 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 22 września 2023 r. do 6 października 2023 r.;
 - 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń w terminie od 22 września 2023 r. do 9 października 2023 r.
 - 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 22 września 2023 r.
- Ponadto, organ I instancji prawidłowo zawiadomił (pismo z 19 września 2023 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności (z uwzględnieniem ich uzupełnienia dokonanego przy piśmie Starosty Poznańskiego z 17 grudnia 2023 r.).

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

Postanowieniem Starosty, organ sprostował oczywistą omyłkę w zaskarżonej decyzji w zakresie jej numeru.

Organ doręczył postanowienie Starosty Pełnomocnikowi zarządcy drogi oraz zawiadomił pozostałe strony o jego wydaniu w drodze obwieszczenia z 25 września 2023 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 27 września 2023 r. do 11 października 2023 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń w terminie od 27 września 2023 r. do 12 października 2023 r.
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”) w wydaniu z 27 września 2023 r. Ponadto, organ I instancji zawiadomił (pismo z 25 września 2023 r.) o wydaniu postanowienia Starosty właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych inwestycją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności (z uwzględnieniem ich uzupełnienia dokonanego przy piśmie Starosty Poznańskiego z 17 grudnia 2023 r.).

Zawiadomienie o wydaniu postanowienia Starosty zawierało informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią rozstrzygnięcia.

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

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

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

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

Organ I instancji odniósł się także do wymogów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

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

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy. Organ I instancji uzasadnił także nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Jednakże, Starosta Poznański nie ustosunkował się do wniosków, uwag i zastrzeżeń zgłoszonych w toku postępowania przez Odwołujące oraz pana [REDAKTOWANE], lecz poprzestał jedynie na odnotowaniu faktu wpłynięcia do organu pism w sprawie. Brak odniesienia się do zindywidualizowanych i spornych okoliczności sprawy oznacza niespełnienie wymogów zawartych w art. 107 § 3 k.p.a. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji powinno bowiem dawać pewność, że organ rozpatrzył wszystkie aspekty sprawy, w szczególności strony powinny poznać powody, dla których ich argumenty, wnioski czy uwagi nie zostały uwzględnione przy rozstrzygnięciu sprawy.

Brak odniesienia się przez organ I instancji do wniosków, uwag i zastrzeżeń zgłoszonych przez strony, wskazuje co prawda na niedochowanie należytej dbałości o jakość uzasadnienia

zaskarżonej decyzji, co prowadzi w dalszej kolejności do uchybienia zasadzie przekonywania (art. 11 k.p.a.), jednak nie dyskredytuje podjętego rozstrzygnięcia. Skoro motywy podjętej decyzji są w uzasadnieniu wyeksponowane, a zgłoszone wnioski, uwagi i zastrzeżenia nie mają bezpośredniego wpływu na treść rozstrzygnięcia merytorycznego, to samo formalne naruszenie przepisów k.p.a., powstałe na etapie redagowania uzasadnienia decyzji, nie może być oceniane jako istotne i stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji.

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

Mając powyższe na uwadze, odnosząc się do wniosku pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] o wykonanie drugiego zjazdu z ul. Buczka na działkę o nr. ewd. [REDAKTOWANO] (ark. [REDAKTOWANO], obręb [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO]), podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu. Z jakiegokolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika bowiem, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób, czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej (stanowisko wyrażone przez NSA w wyrokach z: 15 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1439/20, 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15 i 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Tym samym, na inwestorze ciążył obowiązek zapewnienia nieruchomości dostępu do drogi publicznej i inwestor wywiązał się z tego obowiązku.

Wojewoda Wielkopolski orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada zaś uprawnień do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań, w tym w zakresie zaprojektowanych zjazdów (i ich liczby), w sytuacji gdy pozostają one zgodne z obowiązującymi przepisami, w szczególności wynikającymi z rozporządzenia w sprawie WT. Wyjaśnić przy tym trzeba, że zjazd ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami strony postępowania. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej.

Zgodnie zaś z art. 29 ust. 1 u.d.p., budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Natomiast, stosownie do art. 29 ust. 2 u.d.p., w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi - na podstawie art. 29 ust. 1

u.d.p. (por. wyroki NSA z: 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18; wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12).

Na marginesie należy zauważyć, że stronie, zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 1 u.d.p., przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację dodatkowego zjazdu. Ostateczne rozstrzygnięcie ww. kwestii może nastąpić jedynie w odrębnej decyzji administracyjnej (a nie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) na lokalizację zjazdu po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i przeanalizowaniu konkretnego wniosku strony określającego m.in. lokalizację i rodzaj zjazdu.

Natomiast, uwagi i zastrzeżenia zgłoszone przez Odwołujące w toku postępowania pierwszoinstancyjnego rozpatrzone zostaną w łączności z odwołaniem (o czym będzie mowa dalej w uzasadnieniu niniejszej decyzji).

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 I instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (por. np. wyrok NSA z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09; wyrok WSA w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/GI 1228/10). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez inwestora.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, w ewidencji gruntów i budynków wprowadzone zostały zmiany polegające na podziale nieruchomości o nr. ewid. 87 na działki o nr. ewid.: 87/3 i 87/4 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo). Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z 25 września 2024 r. (doręczenie: 27 września 2024 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do przedłożenia zaktualizowanych elementów wniosków uwzględniających zmiany w katastrze nieruchomości.

Pełnomocnik zarządcy drogi, przy piśmie z 21 listopada 2024 r. (znak: MK/02/21/11/2024, wpływ: 22 listopada 2024 r.), przekazał m.in.:

- 1) mapę w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 01-1);
- 2) mapę w skali 1:500 z projektem podziału nieruchomości o nr. ewid. 87/3, ark. 13, obręb 0003 Żabikowo (z uchybieniem, o którym będzie mowa poniżej);

- 3) stronę tytułową projektu zagospodarowania terenu;
- 4) rys. nr 01-1 Projekt zagospodarowania terenu (PZT);
- 5) stronę tytułową projektu architektoniczno-budowlanego;
- 6) stronę tytułową załączników do projektu budowlanego;
- 7) stronę tytułową informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- 8) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Wobec powyższego, pismem z 13 grudnia 2024 r. (doręczenie: 16 grudnia 2024 r., ePUAP-UPD148561179) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do wyjaśnienia stwierdzonej rozbieżności w treści mapy z projektem podziału nieruchomości o nr. ewid. 87/3 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo) w zakresie oznaczenia rodzaju użytku gruntowego o pow. 0,0419 ha (symbol w treści mapy - RIVa, symbol w wykazie zmian gruntowych na arkuszu mapy - RIVb, symbol w rejestrze gruntów - RIVa).

Pełnomocnik zarządcy drogi, przy piśmie z 20 grudnia 2024 r. (znak: MK/02/20/12/2024), przekazał nową mapę w skali 1:500 z projektem podziału nieruchomości o nr. ewid. 87/3 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo).

Z uwagi na powyższe, Wojewoda Wielkopolski dokonał zmiany zapisów punktu V.3. zaskarżonej decyzji oraz wyszczególnienia nieruchomości objętych inwestycją (str. 1 zaskarżonej decyzji).

Organ odwoławczy uchylił także część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji - mapę z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (w zakresie rys. nr 01-1) oraz część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji - zbiorczą mapę zawierającą projekty podziału nieruchomości (w zakresie ww. działki o nr. ewid. 87) i orzekł o ustaleniu w miejsce uchyień, nowej dokumentacji mapowej, która została przedłożona przez Pełnomocnika zarządcy drogi. Konsekwencją opisanych zmian była potrzeba korekty zapisów punktów II.1. i V.1. zaskarżonej decyzji.

Ponadto, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, pismem z 12 czerwca 2024 r. (doręczenie: 14 czerwca 2024 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi m.in. do uzupełnienia/skorygowania dokumentacji projektowej w zakresie:

- 1) wskazania długości zwężenia projektowanej ścieżki pieszo-rowerowej w ciągu ul. Buczka w km 0+642,00 inwestycji;
- 2) wyjaśnienia, czy skrzyżowania projektowanej drogi z ul. Skromną (327091P) i ul. Buczka (327013P) stanowią skrzyżowania w rozumieniu § 3 pkt 9 rozporządzenia w sprawie WT;
- 3) odniesienia się do uwag zawartych w piśmie Starosty Poznańskiego z 2 czerwca 2021 r. (znak: WD.7121.77.2021.RC) opiniującym geometrię drogi;
- 4) doprowadzenia do zgodności części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu z mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi w zakresie linii terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych;
- 5) oznaczenia, jakie roboty budowlane zaplanowano w obrębie skrzyżowania projektowanej ul. Buczka z ul. Wojska Polskiego na terenie objętym linią obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych;

- 6) poprawy czytelności rysunku projektu zagospodarowania terenu we wskazanym zakresie;
- 7) zwymiarowania chodników, ścieżek rowerowych oraz ścieżek pieszo-rowerowych, zgodnie z wymaganiami § 44 ust. 1, § 47 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie WT, w myśl których do szerokości chodnika, ścieżki rowerowej oraz ścieżki pieszo-rowerowej nie wlicza się szerokości krawężnika i obrzeża;
- 8) opisanie rodzaju zaprojektowanych zjazdów zgodnie z § 76a rozporządzenia w sprawie WT;
- 9) oznaczenia pochylenia podłużnego projektowanych zjazdów zgodnie z § 78 ust. 2 pkt 3 i § 79 pkt 3 rozporządzenia w sprawie WT;
- 10) doprowadzenia do zgodności opisu branży drogowej, dotyczącego odcinków zwężenia ścieżki pieszo-rowerowej, z opisem projektem zagospodarowania terenu;
- 11) wyjaśnienia sposobu spełnienia wymagań wynikających z postanowienia Starosty Poznańskiego z 21 grudnia 2021 r. (znak: AB.0644.249.2021.IV) udzielającego zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych;
- 12) skorygowania części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego, w zakresie zwymiarowania chodników, ścieżek rowerowych oraz ścieżek pieszo-rowerowych na przekrojach branży drogowej zgodnie z wymaganiami § 44 ust. 1, § 47 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie WT.

Pełnomocnik zarządcy drogi, przy piśmie z 20 czerwca 2024 r. (znak: MK/02/20/06/2024, wpływ: 24 czerwca 2024 r.):

- 1) złożył stosowne wyjaśnienia, czyniąc zadość wezwaniu;
- 2) przekazał:
 - a) rys. nr 01-1 i 01-2 Projekt zagospodarowania terenu (PZT),
 - b) fragmenty części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 32.÷33. PZT),
 - c) fragmenty części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa (str. 7.÷8. i 15. PAB),
 - d) dodatkową kartę załączników do projektu budowlanego.

Wobec powyższego, pismem z 31 lipca 2024 r. (doręczenie: 5 sierpnia 2024 r.) organ II instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi m.in. do:

- 1) skorygowania części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego, w zakresie zwymiarowania chodników, ścieżek rowerowych oraz ścieżek pieszo-rowerowych na przekrojach branży drogowej, zgodnie z wymaganiami § 44 ust. 1, § 47 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie WT;
- 2) wskazania właściwego numeru strony na dodatkowej karcie załączników do projektu budowlanego;
- 3) wykazania spełnienia wymagań rozporządzenia w sprawie WT w zakresie § 16 ust. 1 pkt 2, poprzez zapewnienie odpowiedniego poszerzenia każdego pasa ruchu na łukach kołowych w km: 0+046,97 - 0+086,76 (promień R_1), 0+088,01 - 0+106,13 (promień R_2) projektowanego odcinka ul. Morelowej;

4) przedłożenia części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu zawierającej oryginalny podpis rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

Pełnomocnik zarządcy drogi, przy piśmie z 28 sierpnia 2024 r. (znak: MK/01/28/08/2024, wpływ: 29 sierpnia 2024 r.):

- 1) złożył stosowne wyjaśnienia, czyniąc zadość wezwaniu;
- 2) przekazał m.in.:
 - a) rys. nr 01-1 i 01-2 Projekt zagospodarowania terenu (PZT),
 - b) fragmenty części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 30.÷31. PZT),
 - c) fragmenty części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa (str. 7.÷9. PAB),
 - d) rys. nr 03-1 i 03-2 Przekroje normalne (PAB: branża drogowa),
 - e) dodatkową kartę złączników do projektu budowlanego.

Z uwagi na powyższe, Wojewoda Wielkopolski uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono ww. elementy projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego i orzekł o zatwierdzeniu nowych elementów dokumentacji projektowej przedłożonych przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

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

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

Zakres inwestycji obejmuje budowę kanalizacji deszczowej, w tym wykonanie kanału deszczowego o średnicy DN400 z rur PVC o długości L = 360,39 m (odcinek D17-D32). Tym samym, przy budowie ww. obiektu wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Wobec powyższego, organ odwoławczy dokonał stosownej zmiany zapisu punktu XI. zaskarżonej decyzji.

Organ II instancji uznał również za konieczne skorygowanie zapisu punktu XIII. zaskarżonej decyzji poprzez wyłączenie działki o nr. ewid. 1/2, ark. 14, obręb 0002 Luboń (stanowiącej własność Miasta Luboń) z katalogu nieruchomości z których korzystanie będzie ograniczone z uwagi na konieczność realizacji obowiązku przebudowy innej drogi publicznej. Rzeczoną

zmianę w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji dokonano zgodnie z korektą wniosku przekazaną organowi I instancji przez Pełnomocnika zarządcy drogi przy piśmie z 15 czerwca 2023 r. (znak: MK/03/15/06/2023).

W tym miejscu należy zauważyć, że na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, inwestor nie wnioskował o ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości o nr. ewid. 1/2 (ark. 14, obręb 0002 Luboń) ze względu na konieczność realizacji obowiązku przebudowy innej drogi publicznej lecz przedłożył oświadczenie PB-5.

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

Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi i to wniosek wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w drodze decyzji. Konsekwencją wszczęcia postępowania na żądanie zarządcy drogi jest związanie organu administracyjnego zakresem tego żądania. Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek wydać decyzję zgodnie z zakresem żądania wskazanym we wniosku, co oznacza, że nie może samodzielnie modyfikować wniosku inwestora.

Organ odwoławczy dokonał także zmiany zapisów punktów XII.1. i XIII.1. w zakresie działki o nr. ewid. 84/5 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo) poprzez wyłączenie jej z katalogu nieruchomości objętych obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu i ustalenie obowiązku przebudowy innej drogi publicznej (tj. drogi gminnej nr 327077P, ul. Owocowej).

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

- 1) pominął punkt II.3., który winien zawierać zapis poprzedzający wypunktowanie nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren (tj. punkty II.3.1.÷II.3.4.);
- 2) błędnie wskazał w części orzeczniczej datę wydania opinii PKZ.

W ocenie Wojewody Wielkopolskiego wskazane powyżej nieprawidłowości w zaskarżonej decyzji mogły zostać wyeliminowane w trybie art. 113 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydawanych przez ten organ decyzjach.

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

Organ odwoławczy skorygował zatem wskazane powyżej omyłki.

Konsekwencją opisanych okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego, stwierdzonych błędów i braków w zaskarżonej decyzji oraz w załącznikach do niej,

jak i przedłożonych przez inwestora skorygowanych materiałów mapowych i projektowych, są dokonane zmiany w zaskarżonej decyzji, o których mowa w pkt. I÷XIII. niniejszej decyzji.

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

Rozpatrując zaś wniesione odwołanie, w pierwszej kolejności wskazać należy, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza 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 I, jak i w II instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyroki WSA w Warszawie z: 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

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

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

Przedmiotem orzekania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej jest więc inwestycja w kształcie wskazanym we wniosku, nie zaś poszukiwanie rozwiązań alternatywnych w celu uwzględnienia interesów jednej lub kilku ze stron postępowania, bowiem drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa. Co do zasady budowa dróg publicznych stanowi bowiem działanie ze względu na dobro wspólne. Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne. Oceniając to, czy zaskarżona decyzja w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy jednak mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycje drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem. Obowiązek uwzględnienia uzasadnionych interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione.

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Pełnomocnikowi zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych przez Odwołujące. Pismem z 13 listopada 2023 r. (doręczenie: 16 listopada 2023 r.), organ II instancji wezwał bowiem Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań.

Pismem z 11 grudnia 2023 r. (znak: MK/02/11/12/2023, wpływ: 12 grudnia 2023 r.), zwanym dalej: pismem MTM nr 1, Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie, wskazując, że nie przewiduje się zmian przyjętych rozwiązań projektowych. Jednocześnie, Pełnomocnik zarządcy drogi złożył wyjaśnienia w odniesieniu do rozwiązań projektowych w zakresie odwodnienia przedmiotowej inwestycji drogowej. Pełnomocnik zarządcy drogi wskazał także, że „nie ma możliwości zagwarantowania kolejności realizacji zadań budowy ul. Wiejskiej oraz budowy ul. Buczka”.

Przy piśmie z 29 grudnia 2023 r. (doręczenie: 2 stycznia 2024 r.) organ II instancji przekazał Odwołującym kopię pisma MTM nr 1, zawierającego stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Po wystosowaniu ww. pisma, Odwołujące wniosły kolejne pisma w toku postępowania odwoławczego:

- 1) pismo z 8 stycznia 2024 r. (wpływ: 9 stycznia 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 1 Odwołujących, w którym:
 - podtrzymano stanowisko wyrażone w odwołaniu,
 - podjęto polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi zaprezentowanym w piśmie MTM nr 1;
- 2) pismo z 15 lutego 2024 r. (wpływ: 19 lutego 2024 r.), zwane dalej: pismem nr 2 Odwołujących, w którym:
 - podtrzymano dotychczasowe stanowisko w sprawie,
 - wniesiono żądanie uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji,
 - wniesiono odrębny wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w części dotyczącej nieruchomości stanowiących własność Odwołujących (kontrola zaskarżonej decyzji w trybie nadzwyczajnym stanowi przedmiot odrębnego postępowania).

Organ II instancji przekazał wniesione uwagi i zastrzeżenia Pełnomocnikowi zarządcy drogi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień [pismo z 17 stycznia 2024 r. (znak: MK/01/17/01/2024, wpływ: 18 stycznia 2024 r.), zwane dalej: pismem MTM nr 2]. Uzyskane wyjaśnienia organ odwoławczy przekazał Odwołującym.

Stosownie do art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, Wojewoda Wielkopolski pismem z 9 stycznia 2025 r. zawiadomił Pełnomocnika zarządcy drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań do 4 lutego 2025 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 9 stycznia 2025 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń i w BIP WUW w Poznaniu i Starosta Powiatowego w Poznaniu w terminie od 14 stycznia 2025 r. do 28 stycznia 2025 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń w terminie od 14 stycznia 2025 r. do 29 stycznia 2025 r.;
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 14 stycznia 2025 r.

W wyznaczonym terminie (tj. do 4 lutego 2025 r.), jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, strony postępowania (w tym Odwołujące) nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły merytorycznych uwag dotyczących prowadzonej sprawy. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Zgodnie z art. 36 k.p.a., pismami z: 13 listopada 2023 r., 11 stycznia 2024 r., 4 marca 2024 r., 6 maja 2024 r., 12 czerwca 2024 r., 31 lipca 2024 r., 25 września 2024 r., 18 października 2024 r. i 9 stycznia 2025 r., Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości

załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe terminy jej załatwienia (finalnie do 7 lutego 2025 r.).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi (pismo MTM nr 1 i pismo MTM nr 2), jak również zarzutów podniesionych w odwołaniu oraz pismach Odwołujących (m.in. pismo nr 1 Odwołujących i pismo nr 2 Odwołujących), organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Ustosunkowując się do zarzutu Odwołujących o braku przeprowadzenia rokowań, w rozumieniu art. 114 ust. 1 u.g.n., o nabycie w drodze umowy części nieruchomości o nr. ewid.: ■, ■ i ■ (ark. ■), ■ i ■ (ark. ■), obręb ■ ■, wskazać należy, że w świetle art. 12 ust. 4 specustawy nieruchomości lub ich części przewidziane pod przedmiotową inwestycję drogową stają się z mocy prawa własnością jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stanie się ostateczna. Specustawa nie przewiduje obowiązku przeprowadzenia rokowań i nie odsyła w tym zakresie do u.g.n., zatem nieprzeprowadzenie negocjacji - wbrew temu co podnoszą Odwołujące - nie narusza prawa. Podkreślić należy także, że art. 23 specustawy wskazuje wprost, że przepisy u.g.n. stosuje się wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w rozdziale trzecim. Skoro w przywołanym art. 12 ust. 4 specustawy unormowano kwestię nabywania nieruchomości pod drogi publiczne, a celem specustawy jest przyspieszenie i usprawnienie procesu inwestycyjnego, to w tym zakresie odesłanie do przepisów u.g.n. nie było intencją ustawodawcy.

W tym kontekście wyjaśnić należy także, że kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wyłączeniowej na gruncie specustawy jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wyłączeniowego prowadzonego na zasadach ogólnych.

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

W tym miejscu wskazać należy również, że z uwagi na treść 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 Odwołujących na zajęcie ich nieruchomości, czy przeprowadzenia oczekiwanych konsultacji oraz rokowań.

Jako nieuzasadnione należy uznać także zarzuty dotyczące braku zawarcia w „decyzji wywłaszczeniowej” informacji o kwocie odszkodowania oraz braku możliwości złożenia wniosku o wypłatę zaliczki w wysokości 70% odszkodowania. Zauważyć należy bowiem, że kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowania nie są przedmiotem postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, gdyż są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie określa w swej treści wysokości odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod realizację inwestycji. Sprawy z zakresu zezwolenia na realizację inwestycji oraz z zakresu ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom.

Na marginesie należy zauważyć, że w odniesieniu do przedmiotowej inwestycji drogowej, kwestia dotycząca wypłaty zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ I instancji w decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, uregulowana została w art. 12 ust. 5a specustawy, a nie wynika ona z art. 132 ust. 1b u.g.n., jak podnoszą Odwołujące.

Odnosząc się następnie do zarzutu rzekomej sprzeczności zapisów zawartych w punktach IV.1.÷IV.2. zaskarżonej decyzji z art. 21 ust. 1-2 Konstytucji RP, zauważyć należy, że prawo własności jest chronione konstytucyjnie, aczkolwiek doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Na mocy przepisów specustawy organy administracji zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów u.d.p., za słusznym odszkodowaniem. Oznacza to, że w specustawie ustawodawca dopuścił ograniczenie prawa własności z uwagi na budowę lub rozbudowę drogi publicznej, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

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

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

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

Jednocześnie należy wyjaśnić, że kwestie, o których mowa w punkcie IV.1. zaskarżonej decyzji, wynikają z art. 12 ust. 3 specustawy i dotyczą decyzji ostatecznej. To zaś czyni niezasadnymi obawy Odwołujących, wyrażone na etapie wniesienia odwołania, że Miasto Luboń na podstawie decyzji nie mającej waloru ostateczności żądać będzie ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości.

Ustosunkowując się do zarzutu braku odniesienia się w zaskarżonej decyzji do decyzji DZZWP zauważyć należy, że przywołane przez Odwołujące pozwolenie wodnoprawne udzielone zostało na wykonanie urządzeń wodnych, usługę wodną oraz szczególne korzystanie z wód na terenie nieruchomości objętych inwestycją polegającą na budowie ul. Wysokiej w Luboniu. Dla inwestycji tej wydane zostało odrębne zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, tj. decyzja Starosty Poznańskiego nr 21/2023 z 2 sierpnia 2023 r. (znak: WD.6740.55.2022.MA). W ramach inwestycji drogowej objętej przedmiotową sprawą, przewidziano zaś odprowadzanie wód opadowych do zamkniętego systemu kanalizacji deszczowej, co nie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Natomiast urządzenia wodne (tj. wyloty z kanalizacji deszczowej do rowu Bocianka), jak i usługa wodna (tj. odprowadzanie wód opadowych i roztopowych ujętych w zamknięte systemy kanalizacji deszczowej do urządzenia wodnego - rowu Bocianka) nie dotyczą nieruchomości enumeratywnie wskazanych na stronie 1. zaskarżonej decyzji. Tym samym, zarzut braku odniesienia się w zaskarżonej decyzji do decyzji DZZWP jest niezasadny.

Odnosząc się następnie do danych liczbowych dotyczących przepływu wód, przywołanych w odwołaniu za decyzją DZZWP i operatem wodnoprawnym, wyjaśnić należy, że ww. dokumenty nie podlegają kontroli merytorycznej przez organ prowadzący postępowanie odwoławcze w sprawie zaskarżonej decyzji.

Zamierzonego skutku nie może także odnieść zarzut nieuwzględnienia w zaskarżonej decyzji potrzeby przebudowy w pierwszej kolejności rowu Bocianka oraz żądanie realizacji najpierw decyzji DZZWP i budowy ul. Wysokiej w Luboniu, a dopiero następnie budowy ul. Buczka w Luboniu. Wskazać należy bowiem, że żaden inwestor nie ma obowiązku korzystania z pozwolenia na budowę, a przepisy prawa nie wprowadzają reguł określających kolejność realizacji pozwoleń.

Podkreślić także trzeba, że kwestia ewentualnej możliwości powstania szkód w wyniku działania wody na nieruchomości sąsiednie nie jest przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powoływanie się na taką szkodę, która może powstać na skutek realizacji decyzji, a która nie jest objęta odszkodowaniem przyznawanym na podstawie specustawy, nie stanowi interesu prawnego, ale interes faktyczny. Budowa drogi może oddziaływać na nieruchomości sąsiednie w różny sposób, niemniej żaden przepis nie uzależnia legalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od przypuszczeń co do możliwości ich wystąpienia. Przedmiotem orzekania zarówno przez organ I, jak i II instancji, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku Odwołujących, jako czynnika decydującego o wyborze przez inwestora konkretnych rozwiązań technicznych, czy kolejności realizacji zezwoleń.

Przewidywania Odwołujących co do ewentualnych przyszłych wydarzeń, mogących powodować szkody, nie mogą być obecnie rozpatrywane, bowiem odszkodowanie za ewentualne szkody przysługuje po ich faktycznym zaistnieniu.

Jeżeli w związku z realizacją inwestycji drogowej Odwołujące stwierdzą, że doznały szkody, to będą mogły skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego (które jest rozpatrywane przez sąd powszechny) i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. Nie istnieje taki przepis prawa, który pozwalałby na odmienne stwierdzenie.

Odnosząc się do kwestii dotyczących oddziaływania inwestycji na środowisko, w szczególności do podniesionego przez Odwołujące zarzutu przedostawania się do wód i gleby nieoczyszczonych ścieków z dróg zawierających resztki benzyny i oleju napędowego, zauważyć należy, że zaskarżona decyzja zawiera stosowne zapisy w zakresie warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska (por. pkt. III.1.1. i pkt. IV.11 zaskarżonej decyzji). Ponadto, jak wskazał Pełnomocnik zarządcy drogi w piśmie MTM nr 2, na ul. Buczka zastosowano urządzenia podczyszczające w postaci osadników we wpustach, tym samym problem osadów w ujmowanych wodach opadowych nie występuje.

Zamierzonego skutku nie może również odnieść zarzut Odwołujących, że w punkcie XIV. zaskarżonej decyzji organ I instancji zawarł zapis: „nie dotyczy” i tym samym odstąpił od ustaleń dotyczących obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. W tym miejscu należy wskazać, że art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy wyraźnie stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby inne ustalenia, w tym m.in. dotyczące ww. kwestii. W przedmiotowej sprawie, potrzeba taka nie wystąpiła, stąd zapis zawarty we wskazanej jednostce redakcyjnej zaskarżonej decyzji jest prawidłowy.

Odnosząc się następnie do kwestii dotyczącej nadania zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności i złożonego, w ramach odwołania, wniosku o jego uchylenie, 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 wykonalności inwestor przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym, przemawiającą za nadaniem decyzji

rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona w uzasadnieniu na stronach 16.÷17. zaskarżonej decyzji. Wojewoda Wielkopolski przychylił się do argumentacji inwestora, że nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności leży w interesie społecznym, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecyjnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Starosta Poznański nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozdzielnie 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 uzasadnia 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).

Wobec powyższego, z uwagi na przywołane okoliczności, organ II instancji utrzymał w mocy punkt XIX. zaskarżonej decyzji.

W tym miejscu wskazać należy także, że ustępstwa w zakresie zmiany lokalizacji i/lub rozwiązań techniczno-wykonawczych 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, po zapoznaniu się z wnioskami i zastrzeżeniami Odwołujących wniesionymi w toku postępowania pierwszoinstancyjnego (dotyczącymi parametrów ścieżki pieszo-rowerowej oraz zjazdu na działkę o nr. ewid. [REDAKTOWANO]) nie zdecydował się na odstępnie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Pozostałe poruszane przez Odwołujące zagadnienia, dotyczące m.in. operatu wodnoprawnego, zalewania nieruchomości na terenie Miasta Luboń, jak również odnoszące się do innych decyzji administracyjnych lub innych inwestycji na terenie Miasta Luboń, nie podlegają rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

Podsumowując, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym organ II instancji ostatecznie uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja - poza uchybieniami omówionymi

i skorygowanymi w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski nie jest władny do wydania negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty Odwoływających nie zasługują na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Od skargi należy uiścić wpis stały w wysokości 500 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu od kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), a ponadto zawierać:

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

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren (rys. nr 01-1);
- 2) Mapa w skali 1:500 z projektem podziału nieruchomości o nr. ewid. 87/3 (ark. 13, obręb 0003 Żabikowo);
- 3) Strona tytułowa projektu zagospodarowania terenu;
- 4) Fragmenty części opisowej projektu zagospodarowania terenu (str. 30.÷33. PZT);
- 5) Rys. nr 01-1 i 01-2 Projekt zagospodarowania terenu (PZT);
- 6) Strona tytułowa projektu architektoniczno-budowlanego;
- 7) Fragmenty części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego: branża drogowa (str. 7.÷9. i 15. PAB);
- 8) Rys. nr 03-1 i 03-2 Przekroje normalne (PAB: branża drogowa);

- 9) Strona tytułowa załączników do projektu budowlanego;
- 10) Strona tytułowa informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- 11) Str. 9.3 załączników do projektu budowlanego (wyjaśnienie sposobu uwzględnienia uwag zawartych w opinii dotyczącej geometrii drogi).

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1÷11);
- 2) Pan Marcin Konowski, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z 2 egz. załączników nr 1÷2 oraz 1 egz. załączników nr 3÷11);
- 3) Pani ██████████ (1 egz. bez załączników);
- 4) Pani ██████████ (1 egz. bez załączników);
- 5) Pani ██████████ (1 egz. bez załączników);
- 6) Aa (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1÷11).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 3÷11);
- 2) PODGiK w Poznaniu (bez załączników) - doręczenie elektroniczne.

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,

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

inspektor wojewódzki Karolina Komorska,

tel. 61 854 1235, e-mail: kkomorska@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerpniono” 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