



Poznań, dnia 21 września 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.2.2021.13

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), zwanej dalej *ustawą*, po rozpatrzeniu odwołania pana ██████████ ██████████ od decyzji Starosty Poznańskiego Nr 42/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. (znak: WD.6740.31.2020.ST) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ulicy Dębowej w Dębogórze poprzez budowę chodnika od działki nr 35 do skrzyżowania z ulicą Leśną, zwanej dalej *decyzją Starosty Poznańskiego*:

- I. **Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie na stronie 1., w wierszu 21 licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: *koloru jasnoniebieskiego* zapisem: *koloru czarnego*.
- II. **Uchylam** w całości punkt I. na stronach 1. i 2. zaskarżonej decyzji
i **orzekam** w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:
I. Wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii - nie dotyczy.
- III. **Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie II.2. na stronie 2., w wierszach 33÷34 licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: *linią przerywaną koloru czerwonego* zapisem: *linią koloru czerwonego*.
- IV. **Uchylam** zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono następujące elementy projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji:
 - w tomie I.0 *Projekt zagospodarowania terenu*: rysunek nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (str. 42);
 - w tomie I.1 *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy*: rysunek nr 2 *Plan sytuacyjny* (str. 24),i **orzekam** w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadających im, dokumentów projektowych:
 - dla tomu I.0 *Projekt zagospodarowania terenu*: rysunku nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (str. 42);
 - dla tomu I.1 *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy*: rysunku nr 2 *Plan sytuacyjny* (str. 24),

które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako odpowiednio załączniki nr 1.÷2.

- V. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie VIII.7. na stronie 5., w wierszach 12÷15 licząc od góry strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. z 2018, poz. 963 z późn. zm.)

zapisem:

rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz.U. z 2021 r. poz. 1686).

- VI. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie VIII.12. na stronie 5., w wierszu 10 licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: *art. 55 pkt 1* zapisem: *art. 55 ust. 1.*

- VII. Uchylam** w całości punkt XVI. na stronach 6. i 7. zaskarżonej decyzji

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

XVI. Określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości

Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia na przebudowę zjazdów na nieruchomościach, o których mowa w punkcie XV.1. niniejszej decyzji.

- VIII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

Uzasadnienie

Decyzją Nr 42/2020 z dnia 22 grudnia 2020 r. (znak: WD.6740.31.2020.ST) Starosta Poznański udzielił Wójtowi Gminy Czerwonak zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od *decyzji Starosty Poznańskiego* odwołanie do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł pan ██████████ (właściciel działki o nr. ewid. █████, ark. 3, obręb 0003 Dębogóra), zwany dalej *Odwołującym*.

W piśmie datowanym na dzień 21 stycznia 2020 r. (data złożenia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 21 stycznia 2021 r.), zwanym dalej *podaniem nr 1*, uzupełnionym pismem z dnia 9 lutego 2021 r. (złożonym w tym samym dniu w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu), zwanym dalej *podaniem nr 2*, *Odwołujący* wyraził potrzebę wyjaśnienia konstrukcji zjazdu indywidualnego w km █████+█████ (strona █████) inwestycji, tj. na działkę o nr. ewid. █████ (przed podziałem – █████), w szczególności wytrzymałości zjazdu na jego obciążenie przez pojazdy ciężarowe o masie 42 t.

Ww. odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 *ustawy* właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Poznański przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy (pismo datowane na dzień 16 lutego 2020 r., znak: WD.6740.31.2020.ST, data nadania: 22 lutego 2021 r., data wpływu: 24 lutego 2021 r.).

Na marginesie należy zauważyć, iż Starosta Poznański przekazując odwołanie uchybił terminowi określone w art. 133 *k.p.a.*

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

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego - co zostało zaprezentowane w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji - Wojewoda Wielkopolski ponownie rozpatrzył wniosek właściwego 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 kończącej to postępowanie *decyzji Starosty Poznańskiego*, jak również odniósł się do kwestii podniesionej w odwołaniu.

Po wstępnym zbadaniu akt sprawy, Wojewoda Wielkopolski stwierdził, iż są one niekompletne, w związku z czym pismem z dnia 25 marca 2021 r. (data nadania: 26 marca 2021 r., ePUAP-UPP58814165) wezwał organ I instancji do ich uzupełnienia o brakujące dowody opublikowania w prasie lokalnej obwieszczeń o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o wydaniu *decyzji Starosty Poznańskiego*.

Jednocześnie pismem z dnia 25 marca 2021 r. (data doręczenia: 29 marca 2021 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał pana Ryszarda Świdurskiego, zwanego dalej *Pełnomocnikiem zarządcy drogi*:

1. do ustosunkowania się do uwagi wniesionej przez *Odwołującego* oraz określenie, czy konstrukcja zjazdu indywidualnego w km ■+■,■ (str. ■■■) opracowania umożliwia poruszanie się pojazdów ciężarowych o masie 42 t, lub czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądanie, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn

niewwzględnienia zgłoszonego żądania, wraz z przywołaniem odpowiednich podstaw prawnych;

2. do złożenia wyjaśnień w zakresie:

- a) wniosku o nadanie *decyzji Starosty Poznańskiego* rygoru natychmiastowej wykonalności,
- b) przedłożenia nieprawidłowo wypełnionego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zwanego dalej *oświadczeniem*, w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid. 23/4, ark. 3, obręb 0003 Dębogóra, w którym w pkt. 1. jako inwestora wskazano Gminę Czerwonak, a nie właściwego zarządcę drogi gminnej, tj. Wójta Gminy Czerwonak,
- c) przedłożenia pełnomocnictwa z dnia 18 listopada 2019 r. (znak: WO.077.195.2019), zwanego dalej *pełnomocnictwem*, upoważniającego do występowania w imieniu Gminy Czerwonak, a nie w imieniu właściwego zarządcy drogi gminnej, tj. Wójta Gminy Czerwonak;

3. w odniesieniu do projektu budowlanego, do:

- a) wyjaśnienia, czy projekt budowlany został sporządzony na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), zwanej dalej *ustawą Prawo budowlane*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji ww. ustawy na mocy ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), zwanej dalej *ustawą nowelizującą*, oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie Pb*,
- b) jednoznacznego wskazania wartości prędkości projektowej, z uwagi na rozbieżność pomiędzy informacją zawartą na str. 30 tomu I.0 projektu budowlanego - *Projekt zagospodarowania terenu*, i str. 16 tomu I.1 projektu budowlanego - *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy* (gdzie wskazano wartość prędkości projektowej $V_p=40$ km/h), a rysunkiem nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (gdzie widnieje $V_p=30$ km/h),
- c) wyjaśnienia braku kanału technologicznego, który jest wymagany zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.).

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 18 czerwca 2021 r.

Przy piśmie z dnia 31 marca 2021 r. (wpływ: ePUAP-UPP59131976) organ I instancji przekazał dowody opublikowania w prasie lokalnej obwieszczeń o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o wydaniu *decyzji Starosty Poznańskiego*.

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 25 marca 2021 r., *Pełnomocnik zarządcy drogi* pismem z dnia 21 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 22 kwietnia 2021 r.):

1. ustosunkował się do uwagi wniesionej przez *Odwołującego* oraz złożył obszerne wyjaśnienia w zakresie parametrów i konstrukcji nawierzchni zjazdu indywidualnego w km

- +■,■ (strona ■■■) inwestycji;
2. wyjaśnił, że nie wnioskuje o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności;
 3. przedłożył prawidłowo wypełnione *oświadczenie* w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid. 23/4, ark. 3, obręb 0003 Dębogóra;
 4. przedłożył pełnomocnictwo z dnia 31 marca 2021 r. (znak: WO.077.30.2021), upoważniające do występowania w imieniu Wójta Gminy Czerwonak;
 5. wyjaśnił, że projekt budowlany został sporządzony na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane*;
 6. wyjaśnił, że właściwą wartością prędkości projektowej jest $V_p=40$ km/h, natomiast na rysunku nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (tom I.0 projektu budowlanego - *Projekt zagospodarowania terenu*) i rysunku nr 2 *Plan sytuacyjny* (tom I.1 projektu budowlanego - *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy*) nastąpiła pomyłka i wskazano błędną wartość;
 7. wyjaśnił, że w pasie drogowym ul. Dębowej występuje kanał technologiczny zrealizowany w trakcie budowy przedmiotowej ulicy.

Wyjaśnienia uzyskane od *Pełnomocnika zarządcy drogi* zostały przekazane *Odwolującemu* przez organ II instancji przy piśmie z dnia 10 czerwca 2021 r.

Po ponownym przeanalizowaniu całości udzielonych wyjaśnień i przekazanych materiałów, Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 10 czerwca 2021 r. (data doręczenia: 14 czerwca 2021 r.) wezwał *Pełnomocnika zarządcy drogi* do:

1. przedłożenia skorygowanych rysunków zamiennych, zawierających wskazanie prawidłowej wartości prędkości projektowej $V_p=40$ km/h;
2. wyjaśnienia, czy kanał technologiczny zrealizowany w trakcie budowy przedmiotowej ulicy jest własnością zarządcy drogi oraz czy posiada wolne zasoby wystarczające do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie dostępu do usług szerokopasmowych.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 6 sierpnia 2021 r.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z dnia 22 czerwca 2021 r. (data wpływu: 23 czerwca 2021 r.):

1. przekazując skorygowane rysunki zamienne, zawierające wskazanie prawidłowej wartości prędkości projektowej $V_p=40$ km/h;
2. informując, że kanał technologiczny zrealizowany w trakcie budowy ul. Dębowej jest własnością zarządcy drogi, tj. Wójta Gminy Czerwonak, oraz posiada wolne zasoby wystarczające do zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie dostępu do usług szerokopasmowych.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia i wprowadzone korekty, Wojewoda Wielkopolski działając w oparciu o art. 10 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 *ustawy*, pismem z dnia 23 lipca 2021 r. zawiadomił *Pełnomocnika zarządcy drogi* i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - informacja z rejestru gruntów sporządzona w dniu 23 lipca 2021 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania

administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji, do dnia 18 sierpnia 2021 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 lipca 2021 r.:

1. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: WUW w Poznaniu, Urzędu Gminy Czerwonak oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu - w terminie od dnia 28 lipca 2021 r. do dnia 11 sierpnia 2021 r.;
2. zamieszczonego w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - BIP: WUW w Poznaniu i UG Czerwonak (w terminie od dnia 28 lipca 2021 r. do dnia 11 sierpnia 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (od dnia 28 lipca 2021 r. na okres 14 dni);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z dnia 28 lipca 2021 r.

Jednocześnie w ww. zawiadomieniu i obwieszczeniu Wojewoda Wielkopolski poinformował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 23 września 2021 r.

W wyznaczonym terminie, jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, strony postępowania – w tym *Odwołujący* – nie skorzystali z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wnieśli uwag. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 *k.p.a.*, należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

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

W dniu 18 września 2020 r. do organu I instancji wpłynął wniosek z dnia 18 września 2020 r. (podpisany przez *Pełnomocnika zarządcy drogi*, występującego w imieniu Gminy Czerwonak w oparciu o załączone *pełnomocnictwo*) w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ulicy Dębowej w Dębogórze poprzez budowę chodnika od działki nr 35 do skrzyżowania z ulicą Leśną. Starosta Poznański uznał przedmiotowe *pełnomocnictwo* i doręczał pisma zarządcy drogi poprzez wspomnianego pełnomocnika.

Organ I instancji uznał, iż *Pełnomocnik zarządcy drogi* nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Pismem z dnia 2 października 2020 r. (data wpływu: 5 października 2020 r.) *Pełnomocnik zarządcy drogi* dokonał uzupełnienia wniosku o *oświadczenie* w odniesieniu do działki o nr. ewid. 23/4 (ark. 3, obręb 0003 Dębogóra), a także przedłożył skorygowane szczegółowe zestawienie nieruchomości zawartych we wniosku.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 *ustawy*, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 73/20 z dnia 30 kwietnia 2020 r., znak: DI-IV.8012.73.2020), Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała Nr 1249/2020 z dnia 28 maja 2020 r.) oraz Wójta Gminy Czerwonak (pismo z dnia 8 maja 2020 r., znak: WD.7211.4.2020).

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

Zgodnie z wymogami art. 11d *ustawy*, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierającą określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, a także zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualnym na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie ww. elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy. Należy jednak stwierdzić, że załączony do wniosku projekt budowlany, zawierał nieścisłości wskazane w wyżej cytowanych wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego, które zostały wyjaśnione i skorygowane dopiero w toku postępowania odwoławczego.

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

1. opinia Powiatowego Konserwatora Zabytków z dnia 28 kwietnia 2020 r. (znak: KZ.673.00624.2020.IV);
2. pismo Nr 1880/20 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z dnia 4 maja 2020 r. (znak: WszW.Poz.-WO-Zp.0732.110.2020).

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

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 *ustawy*, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 13 października 2020 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 24 września 2020 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z dnia 13 października 2020 r.:

1. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: UG Czerwonak (w terminie od dnia 15 października 2020 r. do dnia 29 października 2020 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od dnia 15 października 2020 r. do dnia 30 października 2020 r.);

2. zamieszczonego w BIP UG Czerwonak (w terminie od dnia 15 października 2020 r. do dnia 29 października 2020 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od dnia 15 października 2020 r. do dnia 30 października 2020 r.);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z dnia 15 października 2020 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 i 2 *ustawy* 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.

Należy również zauważyć, iż Starosta Poznański w ww. obwieszczeniu i zawiadomieniu wskazał, iż postępowanie zostało wszczęte na wniosek pełnomocnika Wójta Gminy Czerwonak, podczas gdy w aktach sprawy - co już zostało wcześniej wskazane - znajdowało się upoważnienie do występowania w imieniu Gminy Czerwonak.

W związku z powyższym zawiadomieniem, pismem z dnia 19 października 2020 r. (data złożenia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 21 października 2020 r.) wnioski, uwagi i zastrzeżenia wniosła pani [REDAKTED] (właścicielka działki o nr. ewid. [REDAKTED], ark. 3, obręb 0003 Dębogóra), stwierdzając, że:

- niezrozumiałe jest dlaczego postępowanie w przedmiotowej sprawie prowadzone jest na podstawie przepisów *ustawy*;
- stanowczo protestuje i nie wyraża zgody na zniszczenie ceglanych filarków ogrodzenia (dołączono kopię pisma Powiatowego Konserwatora Zabytków z dnia 4 sierpnia 2020 r., znak: KZ.4123.3.00022.2020.III);
- zaniepokojenie budzi planowana budowa chodnika w bezpośrednim sąsiedztwie starego budynku gospodarczego i obniżenie terenu przy budynku, co w konsekwencji może doprowadzić do odsłonięcia fundamentów.

W zakresie ww. wniosków, uwag i zastrzeżeń, na podstawie art. 50 *k.p.a.*, pismem z dnia 29 października 2020 r. (data doręczenia: 2 listopada 2020 r.) organ I instancji wezwał *Pełnomocnika zarządcy drogi* do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska.

Odpowiedź na ww. wezwanie wpłynęła do organu I instancji dnia 12 listopada 2020 r. (pismo z dnia 10 listopada 2020 r.). *Pełnomocnik zarządcy drogi* wyjaśnił wówczas, że:

- nazwa zadania inwestycyjnego wynika z faktu, iż przedmiotowa ulica Dębowa na odcinku objętym projektem zostanie rozbudowana o brakujący chodnik, którego realizacja wymaga poszerzenia pasa drogowego;
- do dokumentacji projektowej i przetargowej zostanie wprowadzony zapis, że pięć ceglanych filarków z ogrodzenia przewidzianego do likwidacji na działce o nr. ewid. [REDAKTED] (ark. 3, obręb 0003 Dębogóra), zostanie na etapie budowy rozebranych i ponownie wymurowanych z maksymalnym wykorzystaniem materiału rozbiórkowego (na koszt inwestora) w granicach przedmiotowej posesji w miejscu uzgodnionym przez inwestora z właścicielką nieruchomości;

- projektowany chodnik przy przejściu przez ww. działkę przebiega wzdłuż istniejącego budynku gospodarczego w odległości od niego od 0,50 do 1,40 m, natomiast obniżenie terenu w sąsiedztwie przedmiotowego budynku wynosi ok. 0,40-0,50 m;
- celem zabezpieczenia ww. budynku przewidziano ustawienie ściany oporowej, natomiast w dokumentacji przetargowej wprowadzono zapis o obowiązku dokonania inwentaryzacji istniejącego budynku (przed rozpoczęciem inwestycji) oraz prowadzenia monitoringu jego stanu (w trakcie budowy).

Pismem z dnia 13 listopada 2020 r. (data doręczenia: 19 listopada 2020 r.) Starosta Poznański przekazał ww. stronie postępowania wyjaśnienia i informacje uzyskane od *Pełnomocnika zarządcy drogi*.

Pismem z dnia 1 grudnia 2020 r. (data wpływu: 2 grudnia 2020 r.) *Pełnomocnik zarządcy drogi* przekazał uzgodnienie projektu przez ENEA Operator sp. z o.o.

O zakończeniu postępowania dowodowego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 2 grudnia 2020 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 24 września 2020 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w drodze obwieszczenia z dnia 2 grudnia 2020 r. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń oraz w BIP UG Czerwonak oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od dnia 4 grudnia 2020 r. do dnia 18 grudnia 2020 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z dnia 4 grudnia 2020 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności, za wyjątkiem publikacji obwieszczenia w prasie lokalnej. Przedmiotowy brak został jednak wyjaśniony i uzupełniony w toku postępowania odwoławczego.

Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego zawierało informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Należy również zauważyć, iż Starosta Poznański w ww. obwieszczeniu i zawiadomieniu wskazał, iż postępowanie toczy się z wniosku pełnomocnika Wójta Gminy Czerwonak, podczas gdy w aktach sprawy - co już zostało wcześniej wskazane - znajdowało się upoważnienie do występowania w imieniu Gminy Czerwonak.

Do dnia wydania decyzji strony postępowania nie wniosły innych uwag odnośnie inwestycji objętej wnioskiem.

W dniu 22 grudnia 2020 r. Starosta Poznański wydał decyzję Nr 42/2020 (znak: WD.6740.31.2020.ST), którą udzielił Wójtowi Gminy Czerwonak zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ulicy Dębowej w Dębogórze poprzez budowę chodnika od działki nr 35 do skrzyżowania z ulicą Leśną. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *ustawy* organ I instancji doręczył decyzję *Pełnomocnikowi zarządcy drogi* oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z dnia 29 grudnia 2020 r. Obwieszczenie o wydaniu *decyzji Starosty Poznańskiego*:

1. zamieszczono na tablicach ogłoszeń: UG Czerwonak (w terminie od dnia 8 stycznia 2021 r. do dnia 22 stycznia 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od dnia 7 stycznia 2021 r. do dnia 21 stycznia 2021 r.);
2. zamieszczono w BIP UG Czerwonak (w terminie od dnia 8 stycznia 2021 r. do dnia 22 stycznia 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od dnia 7 stycznia 2021 r. do dnia 21 stycznia 2021 r.);
3. opublikowano w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z dnia 7 stycznia 2021 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności, za wyjątkiem publikacji obwieszczenia w prasie lokalnej. Przedmiotowy brak zostały jednak wyjaśniony i uzupełniony w toku postępowania odwoławczego.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z dnia 29 grudnia 2020 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

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

Pismem z dnia 29 stycznia 2021 r. (data doręczenia: 3 lutego 2021 r.) organ I instancji wezwał *Odwołującego* do uzupełnienia braku formalnego wniesionego *podania nr 1* poprzez jednoznaczne wskazanie przedmiotu żądania, tj. określenia czy stanowi ono odwołanie od *decyzji Starosty Poznańskiego*, czy innego rodzaju żądanie lub wniosek.

Jednocześnie pismem z dnia 29 stycznia 2021 r. Starosta Poznański przekazał Wójtowi Gminy Czerwonak kopię *podania nr 1*, celem udzielenia *Odwołującemu* odpowiedzi w zakresie konstrukcji zjazdu na działkę o nr. ewid. [REDAKTOWANE] (stan po podziale), ark. 3, obręb 0003 Dębogóra.

W *podaniu nr 2* *Odwołujący* jednoznacznie wskazał, że *podanie nr 1* stanowi odwołanie od *decyzji Starosty Poznańskiego*.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

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

Na początku należy zauważyć, iż organ I instancji w sentencji *decyzji Starosty Poznańskiego* wskazał, iż udziela zezwolenia „po rozpatrzeniu wniosku Pełnomocnika Pana Ryszarda Świdurskiego działającego z upoważnienia Wójta Gminy Czerwonak”, podczas gdy w aktach sprawy - co już zostało wcześniej wskazane - znajdowało się upoważnienie do występowania w imieniu Gminy Czerwonak.

Decyzja Starosty Poznańskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Czerwonak.

Starosta Poznański poprawnie określił przedmiot inwestycji, natomiast w odniesieniu do zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, w odesłaniu do ilustrującego to załącznika graficznego, tj. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, błędnie przyjęto oznaczenie kolorystyczne linii terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. W związku z powyższym, organ II instancji uznał za konieczne dostosowanie treści decyzji do oznaczeń graficznych zawartych w załączniku nr 1, o czym orzeczono w pkt. I niniejszej decyzji.

W tym miejscu należy wskazać, iż w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględnić zmiany stanu prawnego i faktycznego 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 dnia 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09).

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1686). Wspomniana zmiana została uwzględniona w pkt. V. niniejszej decyzji.

Ponadto, organ odwoławczy analizując pkt. VIII.12. zaskarżonej decyzji zauważył, iż Starosta Poznański zawarł niewłaściwe odniesienie do przepisów prawa. W ocenie Wojewody Wielkopolskiego stwierdzona nieprawidłowość w *decyzji Starosty Poznańskiego* mogła zostać wyeliminowana 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 z dnia 16 lipca 2001 r. (sygn. akt V SA 3928/00) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził 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 opisaną omyłkę, orzekając o tym w pkt. VI. niniejszej decyzji.

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

Zgodnie z art. 11f ust. 1 *ustawy* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym

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

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli *decyzji Starosty Poznańskiego* stwierdzono, co następuje:

1. *Decyzja Starosty Poznańskiego* nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 1 *ustawy*.

Należy zauważyć, iż w punkcie I. *decyzji* organ I instancji zawarł sprzeczne i wykluczające się nawzajem zapisy. Z jednej strony określono wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi (pkt. I.1 i I.2), z drugiej natomiast - stwierdzono, że na przedmiotowym odcinku brak jest powiązania drogi z drogami publicznymi (pkt. I.3). Ponadto, organ I instancji umieścił w pkt. I.3. *decyzji* obszerny opis analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi - przeniesiony bezpośrednio z wniosku *Pełnomocnika zarządcy drogi*. Opis ten nie stanowi jednak elementu orzeczenia, bowiem nie nakłada na strony postępowania żadnych praw i obowiązków, a celowość jego zamieszczenia w takiej formie w *decyzji* jest wątpliwa.

Stwierdzono, że na przedmiotowym odcinku drogi brak jest powiązania drogi z innymi drogami publicznymi. W związku z powyższym, organ II instancji uznał - w pkt. II. niniejszej *decyzji* - iż odstępuje od ustalenia wymagań dotyczących powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, gdyż w przedmiotowym postępowaniu nie zachodziła konieczność dokonywania odrębnych ustaleń w tym zakresie.

2. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 *ustawy*, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.

Organ II instancji dokonał jedynie korekty redakcyjnej zapisu pkt. II.2. *decyzji Starosty Poznańskiego* w zakresie oznaczenia linii podziału nieruchomości, prezentowanych na mapach z projektami podziału nieruchomości.

3. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 *ustawy*, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.
4. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 *ustawy*, w punkcie IV. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z *ustawy Prawo budowlane*.
5. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 *ustawy*. Organ I instancji w punkcie V. prawidłowo zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
6. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 *ustawy*. Organ I instancji w punkcie VI. decyzji prawidłowo oznaczył nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Czerwonak.
7. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 *ustawy*, w punkcie VII. zatwierdzając projekt budowlany.

W toku postępowania odwoławczego, organ II instancji stwierdził jednak nieścisłości w projekcie budowlanym, które zostały wskazane w cytowanych w niniejszej decyzji wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego. Wskutek dokonanych przez *Pełnomocnika zarządcy drogi* korekt, organ II instancji uznał za konieczne uchylene i zastąpienie następujących elementów projektu budowlanego:

- w tomie I.0 *Projekt zagospodarowania terenu*: rysunku nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (str. 42),
- w tomie I.1 *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy*: rysunku nr 2 *Plan sytuacyjny* (str. 24).

W tym miejscu wskazać należy, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie *ustawa nowelizująca*. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe *rozporządzenie w sprawie Pb*. Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *ustawy Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie Pb*.

Po analizie skorygowanego projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony zgodnie z *ustawą Prawo budowlane*, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym rozporządzeniem 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*, oraz *rozporządzeniem w sprawie Pb*, a także zgodnie z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Projekt budowlany zawiera też informację o obszarze oddziaływania obiektu, wymagana na podstawie art. 34 ust. 3 pkt 5 *ustawy Prawo budowlane*.

8. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*:
- w punkcie VIII. organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a *ustawy*);
 - w punkcie IX. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b *ustawy*);
 - w punkcie X. organ I instancji prawidłowo określił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j *ustawy*);
 - w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. d, e, f, oraz g *ustawy*, stąd w punktach XI.÷XIV. organ I instancji zawarł prawidłowe zapisy: „nie dotyczy”;
 - w punkcie XV. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek przebudowy zjazdów i zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, j *ustawy*);
 - w punkcie XVI. organ I instancji określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku określonego w pkt. XV. *decyzji Starosty Poznańskiego* (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *ustawy*).

Organ II instancji stwierdził jednak, że *decyzja Starosty Poznańskiego* w ww. zakresie wymaga korekty redakcyjnej w celu doprecyzowania zapisów.

Na marginesie należy zauważyć, iż w przypadku nieruchomości objętej obowiązkiem, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h *ustawy*, stanowiącej własność Gminy Czerwonak, w sytuacji, gdy Wójt Gminy Czerwonak wykonuje zadania zarządcy dróg gminnych, w ocenie organu II instancji nie jest uzasadnione ograniczanie korzystania z tej nieruchomości na cele związane z realizacją ww. obowiązku.

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

10. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2, w punkcie XIX.1. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali.

11. W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, stąd w punkcie XIX.2. organ I instancji zawarł prawidłowy zapis: „nie dotyczy”.

Dokonując analizy *decyzji Starosty Poznańskiego* organ II instancji stwierdził także,

że spełnia ona wymogi art. 107 § 1 *k.p.a.* Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata - Wójta Gminy Czerwonak. *Decyzja Starosty Poznańskiego* zawiera także prawidłowe oznaczenie stron postępowania. Uzasadnienie decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym związane stanowisko organu I instancji odnośnie uwag wniesionych przez stronę 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 2021 r. poz. 247 ze zm.).

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

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I.-VII. 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. VIII. niniejszej decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Odnośnie zarzutu wniesionego w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1313/98, LEX nr 48725). 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 *Odwołującego* w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy *ustawy* 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 *ustawy* 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 dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; z dnia 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *ustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ustawie* 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 dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, iż 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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, LEX nr 1367353).

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

uzasadnionych interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione.

W tym miejscu wypada również przytoczyć stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r. (sygn. akt II OSK 916/19) dotyczące stosowania reguły wynikającej z art. 7 *k.p.a.*, nakazującej załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem Sądu reguła ta nie może doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów *ustawy*: *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 *ustawy* nie mogą więc być modyfikowane z uwagi na słuszny interes strony czy stron, a ochrona tego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi. Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 11e *ustawy* który mówi, że nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Powyższe zasady należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy wniesionego zarzutu.

II.

Ustosunkowując się do kwestii podniesionej przez *Odwołującego* w zakresie konstrukcji zjazdu indywidualnego w km ■+■,■ (strona ■) inwestycji, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno Starosta Poznański orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Wojewoda Wielkopolski działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań technicznych. Organy nie są także władne nakazać inwestorowi przyjęcie i zastosowanie konkretnych rozwiązań technicznych, zgodnie z wolą *Odwołującego*.

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

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 kwestii dotyczącej konstrukcji zjazdu indywidualnego w km ■+■■,■ (strona ■■■) inwestycji, podniesionej w ww. odwołaniu.

W piśmie z dnia 21 kwietnia 2021 r., które zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, *Pełnomocnik zarządcy drogi* przedstawił swoje stanowisko i złożył obszerne wyjaśnienia.

W pierwszej kolejności *Pełnomocnik zarządcy drogi* podkreślił, że istniejący obecnie zjazd indywidualny w km ■+■■,■ (strona ■■■) inwestycji został wykonany w trakcie budowy ulicy Dębowej w oparciu o decyzję Starosty Poznańskiego Nr 1/2018 z dnia 9 stycznia 2018 r. (znak: WD.6740.52.2017) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Dębowej w Dębogórze. Zarówno na etapie wydawania ww. decyzji, jak i samej budowy, *Odwołujący* nie zgłaszał uwag co do parametrów przedmiotowego zjazdu, jak i wykonanej konstrukcji nawierzchni o następującej specyfikacji:

- warstwa ścieralna z prefabrykowanej kostki brukowej betonowej o grubości 8 cm (typu „behaton”, koloru grafitowego),
- warstwa podsypki cementowo-piaskowej (1:4) o grubości 3 cm,
- warstwa podbudowy zasadniczej z mieszanki niezwiązanej (kruszywo łamane) stabilizowanej mechanicznie o uziarnieniu ciągłym 0/31,5 mm i grubości 15 cm,
- warstwa wzmacniająca z mieszanki związanej stabilizowanej spoiwem (cementem z betoniarni) o $R_m = 2,5$ MPa i grubości 10 cm.

Następnie, *Pełnomocnik zarządcy drogi* zauważył, że w projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Starosty Poznańskiego* przedmiotowy zjazd podlega jedynie regulacji wysokościowej z uwagi na konieczność dostosowania do projektowanego chodnika oraz przyległego terenu, natomiast jego kształt i konstrukcja pozostaje zasadniczo jak w stanie istniejącym (ze względów technologicznych nastąpiła tylko zmiana materiału podbudowy – z kruszywa na beton).

W ocenie *Pełnomocnika zarządcy drogi*, przedmiotowy zjazd parametrami i konstrukcją nawierzchni nie jest dostosowany do poruszania się po nim pojazdów ciężarowych członowych o masie 42 t, natomiast tak duży pojazd skręcając w zjazd z ul. Dębowej nie zmieści się w jego zakresie, co będzie skutkowało jego zniszczeniem wraz z przylegającym z obu stron chodnikiem. Obsługa działki o nr. ewid. ■■■ (stan po podziale) dla pojazdów ciężarowych członowych winna odbywać się poprzez istniejący zjazd na drogę wewnętrzną (działka o nr. ewid. ■■■), którego przecięcie krawędzi nawierzchni zjazdu i drogi jest wyokrąglone łukiem kołowym o promieniu $R = 6$ m i $R = 9$ m. Ponadto w stanie istniejącym obsługa ww. działki poza zjazdem w km ■+■■,■ odbywa się również zjazdem do gospodarstwa zlokalizowanym pod koniec opracowania (strona ■■■).

Reasumując, *Pełnomocnik zarządcy drogi* wskazał, iż nie widzi potrzeby zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądanie *Odwołującego*, natomiast wprowadzenie zmian stanowiłoby precedens i mogłoby spowodować, iż właściciele innych działek domagaliby się takich samych rozwiązań.

W tym miejscu należy zauważyć, że ustępstwo w zakresie zmiany rozwiązań projektowych spornego zjazdu wymaga 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 *ustawy* w związku z art. 79a § 1 *k.p.a.*) i tylko wówczas, gdy jest w stanie wykazać, że postępowanie zmierza nieuchronnie ku decyzji odmownej. W przedmiotowej sprawie inwestor nie zdecydował się na odstąpienie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie może, zgodnie z art. 11e *ustawy*, uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Należy podkreślić, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku zapewnienia właścicielom działek zjazdu o wytrzymałości na jego obciążenie przez pojazdy ciężarowe członowe o masie 42 t. Na marginesie należy jedynie wskazać, że w *rozporządzeniu* zostały określone parametry konstrukcji drogi, jednakże odnoszą się one jedynie do jezdni drogi (nawierzchnie zasadniczych i dodatkowych pasów ruchu, pasów awaryjnych, pasów włączania i wyłączania, łącznicy, MOP, placu, opaski, utwardzonych poboczy, przystanku autobusowego na pasach ruchu i w zatoce, drogi w strefie zamieszkania oraz jezdni manewrowej), stanowisk, pasów i zatok postojowych, a także chodnika i ścieżki rowerowej (por. § 141 *rozporządzenia*). W powyższym katalogu nie zostały ujęte takie elementy drogi jak zjazdy.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

Podsumowując, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym organ II instancji ostatecznie uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją i przedstawionymi rozwiązaniami technicznymi, 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 Starosty Poznańskiego* - poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzut i żądanie *Odwołującego* nie zasługuje na uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie 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 2019 r. poz. 2325 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. Rysunek nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* (str. 42 tomu I.0 projektu budowlanego - *Projekt zagospodarowania terenu*).
2. Rysunek nr 2 *Plan sytuacyjny* (str. 24 tomu I.1 projektu budowlanego - *Projekt architektoniczno-budowlany. Branża drogowa. Projekt drogowy*).

Otrzymują:

1. Starosta Poznański (1 egz. wraz z załącznikami),
2. Pan Ryszard Świdurski - pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz. wraz z załącznikami),
3. Pan ██████████ (1 egz. bez załączników),
4. Aa (1 egz. wraz z załącznikami).

Do wiadomości:

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

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz (tel. 61-854-10-81, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl),
starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik (tel. 61-854-14-67, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl).

W treści niniejszej decyzji „wyczerliono” 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