



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i pkt 3 w związku z art. 105 § 1 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 [REDAKTOWANO], reprezentowanej przez r.pr. [REDAKTOWANO], oraz po przeprowadzeniu oceny legitymacji procesowej do złożenia odwołania przez pana [REDAKTOWANO], reprezentowanego przez r.pr. [REDAKTOWANO], od decyzji Starosty Pleszewskiego z 7 listopada 2024 r. (znak: AB.6740.4.3.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej nr 632075P w miejscowości Leszczyca, zwanej dalej: zaskarżoną decyzją:

I. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1., w wierszach 26.÷27., licząc od dołu strony, zapis:

„art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i 2, art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1”

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

„art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i art. 16 ust. 2”.

II. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie na stronie 1., w wierszu 23. (licząc od dołu strony) zaskarżonej decyzji, zapisu: „Gminę Gizałki” zapisem: „Wójta Gminy Gizałki”.

III. Uchylam w wykazie nieruchomości, bądź ich części, objętych zaskarżoną decyzją, znajdujący się na stronie 1., w wierszu 7., licząc od dołu strony, zapis dotyczący działki z obrębem 0004 Gizałki: „7/2”

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, następującego zapisu: „7/24”.

IV. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie I. na stronach 1. i 2. zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Przedmiotowa droga zaliczona została do kategorii dróg jako droga gminna, o klasie drogi D-dojazdowa. W miejscu projektowanej inwestycji znajduje się droga gruntowa. Droga zlokalizowana jest w miejscowości Leszczyca, w której występuje zabudowa mieszkaniowa, pola uprawne, nieużytki i tereny leśne. Projektowana inwestycja połączy zlokalizowane przy niej nieruchomości z drogą wojewódzką nr 442.”

zapisem:

„Należy zapewnić powiązanie realizowanego odcinka drogi gminnej nr 632075P z drogą wojewódzką nr 442 poprzez skrzyżowanie zwykłe w km ok. 0+006 inwestycji.”.

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

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

„1. Ustalam linię rozgraniczającą teren, oznaczoną na mapie stanowiącej **załącznik nr 1** do decyzji i opisaną w legendzie tej mapy jako „Linia rozgraniczająca teren inwestycji”.

Załącznik nr 1 do decyzji sporządzony został na mapie do celów projektowych w skali 1:500, dla której geodeta uprawniony inż. Arkadiusz Jasiak 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 Pleszewskiego na podstawie protokołu nr 1 z 9 kwietnia 2025 r. (identyfikator zgłoszenia pracy geodezyjnej: GK.6640.1.521.2025).”.

VI. Uchylam załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji - mapę z zaznaczoną linią rozgraniczającą teren (rys. nr 2.1)

i orzekam poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowej mapy z zaznaczoną linią rozgraniczającą teren (rys. nr 2.1), która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

VII. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się w punkcie III.1.4. na stronie 3., w wierszach 12.÷13., licząc od góry strony, zapis: „Realizacja planowanej inwestycji wymaga usunięcia 54.”.

VIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie IV. na stronie 3., w wierszu 8. (licząc od dołu strony) zaskarżonej decyzji, zapisu: „w punkcie VI.1.” zapisem: „w punkcie VI.”.

IX. Orzekam poprzez dodanie do zaskarżonej decyzji, na końcu punktu V.1. na stronie 4., w wyszczególnieniu operatów technicznych wpisanych do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zapisu o następującej treści: „i w dniu 7 kwietnia 2025 r. pod numerem identyfikatora P.3020.2025.428”.

X. Uchylam załącznik nr 2.10 do zaskarżonej decyzji, tj. mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 7/2 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki, jedn. ewid. 302004_2, Gizałki), sporządzoną w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych przez geodetę uprawnionego inż. Arkadiusza Jasiaka (operat techniczny wpisany przez Starostę Pleszewskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 18 czerwca 2023 r. pod numerem identyfikatora P.3020.2024.735),

i orzekam poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, nowej mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 7/24 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki, jedn. ewid. 302004_2, Gizałki), sporządzonej w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych przez geodetę uprawnionego inż. Arkadiusza Jasiaka (operat techniczny wpisany przez Starostę Pleszewskiego do ewidencji materiałów

państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 7 kwietnia 2025 r. pod numerem identyfikatora P.3020.2025.428), która stanowi załącznik nr 2 do niniejszej decyzji.

- XI. Uchylam** w Tabeli 1, znajdującej się w punkcie V.3. na stronach 4.÷5. zaskarżonej decyzji, wiersz 6. (licząc od góry tabeli na stronie 5.) dotyczący działki o nr ewid. 7/2 z obrębu 0004 Gizałki

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

0004 Gizałki	7/24	(7/25), 7/26	KZ1P/ [REDACTED] / [REDACTED]
--------------	------	--------------	-------------------------------

- XII. Uchylam** w całości punkt VI.2. na stronie 5. zaskarżonej decyzji

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

„2. Ustalam, że nieruchomości oznaczone w poniższej Tabeli 1a w całości stają się z mocy prawa własnością Gminy Gizałki z dniem, w którym decyzja stanie się ostateczna.

Arkusz	Numer działki	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat pleszewski, gmina Gizałki Jednostka ewidencyjna: 302004_2, Gizałki		
Obręb: 0006 Leszczyca		
1	69/3	KZ1P/ [REDACTED] / [REDACTED]
	70	-

Tabela 1a.”.

- XIII. Uchylam:**

- 1) zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany, stanowiący część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji (tj. wspólnie opracionych elementów projektu budowlanego);
- 2) część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji (tj. wspólnie opracionych elementów projektu budowlanego) w zakresie załączników projektu budowlanego (tj. informacji dot. BIOZ oraz opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów),

i orzekam poprzez:

- 1) zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, nowego projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego;
- 2) ustalenie, w miejsce uchylenia, nowych załączników projektu budowlanego (tj. informacji dot. BIOZ oraz opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów), które stanowią załącznik nr 3 do niniejszej decyzji (tj. wspólnie opracione elementy projektu budowlanego).

- XIV. Uchylam** w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujące się w punkcie VIII.6. na stronie 6. zapisy:
- 1) „zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii”;
 - 2) „w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”,
- i orzekam** poprzez ustalenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych zapisów:
- 1) „zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii”;
 - 2) „w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”.
- XV. Uchylam** w całości punkt VIII.7. na stronie 6. zaskarżonej decyzji.
- XVI. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie X.3. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu: „w punkcie X.2. decyzji” zapisem: „w punktach X.1. i X.2 decyzji”.
- XVII. Uchylam** w całości punkt XI. (w tym Tabelę 2) na stronie 7. zaskarżonej decyzji.
- XVIII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
- XIX. Umarzam** postępowanie organu I instancji w zakresie działki o nr ewid. 47, obręb 0004 Gizałki, gmina Gizałki.
- XX. Umarzam** postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania wniesionego przez pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO].

Uzasadnienie

Wnioskiem z 12 czerwca 2024 r. (wpływ: 13 czerwca 2024 r.), uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, pan Lech Marciniak, 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 gminnej nr 632075P w miejscowości Leszczyca. Pełnomocnik zarządcy drogi nie wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ww. wniosku jako wnioskodawcę wskazano Gminę Gizałki, a nie właściwego zarządcę dróg gminnych (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia decyzji).

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie, Starosta Pleszewski decyzją z 7 listopada 2024 r. (znak: AB.6740.4.3.2024) udzielił Wójtowi Gminy Gizałki, zwanemu dalej: Zarządcą drogi, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej nr 632075P w miejscowości Leszczyca.

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

- 1) pani [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] (właścicielka działki o nr. ewid. [REDAKTOWANO], ark. [REDAKTOWANO], obręb [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO]), zwana dalej: Odwołującą, reprezentowana przez r.pr. [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO], zwaną dalej: Pełnomocniczką Odwołującą;
- 2) pan [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO], reprezentowany przez r.pr. [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO].

W odwołaniu z 2 grudnia 2024 r. (nadanym tego samego dnia w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, wpływ: 6 grudnia 2024 r.) ww. skarżący:

1) zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie:

- a) art. 8 k.p.a., poprzez nie przyczynienie się przez organ I instancji do starannego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia postępowania mającego zagwarantować równość wobec prawa, w sposób budzący zaufanie obywateli do państwa, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania obywateli,
- b) art. 77 § 1 i art. 7, art. 80 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy, poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, niezbędnych do oceny zaistnienia wszystkich przesłanek wymaganych przez ustawodawcę, niezbranie i nierozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego,
- c) art. 7 k.p.a. w związku z art. 11c specustawy, polegające na nieuwzględnieniu ich słusznego interesu i przyjęcie, że wywłaszczenie nieruchomości wykorzystywanej w celu prowadzenia działalności rolniczej jest uzasadnione realizacją celu publicznego, podczas gdy decyzja celu takiego nie realizuje, w szczególności nie rozważenie, czy możliwy jest inny przebieg drogi, tj. czy można zająć grunt po obu stronach ulicy w takim samym (równym) zakresie, bądź czy możliwe jest zachowanie drogi o dotychczasowych parametrach poprzez jej zmianę jedynie w zakresie wymiany nawierzchni - przez „wylanie asfaltu i pokrycie istniejącego pobocza tłuczeniem”, w związku z czym nie byłoby konieczności wywłaszczenia części działki o nr. ewid. ■■■■■■,
- d) art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji RP, poprzez przyjęcie, że ingerencja w prawo własności dokonana decyzją miała miejsce z zachowaniem zasady proporcjonalności i równości, a nadto nie naruszyła prawa do swobodnego prowadzenia działalności rolniczej i korzystania z lasu, jak również nie naruszyła prawa własności oraz nie nadała w sposób nieuprawniony prymatu interesowi publicznemu nad interesem prywatnym, gdy tymczasem w sprawie doszło do arbitralnego wyznaczenia nieruchomości podlegających wywłaszczeniu, co spowodowało znaczny spadek wartości nieruchomości po podziale, a w szczególności uniemożliwi panu ■■■■■■ ■■■■■■, pani ■■■■■■ ■■■■■■ i panu ■■■■■■ ■■■■■■ ewentualną budowę na działkach bądź ich sprzedaż;

2) wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania;

3) odnieśli się do dokumentacji projektowej w ramach wskazania dowodów uzasadniających ich żądanie.

Odwołanie spełnia wymagania określone w art. 11g ust. 1a specustawy oraz wniesione zostało w terminie.

Pismem z 27 marca 2025 r. Zarządca drogi wniósł do organu I instancji o nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Postanowieniem z 17 kwietnia 2025 r. (znak: AB.6740.4.3.2024), zwanym dalej: postanowieniem Starosty, Starosta Pleszewski nadał zaskarżonej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Pismem z 29 kwietnia 2025 r. Odwołująca, reprezentowana przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosła zażalenie na postanowienie Starosty, które stanowiło przedmiot odrębnego postępowania przed organem II instancji. Następnie, pismem z 27 maja 2025 r., uzupełnionym pismem z 4 czerwca 2025 r. Odwołująca zażądała wstrzymania natychmiastowego wykonania zaskarżonej decyzji.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Pleszewski przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołanie wraz z aktami sprawy [pisma z: 13 grudnia 2024 r. (wpływ: 17 grudnia 2024 r.) i 16 stycznia 2025 r. (wpływ: 20 stycznia 2025 r.)].

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 pierwszej instancji z punktu widzenia legalności, celowości oraz słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zostały podniesione przez stronę 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 Pleszewskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność zaskarżonej decyzji, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez stronę w odwołaniu.

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

- 1) Zarządu Województwa Wielkopolskiego - opinia pozytywna wyrażona w postanowieniu nr 120/24 z 16 maja 2024 r. (znak: DI-IV.8012.120.2024);
- 2) Zarządu Powiatu w Pleszewie - opinia pozytywna wyrażona w postanowieniu z 23 maja 2024 r. (znak: NR.6821.2.32.2024), stanowiącym załącznik do uchwały Nr I/4/2024 z dnia 23 maja 2024 r.;
- 3) Wójta Gminy Gizałki - opinia pozytywna zawarta w piśmie z 23 maja 2024 r. (znak: RI.7011.1.2024).

W aktach sprawy stwierdzono brak oryginałów ww. dokumentów. Wobec powyższego, pismem z 21 marca 2025 r., zwanym dalej: pismem nr 1 WW, organ odwoławczy wezwał Zarządcę drogi do uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie o oryginały lub odpisy, poświadczone za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 lub § 2b k.p.a., ww. dokumentów.

Pismem z 17 kwietnia 2025 r. (znak: RI.7011.1.2024, wpływ: 22 kwietnia 2025 r.), zwanym dalej: pismem nr 1 Zarządcy, Zarządca drogi przekazał żądane dokumenty.

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

- 1) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi - rys. nr 2.1 (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 (z uchybieniem, o którym będzie mowa poniżej);
- 5) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Analizując treść mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, organ odwoławczy zauważył, że działka o nr. ewid. 64 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca), stanowiąca pas drogowy drogi gminnej nr 632075P i będąca własnością Gminy Gizałki, jest jedynie częściowa objęta linią określającą teren niezbędną dla obiektów budowlanych.

Wobec powyższego, pismem nr 1 WW organ odwoławczy wezwał Zarządcę drogi do uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie o oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością o nr. ewid. 64 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca) na cele budowlane. Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy przekazał stosowne oświadczenie.

W odniesieniu do oświadczenia inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, stwierdzono, co następuje.

Kwestie związane z przedmiotowym oświadczeniem nie są uregulowane w specustawie. Zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Przepisy ustawy - Prawo budowlane w art. 32 ust. 4 stanowią, że jednym z warunków wydania pozwolenia na budowę

jest złożenie przez wnioskodawcę oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W ocenie organu odwoławczego dopuszczalne jest zatem złożenie przez Zarządcę drogi przedmiotowego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2554/12; wyrok WSA w Białymstoku z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 960/12).

Badając akta sprawy, organ II instancji stwierdził również, że na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi zastosowano m.in. następujące oznaczenia: „linię rozgraniczającą teren inwestycji” i „projektowaną granicę pasa drogowego”. Przebieg ww. oznaczeń jest rozbieżny.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem nr 1 WW wezwał Zarządcę drogi do jednoznacznego i czytelnego oznaczenia na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi linii określającej teren niezbędny dla obiektów budowlanych oraz linii rozgraniczającej teren, mając na uwadze, że linia rozgraniczająca teren to granica projektowanego pasa drogowego.

Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy przekazał zmienioną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi. W związku ze stwierdzonymi na mapie uchybieniami Wojewoda Wielkopolski pismem z 29 kwietnia 2025 r., zwanym dalej: pismem nr 2 WW, wezwał Zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień na okoliczność:

- 1) oznaczenia linii rozgraniczającej teren w zakresie działki o nr. ewid. 64 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca), która nie jest objęta podziałem, a dla której inwestor przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 2) wskazania w metryce rysunku skali 1:1000, podczas gdy treść mapy przedstawiona została w skali 1:500.

Zarządca drogi pismem z 5 maja 2025 r. (znak: RI.7011.1.2024, wpływ: 8 maja 2025 r.), zwanym dalej: pismem nr 2 Zarządcy, przekazał zmienioną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi.

Analizując wniosek inwestora, Wojewoda Wielkopolski zauważył także, że w szczegółowym zestawieniu nieruchomości wskazano działkę o nr. ewid. 69/6 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca) jako nieruchomość planowaną do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy tylko część ww. nieruchomości powstała wskutek podziału (tj. działka o nr. ewid. 69/9) jest niezbędna na cele przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem nr 1 WW wezwał Zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień w zakresie ww. niezgodności we wniosku.

Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy przekazał zmienione szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem. W związku ze stwierdzonymi uchybieniami Wojewoda Wielkopolski pismem nr 2 WW, w odniesieniu do przedłożonego szczegółowego zestawienia nieruchomości objętych wnioskiem, wezwał Zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień na okoliczność:

- 1) wskazania działki o nr. ewid. 69/6 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca) jako nieruchomości planowanej do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy tylko część ww. nieruchomości powstała wskutek podziału (tj. działka o nr. ewid. 69/9) jest niezbędna na cele inwestycji drogowej;
- 2) pominięcia działki o nr. ewid. 70 (ark. 1, obręb 0006 Leszczyca), jako nieruchomości planowanej do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Zarządca drogi pismem nr 2 Zarządcy przekazał skorygowane szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Do wniosku inwestor dołączył również projekt zagospodarowania terenu, zwany dalej: PZT, i projekt architektoniczno-budowlany, zwany dalej: PAB. Przedmiotowa dokumentacja projektowa została wykonana i sprawdzona przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy - 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 Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), zwanym dalej: rozporządzeniem w sprawie PTB, 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.), zwanym dalej: rozporządzeniem w sprawie PB, a także jest zgodny z pozostałymi elementami wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy, oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne. W aktach sprawy przekazanych przez organ I instancji znajdowały się wydruki następujących dokumentów elektronicznych:

- 1) pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 28 maja 2024 r. (znak: P.RPP.430.87.2024.MS), zwanego dalej: pismem RZGW, wskazującego na brak potrzeby wydania opinii, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy;
- 2) pisma Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WOUZ w Poznaniu, Delegatura w Kaliszu) z 13 maja 2024 r. (znak: Ka-WA.5183.2126.2.2024), zwanego dalej: opinią WWKZ;
- 3) pisma Szefa Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji z 9 maja 2024 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.189.2024), zwanego dalej: opinią CWCR.

Wobec powyższego, pismem nr 1 WW organ odwoławczy wezwał Zarządcę drogi do uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie o ww. dokumenty elektroniczne, umożliwiające weryfikację złożonych podpisów elektronicznych.

Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy przekazał:

- 1) pismo RZGW i opinię WWKZ wraz z raportami z pozytywnej weryfikacji kwalifikowanych podpisów elektronicznych;
- 2) uwierzytelniony odpis opinii CWCR (dokument nr 1591/2024).

W aktach sprawy znajdują się również następujące pełnomocnictwa:

- 1) nr 7/2024 z 9 kwietnia 2024 r. udzielone Pełnomocnikowi zarządcy drogi do działania w przedmiotowej sprawie w imieniu i na rzecz Gminy Gizałki (ważne do 30 czerwca 2024 r.);
- 2) nr 20/2024 z 1 lipca 2024 r. udzielone Pełnomocnikowi zarządcy drogi do działania w przedmiotowej sprawie w imieniu i na rzecz Gminy Gizałki (ważne do 31 lipca 2024 r.).

W tym miejscu należy zauważyć, że ww. pełnomocnictwa winny być udzielone do występowania w imieniu i na rzecz właściwego zarządcy dróg gminnych, tj. Wójta Gminy Gizałki.

W związku z powyższym, organ odwoławczy pismem nr 1 WW wezwał Zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień na okoliczność:

- 1) wskazania we wniosku o wydanie zaskarżonej decyzji Gminy Gizałki jako właściwego zarządcy drogi gminnej objętej przedmiotową inwestycją, a nie Wójta Gminy Gizałki;
- 2) udzielenia Pełnomocnikowi zarządcy drogi pełnomocnictwa do działania w przedmiotowej sprawie w imieniu i na rzecz Gminy Gizałki.

Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy przekazał:

- 1) korektę wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w zakresie nazwy inwestora;
- 2) korektę pełnomocnictwa nr 20/2024.

Wobec nie przedłożenia korekty pełnomocnictwa nr 7/2024 Wojewoda Wielkopolski pismem nr 2 WW ponownie wezwał Zarządcę drogi do złożenia wyjaśnień na okoliczność udzielenia Pełnomocnikowi zarządcy drogi pełnomocnictwa do działania w przedmiotowej sprawie w imieniu i na rzecz Gminy Gizałki.

Zarządca drogi pismem nr 2 Zarządcy przekazał korektę pełnomocnictwa nr 7/2024.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że Starosta Pleszewski 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 wady postępowania organu I instancji w zakresie zebranego materiału dowodowego.

Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy ostatecznie uznał, że poza uchybieniami, o których była mowa powyżej i które to uchybienia zostały konwalidowane przez Wojewodę Wielkopolskiego, zawiera on wszystkie niezbędne w niniejszej sprawie

elementy wskazane w art. 11d ust. 1 specustawy oraz wymagane na podstawie art. 33 § 3 k.p.a.

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.

Zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, Starosta Pleszewski poinformował Pełnomocnika zarządcy drogi oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, wysyłając indywidualne zawiadomienie z 9 lipca 2024 r. odpowiednio na adres wskazany we wniosku oraz na adresy wskazane w katastrze nieruchomości (wg danych z wypisów z rejestru gruntów sporządzonych 5 lipca 2024 r. i 8 lipca 2024 r.). Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 10 lipca 2024 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: Starostwa Powiatowego w Pleszewie (w terminie od 10 lipca 2024 r. do 24 lipca 2024 r.) i UG Gizałki (w terminie od 15 lipca 2024 r. do 7 sierpnia 2024 r.);
- 2) zamieszczonego w BIP: Starostwa Powiatowego w Pleszewie (na okres 14 dni od 11 lipca 2024 r.) i UG Gizałki (na okres 14 dni od 15 lipca 2024 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej (miesięcznik „Życie Pleszewa”) w wydaniu z lipca 2024 r. (premiera wydania papierowego: 23 lipca 2024 r.).

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania:

- 1) częściowo spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy, gdyż oznaczenie nieruchomości (lub ich części) zawierało 23 działki objęte wnioskiem o wydanie decyzji oraz 1 nieruchomość (tj. działkę o nr ewid. 47, obręb 0004 Gizałki), która nie była objęta wnioskiem o wydanie decyzji;
- 2) spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy zawierając informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Pismem z 30 sierpnia 2024 r. Zarządca drogi dokonał korekty (zmiany) wniosku, w tym szczegółowego zestawienia nieruchomości.

Wobec powyższego, Starosta Pleszewski zawiadomił pisemnie Zarządcę drogi oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 10 września 2024 r.) o korekcie wniosku o wydanie decyzji.

Zawiadomienie z 10 września 2024 r.:

- 1) częściowo spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy, gdyż oznaczenie nieruchomości (lub ich części), poza działkami objętymi wnioskiem, zawierało działkę o nr ewid. 47 (obrub 0004 Gizałki), która nie była objęta wnioskiem o wydanie decyzji;
- 2) spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 2 specustawy zawierając informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Należy zauważyć, że postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym organ administracji jest związany. To wniosek wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej załatwieniu w danym postępowaniu. Organ prowadzący postępowanie nie może samodzielnie modyfikować wniosku inwestora, w szczególności zwiększać zakresu danej sprawy o kolejną nieruchomość.

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego Starosta Pleszewski zawiadomił pisemnie Zarządcę drogi oraz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 8 października 2024 r.). Jednocześnie organ poinformował o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.

W związku z ww. zawiadomieniami, strony postępowania zapoznawały się z aktami sprawy oraz wносиły uwagi i zastrzeżenia odnośnie inwestycji drogowej. Organ I instancji sukcesywnie przysyłał Zarządcy drogi kopie pism stron w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień. Uzyskane wyjaśnienia organ I instancji przekazał stronom.

Na marginesie należy zauważyć, że organ I instancji nie zbadał, czy panu [REDAKTOWANO] przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu administracyjnym (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia decyzji).

Postanowieniem z 26 lipca 2024 r. organ I instancji zobowiązał wnioskodawcę do usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji projektowej.

Skorygowane elementy projektu oraz stosowne wyjaśnienia i uzupełnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie Zarządcy drogi z 23 września 2024 r. Jednocześnie Zarządca drogi wskazał, że inwestycja nie jest projektowana na działce o nr ewid. 47.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, organ I instancji decyzją 7 listopada 2024 r. (znak: AB.6740.4.3.2024) udzielił Zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Decyzji nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy, organ I instancji doręczył decyzję upoważnionemu pracownikowi UG Gizałki (działającemu na podstawie upoważnienia nr 12/2023 z 29 grudnia 2023 r. udzielonego przez Zarządcę drogi) oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 14 listopada 2024 r., które zostało:

- 1) zamieszczone na tablicach ogłoszeń: Starostwa Powiatowego w Pleszewie (w terminie od 15 listopada 2024 r. do 13 grudnia 2024 r.) i UG Gizałki (w terminie od 21 listopada 2024 r. do 9 grudnia 2024 r.);
- 2) zamieszczone w BIP: Starostwa Powiatowego w Pleszewie (na okres 14 dni od 18 listopada 2024 r.) i UG Gizałki (na okres 14 dni od 21 listopada 2024 r.);
- 3) opublikowane w prasie lokalnej (miesięcznik „Życie Pleszewa”) w wydaniu z listopada 2024 r. (premiera wydania papierowego: 28 listopada 2024 r.).

Ponadto, organ I instancji zawiadomił (pismo z 14 listopada 2024 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości.

W aktach sprawy utrwalono dokonane ww. czynności.

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

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

Organ I instancji prawidłowo wskazał w zaskarżonej decyzji przedmiot inwestycji.

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

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy. Jednakże, organ I instancji nie ustosunkował się do wniosków, uwag i zastrzeżeń stron zgłoszonych w toku postępowania (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części uzasadnienia decyzji), 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 strona powinna poznać powody, dla których jej argumenty, wnioski czy uwagi nie zostały uwzględnione przy rozstrzygnięciu sprawy.

Organ I instancji nie odniósł się także w żaden sposób do wymogów art. 96 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.), zwanej dalej: ustawą ooś.

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy rozważył, czy planowane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Najbliższymi obszarami Natura 2000, położonym odpowiednio ok. 6 km i ok. 9 km od planowanej inwestycji, są: specjalny obszar ochrony siedlisk Ostoja Nadwarciańska (PLH300009) i obszar specjalnej ochrony ptaków Dolina Środkowej Warty (PLB300002).

Mając na względzie lokalizację przedsięwzięcia oraz jego rodzaj i charakter stwierdzono, że nie przewiduje się znaczącego negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze, w tym różnorodność biologiczną, rozumianą jako liczebność i kondycję populacji występujących gatunków, w szczególności gatunków chronionych, rzadkich lub ginących oraz ich siedliska. Realizacja przedsięwzięcia nie wpłynie także na obszary

chronione, a w szczególności na siedliska przyrodnicze, gatunki roślin i zwierząt oraz ich siedliska, dla których zostały wyznaczone obszary Natura 2000, ani pogorszenie integralności obszarów Natura 2000 lub powiązania z innymi obszarami. Ponadto, przedsięwzięcie nie spowoduje utraty i fragmentacji siedlisk oraz nie wpłynie na funkcję ekosystemu.

W związku z powyższym, w niniejszej sprawie nie zachodzi potrzeba nałożenia obowiązku przedłożenia Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Poznaniu dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 ustawy ooś.

Reasumując, brak odniesienia się przez organ I instancji do ww. przepisów ustawy ooś, stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 k.p.a., aczkolwiek pozostaje bez wpływu na ostateczną treść rozstrzygnięcia.

Organ II instancji stwierdził również, że zaskarżona decyzja zawiera prawidłowe pouczenie co do terminu wniesienia odwołania oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

W punkcie XII. zaskarżonej decyzji, organ I instancji określił termin, o którym mowa w art. 16 ust. 2 specustawy, na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W tym kontekście należy jednak zauważyć, że we wniosku o wydanie zaskarżonej decyzji zawarto zapis: „nie jest krótszy niż 120 dni”, tym samym inwestor nie określił precyzyjnie terminu wydania nieruchomości, rozumianego jako liczbę dni.

Wobec powyższego, w celu zapewnienia zgodności decyzji z wnioskiem inwestora, pismem nr 1 WW organ odwoławczy wezwał Zarządcę drogi do precyzyjnego wskazania terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń.

Pismem nr 1 Zarządcy, Zarządca drogi wyjaśnił, że termin wydania nieruchomości wynosi 120 dni. Tym samym, zapis punktu XII. zaskarżonej decyzji odpowiada woli inwestora.

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, w ewidencji gruntów i budynków wprowadzone zostały zmiany polegające na podziale nieruchomości o nr. ewid. 7/2 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki). Obecnie w rejestrze gruntów widnieje działka o nr. ewid. 7/24 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki). Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem nr 1 WW wezwał Zarządcę drogi do przedłożenia zaktualizowanych elementów wniosków uwzględniających zmiany w katastrze nieruchomości.

Zarządca drogi, przy piśmie nr 1 Zarządcy przekazał m.in.:

- 1) mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi - rys. nr 2.1;
- 2) kopię mapy z projektem podziału nieruchomości o nr. ewid. 7/24 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki) przeskalowaną do formatu A4;
- 3) PZT i PAB wraz z załącznikami projektu budowlanego;
- 4) szczegółowe zestawienie nieruchomości objętych wnioskiem.

Z uwagi na powyższe, Wojewoda Wielkopolski pismem nr 2 WW wezwał Zarządcę drogi do przedłożenia 4 egz. oryginalnej mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 7/24 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki), sporządzonej w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych przez geodetę uprawnionego inż. Arkadiusza Jasiaka (operat techniczny wpisany przez Starostę Pleszewskiego do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 7 kwietnia 2025 r. pod numerem identyfikatora P.3020.2025.429).

Zarządca drogi, przy piśmie nr 2 Zarządcy przekazał wymaganą mapę.

Ponadto, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, pismem nr 1 WW organ II instancji wezwał Zarządcę drogi:

- 1) do wyjaśnienia, czy dla przedmiotowej inwestycji zastosowanie mają przepisy rozporządzenia w sprawie PTB, obowiązujące od 21 września 2022 r., czy przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), obowiązujące do 20 września 2022 r.;
- 2) w odniesieniu do PZT, do:
 - a) wyjaśnienia, czy projektowana droga stanowi ulicę czy drogę zamieszką, w myśl definicji zawartych w § 4 pkt 3 i 24 rozporządzenia w sprawie PTB,
 - b) określenia rodzaju projektowanych zjazdów, zgodnie z § 54 ust. 4 rozporządzenia w sprawie PTB,
 - c) wyjaśnienia, czy projektowane urządzenia odwadniające kwalifikują się jako: „mulda”, „rów”, czy „rów chłonny”, zgodnie z definicjami zawartymi w wytycznych projektowania urządzeń do odwodnienia dróg zamieszkich i ulic, część 1 i 2 (WR-D-71-1, WR-D-71-2), stanowiących wzorce i standardy rekomendowane przez ministra właściwego ds. transportu,
 - d) wykazania spełnienia wymagań rozporządzenia w sprawie PTB, w zakresie:

- § 22, poprzez zaprojektowanie nieprzelotowej drogi w sposób umożliwiający zawrócenie pojazdu miarodajnego,
 - § 56 ust. 2, § 3 pkt 1 oraz wytycznych projektowania zjazdów, wyjazdów oraz wjazdów na drogach zamiejskich i ulicach (WR-D-33), stanowiących wzorce i standardy rekomendowane przez ministra właściwego ds. transportu, poprzez zaprojektowanie odpowiednich parametrów geometrycznych oraz konstrukcji nawierzchni projektowanych zjazdów,
 - § 83 ust. 4, § 3 pkt 1 oraz ww. wytycznych projektowania urządzeń do odwodnienia dróg zamiejskich i ulic, poprzez zaprojektowanie urządzeń odwadniających o odpowiednich parametrach,
- e) uzupełnienia części rysunkowej PZT o:
- układ istniejącej zieleni, z oznaczeniem jej elementów podlegających likwidacji, oraz układ projektowanej zieleni wysokiej i niskiej, zgodnie z wymaganiami § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie PB,
 - orientację położenia terenu w stosunku do stron świata, zgodnie z wymaganiami § 15 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie PB,
 - legendę odpowiadającą oznaczeniom wprowadzonym w części rysunkowej, w szczególności w zakresie projektowanych: „muld odparowujących” oraz „zjazdów gruntowych między muldami odparowującymi”;
- 3) w odniesieniu do załączników projektu budowlanego do:
- a) przedłożenia str. 11.÷12., zawierających odpowiednio kopie opinii dotyczącej geometrii drogi oraz oświadczenia w sprawie kanału technologicznego,
 - b) dołączenia kopii opinii Wielkopolskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Poznaniu z 28 maja 2024 r. (znak: WZDW.WU.6501-34/24) dotyczącej rozwiązań przedmiotowej inwestycji w obrębie jej włączenia do drogi wojewódzkiej nr 442,
 - c) przedłożenia zaktualizowanego spisu załączników, o którym mowa w § 7 ust. 1a pkt 2 rozporządzenia w sprawie PB, uwzględniającego wprowadzone zmiany;
- 4) do wyjaśnienia braku przedłożenia ostatecznej decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zezwalającej na budowę urządzeń wodnych odwadniających projektowaną drogę, wymaganej zgodnie z art. 389 ust. 6, w związku z art. 388 ust. 2 pkt 3, art. 388 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 960), zwanej dalej: ustawą - Prawo wodne;
- 5) do wyjaśnienia, w jaki sposób zapewniony będzie dostęp do drogi publicznej dla działek o nr. ewid.: 6/8, 6/10 i 54/4 (nr po podziale).
- Zarządca drogi pismem nr 1 Zarządcy złożył wyjaśnienia oraz przekazał:
- 1) zmieniony PZT i PAB wraz z załącznikami projektu budowlanego;
 - 2) zawiadomienie Kierownika Nadzoru Wodnego Jarocin Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 7 kwietnia 2025 r. (znak: PKJ.4200.26.3.2025.PK) o braku sprzeciwu do zgłoszenia wodnoprawnego w sprawie wykonania urządzeń odwadniających (muld odparowujących) obiekt budowlany - drogę gminną nr 632075P, zwane dalej: zawiadomieniem PGW WP, wraz z uwierzytelnioną kopią zgłoszenia wodnoprawnego.

Wobec powyższego, Wojewoda Wielkopolski pismem z 29 maja 2025 r. (doręczenie: 3 czerwca 2025 r.), zwanym dalej: pismem nr 3 WW, wezwał Zarządcę drogi:

1) w odniesieniu do PZT, do:

- a) doprowadzenia do zgodności linii rozgraniczającej teren inwestycji oznaczonej w części rysunkowej PZT z linią rozgraniczającą teren inwestycji naniesioną na zmienionej mapie przedstawiającej proponowany przebiegiem drogi, przedłożonej przy piśmie nr 2 Zarządcy,
- b) uzupełnienia części rysunkowej PZT o parametry (rządne dna, km drogi) odcinków projektowanych muld odprowadzających, umożliwiające weryfikację zgodności projektu z parametrami określonych w zawiadomieniu PGW WP,
- c) wyjaśnienia sposobu zapewnienia odwodnienia projektowanej drogi gminnej na odcinku, na którym nie zaprojektowano muld odprowadzających, tj. w km ok. 0+310,00 - 0+360,00, a także wykazania, że wody opadowe i roztopowe z projektowanego pasa drogowego nie będą spływać na nieruchomości sąsiednie, mając na uwadze wymagania § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie PTB, w myśl którego droga składa się m.in. z urządzeń do odwodnienia, oraz art. 234 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo wodne, zgodnie z którym właściciel gruntu nie może odprowadzać wód oraz wprowadzać ścieków na grunty sąsiednie,
- d) wykazania spełnienia wymagań rozporządzenia w sprawie PTB, w zakresie § 55 ust. 2, zgodnie z którym zjazdu, wyjazdu lub wjazdu zwykłego nie projektuje się w miejscu, które zagraża bezpieczeństwu ruchu (w szczególności zjazdu zwykłego nie projektuje się w obszarze węzła lub skrzyżowania, z wyjątkiem trudnych warunków),
- e) wyjaśnienia rozbieżności dotyczących projektowanej zieleni, występujących w części opisowej PZT oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony, zgodnie z którymi zakres projektu obejmuje wykonanie nowych nasadzeń zieleni i urządzeń terenów zielonych, w stosunku do części opisowej projektu PAB, zgodnie z którym nie przewiduje się nasadzeń zastępczych;

2) w odniesieniu do załączników projektu budowlanego, do:

- a) zamieszczenia zawiadomienia PGW WP, zgodnie z wymaganiami § 5 ust. 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia w sprawie PB,
- b) przedłożenia zaktualizowanego spisu załączników, o którym mowa w § 7 ust. 1a pkt 2 rozporządzenia w sprawie PB, uwzględniającego wprowadzoną zmianę.

W odpowiedzi na pismo nr 3 WW, Zarządca drogi pismem z 26 czerwca 2025 r. (wpływ: 30 czerwca 2025 r.), uzupełnionym pismem z 7 lipca 2025 r. (wpływ: 9 lipca 2025 r.), zwanym łącznie dalej: pismem nr 3 Zarządcy, złożył stosowne wyjaśnienia oraz przekazał m.in.:

- 1) skorygowaną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi - rys. nr 2.1;
- 2) skorygowany PZT i PAB wraz z załącznikami projektu budowlanego.

Z uwagi na powyższe, Wojewoda Wielkopolski uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono PZT i PAB, oraz orzekł o zatwierdzeniu nowej dokumentacji projektowej przedłożonej przez Zarządcę drogi. Organ II instancji orzekł także w zakresie załączników projektu budowlanego, uwzględniając materiały przekazane przez Zarządcę drogi.

Ponadto, organ odwoławczy dokonał zmiany zapisów punktu V.3. zaskarżonej decyzji oraz wyszczególnienia nieruchomości objętych inwestycją (str. 1 zaskarżonej decyzji).

Wojewoda Wielkopolski uchylił także załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji (mapę z zaznaczoną linią rozgraniczającą teren - rys. nr 2.1) oraz załącznik nr 2.10 do zaskarżonej decyzji (mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości o nr. ewid. 7/2) i orzekł o ustaleniu w miejsce uchyleń, nowej dokumentacji mapowej, która została przedłożona przez Zarządcę drogi. Konsekwencją opisanych zmian była potrzeba korekty zapisów punktów II.1. i V.1. zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii. W punkcie I. zaskarżonej decyzji, organ I instancji zawarł ogólny opis projektowanej inwestycji, jednak nie określił precyzyjnie i jednoznacznie wymagań dotyczących powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.

Wobec powyższego, Wojewoda Wielkopolski uznał za konieczne skorygowanie i doprecyzowanie zapisu ww. jednostki redakcyjnej zaskarżonej decyzji, tak aby czynił zadość wymogom przywołanego przepisu prawa.

Art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy wyraźnie stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby inne ustalenia, dotyczące m.in.: obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków oraz zezwolenia na wykonanie tych obowiązków. Zauważyć należy także, że określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości może dotyczyć tych nieruchomości, które położone są poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę drogi, i jest konieczne w celu zajęcia nieruchomości dla zrealizowania planowanego obowiązku. W przedmiotowej sprawie, wszystkie realizowane zjazdy znajdują się w liniach rozgraniczających teren. Stąd podejmowanie ustaleń w zakresie, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h specustawy, było zbędne. Wskazać należy również, że zarówno we wniosku, jak i w toku postępowania inwestor nie żądał ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wyszczególnionych w zaskarżonej decyzji w Tabeli 2. Tym samym, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, określone w pkt. XI.2. zaskarżonej decyzji, stanowiło działanie sprzeczne, niezgodne z wnioskiem inwestora. Wobec powyższego, organ odwoławczy uchylił ustalenia punktu XI. zaskarżonej decyzji.

Konsekwencją powyższego, była potrzeba uchylecia zaskarżonej decyzji w części dyspozytywnej, przywołującej podstawę prawną, tj. art. 11f ust. 2 specustawy. Ww. jednostka redakcyjna specustawy odnosi się bowiem do ograniczeń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i, a które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie z uwagi na treść wniosku Zarządcy drogi. Należy także zauważyć, że zaskarżona decyzja nie zawiera zapisów w zakresie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Stąd, zbędne było przywołanie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji art. 17 ust. 1 specustawy. Rygor natychmiastowej wykonalności został nadany zaskarżonej decyzji dopiero w postanowieniu Starosty. Mając na uwadze powyższe, organ odwoławczy dokonał korekty wad zaskarżonej decyzji polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Zarządca drogi we wniosku o wydanie zaskarżonej decyzji wskazał, że w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej konieczne będzie przejęcie na rzecz Gminy Gizałki części nieruchomości powstałych wskutek podziału nieruchomości [tj. działek o nr. ewid.: 6/4, 6/5, 6/7, 6/9, 8/1, 9/5, 9/7, 9/9, 10/1 (obręb 0004 Gizałki), 48/18, 49/7, 50/3, 51/1, 54/3 i 69/9 (obręb 0006 Leszczyca)] oraz dwóch całych nieruchomości (tj. działek o nr. ewid.: 69/3 i 70, obręb 0006 Leszczyca). Organ I instancji w punkcie VI. zaskarżonej decyzji ustalił, że ww. części nieruchomości powstałe wskutek podziału stają się z mocy prawa własnością Gminy Gizałki, z dniem w którym decyzja stanie się ostateczna. Pominął jednak oznaczenia dwóch nieruchomości, które w całości stają własnością ww. jednostki samorządu terytorialnego. Wobec powyższego, organ odwoławczy, zgodnie z wnioskiem Zarządcy drogi, uzupełnił zaskarżoną decyzję o stosowny zapis w ww. zakresie.

Konsekwencją powyższego, była potrzeba zmiany zapisu zawartego w punkcie IV. na stronie 3., w wierszu 8. (licząc od dołu strony) zaskarżonej decyzji.

Wojewoda Wielkopolski uznał także za konieczne skorygowanie zapisów zaskarżonej decyzji w zakresie określenia nazwy wnioskodawcy, mając na uwadze art. 11a ust. 1 specustawy oraz korektę wniosku przekazaną przez inwestora przy piśmie nr 1 Zarządcy.

Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie PB, w części rysunkowej PZT określa się układ istniejącej zieleni, z oznaczeniem jej elementów podlegających likwidacji. Wobec powyższego, a także mając na uwadze art. 21 ust. 2 i art. 32a specustawy, zbędne jest określanie w treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej liczby drzew planowanych do usunięcia. Z tego powodu, organ II instancji dokonał korekty zapisu punktu III.1.4. zaskarżonej decyzji.

W punkcie X.1. zaskarżonej decyzji, organ I instancji ustalił obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, jednak w punkcie X.3. pominął zezwolenia na wykonanie tych rozbiórek. Wobec powyższego, organ odwoławczy dokonał stosownej korekty zapisu punktu X.3. zaskarżonej decyzji, mając na uwadze art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j specustawy.

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

- 1) błędnie wskazał nazwy rozporządzeń opublikowanych w: Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1126 i Dz.U. z 2023 r. poz. 45;
- 2) zbędnie powtórzył w punkcie VIII.7. warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, które zostały już określone wcześniej w punkcie III.1.1.

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-÷XVII. niniejszej decyzji.

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono zaskarżoną decyzję i orzeciono w sprawie (tj. pkt. I-÷XVII.), 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. XVIII. niniejszej decyzji - została ona utrzymana w mocy.

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

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

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

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

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych przez Odwołującą. Pismem z 10 marca 2025 r., zwanym dalej: pismem nr 4 WW, organ II instancji wezwał bowiem Zarządcę 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.

Zarządca drogi pismem z 17 marca 2025 r. (znak: RI.7011.1.2024; wpływ: 18 marca 2025 r.,

ePUAP-UPP155214347), zwanym dalej: pismem nr 4 Zarządcy, udzielił odpowiedzi na pismo nr 4 WW. Zarządca drogi poinformował, że przedmiotowa droga stanowi drogę publiczną klasy D, dla której zaprojektowano jezdnię o szerokości 5,0 m i pobocza po obu stronach jezdni o szerokościach 0,75 m każde. W ramach inwestycji przewidziano także realizację muld odparowujących po południowej stronie jezdni. Zarządca drogi wyjaśnił jednocześnie, że muldy nie zostały zaprojektowane po północnej stronie jezdni, gdyż kolidowałoby to z napowietrzną linią energetyczną i wiązało się z koniecznością jej przebudowy oraz przejęcia większej liczby działek stanowiących grunty prywatne. Ponadto, Zarządca drogi zwrócił uwagę, że w celu realizacji inwestycji o wskazanych parametrach niezbędne jest wywłaszczenie gruntów po obu stronach drogi. Właściciele nieruchomości byli informowani o tym fakcie już na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej, jak również na zebraniu wiejskim sołectwa w dniu 5 września 2022 r., kiedy to na wniosek mieszkańców zadanie zostało wprowadzone do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Reasumując, Zarządca drogi stwierdził, że podtrzymuje założenia wskazane w dokumentacji projektowej oraz podkreślił, że przedmiotowe zadanie inwestycyjne jest dofinansowane z Programu Polski Ład, co powoduje konieczność jego realizacji i rozliczenia w terminach ustalonych przez instytucję dotującą.

Przy piśmie z 21 marca 2025 r. (doręczenie: 26 marca 2025 r.) organ II instancji przekazał Pełnomocniczce Odwołującej kopię pisma nr 4 Zarządcy zawierającą stanowisko inwestora w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

Po wystosowaniu ww. pisma, Pełnomocniczka Odwołującej wniosła kolejne pisma w toku postępowania odwoławczego:

- 1) pismo z 1 kwietnia 2025 r. (wpływ: 7 kwietnia 2025 r.), zwane dalej: pismem nr 1 Odwołującej, w którym podtrzymano stanowisko wyrażone w odwołaniu oraz podjęto polemikę ze stanowiskiem Zarządcy drogi zaprezentowanym w piśmie nr 4 Zarządcy;
- 2) pismo z 12 maja 2025 r. (wpływ: 15 maja 2025 r.), zwane dalej: pismem nr 2 Odwołującej, w którym podtrzymano dotychczasowe stanowisko w sprawie oraz niezgodzono się ze stanowiskiem Zarządcy drogi.

Organ II instancji sukcesywnie przekazywał wniesione uwagi i zastrzeżenia Zarządcy drogi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko. Uzyskane wyjaśnienia organ odwoławczy przekazał Pełnomocniczce Odwołującej.

Stronami postępowania odwoławczego są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

Wobec powyższego, stosownie do art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, Wojewoda Wielkopolski pismem z 28 lipca 2025 r. zawiadomił Zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości) 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 22 sierpnia 2025 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 28 lipca 2025 r.:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń i w BIP: WUW w Poznaniu i Starostwa Powiatowego w Pleszewie w terminie od 31 lipca 2025 r. do 14 sierpnia 2025 r.;
- 2) zamieszczonego na tablicy ogłoszeń UG Gizałki (w terminie od 31 lipca 2025 r. do 22 sierpnia 2025 r.) i w BIP UG Gizałki (na okres 14 dni od 31 lipca 2025 r.);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 31 lipca 2025 r.

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

W tym miejscu wskazać należy, że 13 lipca 2025 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. z 2025 r. poz. 769), zwana dalej: ustawą nowelizującą. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy nowelizującej, do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy k.p.a., w brzmieniu dotychczas obowiązującym.

Zgodnie z art. 36 k.p.a., pismami z: 13 stycznia 2025 r., 10 marca 2025 r., 25 kwietnia 2025 r., 29 maja 2025 r. i 28 lipca 2025 r. Wojewoda Wielkopolski informował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał kolejno nowe terminy jej załatwienia (finalnie do 26 września 2025 r.).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych w odwołaniu oraz piśmie nr 1 Odwołującej i piśmie nr 2 Odwołującej, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Ustosunkowując się do zarzutów Odwołującej dostrzec trzeba, że strona generalnie oczekuje utrzymania swojego status quo w zakresie, w jakim dotychczas korzystała ze swojej nieruchomości, i w tym kontekście jej sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże przyjęte przez inwestora rozwiązania projektowe nie są w stanie wyeliminować utrudnień występujących w indywidualnych przypadkach, tak aby ograniczyć ingerencję planowanej inwestycji w nieruchomości osób prywatnych. Przebieg inwestycji liniowej zawsze pozostaje wynikiem kompromisu uwzględniającego szereg czynników i nie jest możliwe całkowite zrezygnowanie z ingerencji w nieruchomości będące własnością

prywatną. Ponadto, ograniczenia techniczne i prawne związane z charakterem projektu przedmiotowej inwestycji powodują, że niemożliwe jest dowolne kształtowanie przebiegu inwestycji. Przedmiotowa inwestycja drogowa, z uwagi na wymogi techniczne, jak i bezpieczeństwo jej funkcjonowania, podlega ściśle określonym regułom prawnym.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to pozwolenie zagrożone lub naruszone. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Natomiast poza ochroną prawną, wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie bowiem z art. 11e specustawy, nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody Odwołującej na zajęcie jej nieruchomości. Powyższe stanowi także uzasadnienie dla braku potrzeby przedstawiania przez Zarządcę drogi kosztorysów inwestycji.

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

Z przepisów specustawy nie wynika obowiązek legitymowania się przez Zarządcę drogi tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też konieczność 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 inwestycji drogowej, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi teren i pasami innych dróg publicznych, następuje z mocy prawa (por. art. 12 ust. 4 specustawy).

Nie ulega wątpliwości, że zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wiąże się z ingerencją w prawo własności Odwołującej. Mając jednak na względzie cele wprowadzenia przepisów specustawy podkreślić należy, że realizacja inwestycji drogowej każdorazowo wiązać się będzie z licznymi wywłaszczeniami, a inwestycja drogowa byłaby niemożliwa do zrealizowania, gdyby organy orzekające w sprawie miały obowiązek uwzględniać uwagi właścicieli wywłaszczonych nieruchomości dotyczące obciążenia ich

nieruchomości. Ewentualna korekta w zakresie obciążeń nieruchomości mogłaby budzić z kolei sprzeciw podmiotów, których prawa w wyniku dokonania tej korekty podlegałyby zwiększonym ograniczeniom. Stąd też celowy zabieg ustawodawcy, który konstruując przepisy specustawy nie pozostawił organom kompetencji do dokonywania oceny w tym zakresie i w konsekwencji wyłączył możliwość skutecznego podnoszenia tego typu zarzutów. Funkcję kompensacyjną pełni w tych sytuacjach odszkodowanie.

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

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów specustawy nie przewiduje takich uprawnień.

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

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

Podkreślić należy także, że w kontrze do interesu właścicieli nieruchomości, którzy optowaliby za nienaruszalnością zagospodarowania ich własności i otoczenia, stoją potrzeby drogownictwa. Te drugie są pilne, a zarazem trudne do realizacji, gdyż drogi, jako budowle

duże, ciągnące się przez kilometry i nie dające się łatwo kształtować, nieuchronnie przechodzić muszą obok prywatnych posesji, a nawet przez nie. To właśnie potrzeby budowy dróg wymusiły w ostatnich dziesięcioleciach na ustawodawcy przyjęcie takich restrykcyjnych rozwiązań, jak te zawarte w specustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Specustawę charakteryzuje więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10), radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów specustawy stosuje się rzymską paremię „dura lex, sed lex” („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Oczywiście w praktyce, w postępowaniach z zakresu zezwoleń na realizację inwestycji drogowych określanie kształtu inwestycji może następować nieco bardziej elastycznie. Organom udaje się niekiedy porozumieć z inwestorem i osiągnąć kompromisowe rozwiązanie. Elementy takiego działania wystąpiły również w niniejszej sprawie - na przykład gdy organ II instancji przekazywał Zarządcy drogi uwagi Odwołującej w celu zajęcia stanowiska. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że ustępstwa w zakresie zmiany lokalizacji inwestycji wymagają akceptacji inwestora, gdyż to on jest dysponentem wniosku. Organ administracji publicznej w trakcie postępowania może „wymusić” na Zarządcy drogi pewne zmiany tylko metodami pośrednimi wynikającymi z procedury administracyjnej (por. art. 11c specustawy w związku z art. 79a § 1 k.p.a.) i tylko wówczas, gdy jest w stanie wykazać, że postępowania zmierza nieuchronnie ku decyzji odmownej. W przedmiotowej sprawie Zarządca drogi nie zdecydował się na odstąpienie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Przechodząc do szczegółowej analizy wniesionych zarzutów, w pierwszej kolejności należy odnieść się do podniesionego przez Odwołującą naruszenia art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

W tym miejscu, godzi się zauważyć, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. Z zasady tej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (por. np. wyrok NSA w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Z kolei przepis art. 77 § 1 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika

między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Natomiast zgodnie z art. 80 k.p.a., organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

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

Podkreślić należy również, że motywy rozstrzygnięcia powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Tylko decyzja spełniająca te kryteria może w pełni realizować zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażające się w prowadzeniu postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji.

Zdaniem organu odwoławczego, brak jest podstaw do uznania, aby organ I instancji nie kierował się zasadami proporcjonalności, bezstronności czy równego traktowania. Nie sposób bowiem przyjąć, że wymóg prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej będzie zachowany tylko wówczas, gdy organ administracji wyda rozstrzygnięcie, którego oczekuje Odwołująca.

Organ I instancji analizował wniosek inwestora, w tym złożoną dokumentację projektową. We wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji. Rodzaj i zakres prac budowlanych został określony w projekcie zagospodarowania terenu i projekcie architektoniczno-budowlanym, stanowiących załączniki do wniosku. Na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej własność Odwołującej zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego, tj. nawierzchnia jezdni i zjazd gruntowy, oraz urządzenia odwadniające, tj. muldy odprowadzające. W związku z powyższym, organ I instancji, nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez Zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że kształt inwestycji narusza normy prawne w zakresie działki, stanowiącej własność Odwołującej.

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

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

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

Ustosunkowując się następnie do zarzutu nieuwzględnienia słusznego interesu Odwołującej, zauważyć należy, że zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, zaskarżona decyzja zawiera w punkcie IV. wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje także konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane. W myśl tego przepisu, projektowanie i budowa obiektów budowlanych powinna zapewniać poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

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

Planowana inwestycja polegająca na budowie drogi gminnej nr 632075P w miejscowości Leszczyca ma służyć społeczności i realizowana jest w interesie ogółu, a to co do samej zasady uzasadnia ingerencję w interes prywatny właścicieli nieruchomości objętych inwestycją drogową. Przy realizacji tego rodzaju kompleksowych, liniowych inwestycji drogowych nieuniknione jest stwarzanie określonych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. Ocena zaskarżonej decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad

interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem.

Dodatkowo wskazać należy, że w przypadku inwestycji celu publicznego, jaką jest budowa drogi gminnej nr 632075P w miejscowości Leszczyca, interes publiczny wymaga ograniczenia indywidualnych uprawnień właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów objętych inwestycją. Jednocześnie podkreślić trzeba, że wbrew powszechnemu przekonaniu, własność nie jest prawem nieograniczonym. W myśl bowiem art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071), wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Z takim ograniczeniem ustawowym mamy do czynienia w niniejszym przypadku, przy czym ustawodawca w celu zrekompensowania podmiotom uprawnionym ograniczenia korzystania z należących do nich nieruchomości gwarantuje stosowne odszkodowanie.

Wyjaśnić należy również, że ochronę prawa własności gwarantuje art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowiąc, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Prawo własności jest chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), aczkolwiek doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Na mocy przepisów specustawy organy administracji zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889), za słusznym odszkodowaniem. Oznacza to, że w specustawie ustawodawca dopuścił ograniczenie prawa własności z uwagi na budowę lub rozbudowę drogi publicznej, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

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

określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3586/19).

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

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

Należy także zauważyć, że dla oceny legalności zaskarżonej decyzji nie mają znaczenia także okoliczności, czy objęta nią inwestycja jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców oraz czy Odwołująca wiedziała o planowanej inwestycji przed rozpoczęciem działalności rolniczej.

Przepisy specustawy nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań strony postępowania. Odwołująca kwestionuje natomiast zasadność poszerzenia jezdni do 5 m i budowy muld odparowujących, twierdząc, że jezdnia o szerokości 4 m jest całkowicie wystarczająca dla zaspokojenia potrzeb lokalnego ruchu (z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym). Odwołująca wnioskuję, aby na obecnej jezdni zastosować nawierzchnię asfaltową, natomiast pobocza pokryć tłuczeniem. Alternatywnie Odwołująca podnosi, aby rozważyć czy możliwy jest inny przebieg drogi, w szczególności czy można zająć grunt po obu stronach ulicy w takim samym (równym) zakresie.

Wojewoda Wielkopolski orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania Zarządcy drogi zmiany przyjętych rozwiązań, w tym w zakresie szerokości jezdni i zastosowanych urządzeń odwadniających, w sytuacji gdy przewidziane rozwiązania projektowe pozostają zgodne z obowiązującymi przepisami,

w szczególności wynikającymi z rozporządzenia w sprawie PTB. Tym samym, poza zakresem oceny organu II instancji znajdują się wszystkie kwestie, które dotyczą zasadności i racjonalności realizacji przedmiotowej inwestycji, szczegółowych rozwiązań projektu oraz możliwości zmiany przebiegu drogi.

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

W ocenie organu II instancji, przedłożona do zatwierdzenia dokumentacja projektowa nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności strony postępowania. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością strony postępowania nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji w kształcie określonym w załączniku nr 3 do zaskarżonej decyzji.

Niezależnie od powyższego, Zarządca drogi - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie i posiadający odpowiednią wiedzę fachową - nie zdecydował się na zmianę przyjętych rozwiązań projektowych po zapoznaniu się z wystąpieniami Pełnomocniczki Odwołującej.

Odnosząc się do zarzutu arbitralnego wyznaczenia nieruchomości podlegających wywłaszczeniu, co uniemożliwi panu [REDAKTOWANE], pani [REDAKTOWANE] i panu [REDAKTOWANE] ewentualną budowę na działkach bądź ich sprzedaż, należy zauważyć, że interes właścicieli konkretnych nieruchomości, co do kwestionowania decyzji przesądzającej o przebiegu inwestycji liniowej realizowanej w oparciu o przepisy specustawy może dotyczyć wyłącznie tych jej odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Podnoszenie zaś zarzutów w kontekście rozstrzygnięć organu dotyczących innych nieruchomości nie może być traktowane jako obrona indywidualnego interesu prawnego. Podmiot posiadający prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jego nieruchomości (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010).

Powyższa konstatacja pozwala na stwierdzenie, że Odwołująca nie posiada interesu prawnego do kwestionowania w całości zaskarżonej decyzji, w szczególności zaś podnoszenia

zarzutów dotyczących innych nieruchomości. Zarazem, Odwołująca nie jest uprawniona do reprezentowania interesów pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO], pani [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] i pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] oraz innych - bliżej nie określonych - potencjalnych uczestników postępowania.

Wobec powyższego, Odwołująca nie może skutecznie domagać się weryfikacji przez organ odwoławczy tych rozwiązań objętych zaskarżoną decyzją, które w żaden sposób nie dotyczyły jej nieruchomości, np. podniesionej rozbiórki ogrodzenia na nieruchomości stanowiącej własność pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO].

Ustosunkowując się następnie do zarzutu Odwołującej dotyczącego znacznego spadku wartości działki powstałej po podziale, tj. nieruchomości o nr ewid. [REDAKTOWANO] (ark. [REDAKTOWANO], obręb [REDAKTOWANO]), wskazać należy, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora.

Podkreślić także trzeba, że kwestia ewentualnej możliwości powstania szkody w zakresie pogorszenia struktury lasu nie jest przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powoływanie się przez Odwołującą 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 Odwołującej, jako czynnika decydującego o wyborze przez inwestora konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez Odwołującą zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Przewidywania Odwołującej co do ewentualnych przyszłych wydarzeń, mogących powodować szkody, nie mogą być obecnie rozpatrywane, bowiem odszkodowanie za ewentualne szkody przysługuje po ich faktycznym zaistnieniu.

Z uwagi zaś na zajęcie części nieruchomości należącej do Odwołującej - działki nr [REDAKTOWANO], powstałej z podziału działki nr [REDAKTOWANO] (ark. [REDAKTOWANO], obręb [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO]) - przysługuje jej odszkodowanie w trybie specustawy (ustalone decyzją Starosty Pleszewskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowania na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z realizacją inwestycji drogowej Odwołująca stwierdzi, że doznała szkody, to będzie mogła 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 wniosku Odwołującej, że zasadnym byłoby „przebudowanie całej ul. Wrzosowej”, gdyż dalszy odcinek drogi (poza planowaną inwestycją na długości 618 m) nie jest w ogóle utwardzony, co narusza interesy mieszkańców miejscowości Leszczyca, zauważyć należy, że przedmiotowa kwestia wykracza poza zakres postępowania odwoławczego od zaskarżonej decyzji.

Uzasadniając zaś rozstrzygnięcie podjęte w pkt. XX. niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania wniesionego przez pana [REDAKTOWANO], Wojewoda Wielkopolski stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu I instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika bezpośrednio z art. 127 § 1 k.p.a., który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Przed rozpoznaniem odwołania niezbędne jest więc zbadanie przez organ II instancji legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego ten środek zaskarżenia. Podkreślić należy, że prawo to jest niezależne od okoliczności, czy strona brała udział w postępowaniu przed organem I instancji. Za niedopuszczalne należy zatem uznać merytoryczne rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W tym miejscu należy zauważyć, że przepisy specustawy nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z treści specustawy wynika jedynie, że stroną tego postępowania jest z pewnością inwestor. Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu o art. 28 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 11c specustawy, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy.

Przy czym podkreślić trzeba, że w sprawie nie ma zastosowania art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art. 11i ust. 1 specustawy. Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane. W ich przypadku, przysługiwanie im przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 k.p.a.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść specustawy, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, oraz podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie. Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy,

stronami omawianego postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h specustawy. Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 specustawy. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, że wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 k.p.a. Zgodnie zaś z art. 28 k.p.a., stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreślany jest w szczególności realny i aktualny charakter interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, wynikający z zastosowania konkretnej normy prawnej. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się z realnością, co oznacza, że powinien on istnieć w dacie stosowania norm. O interesie prawnym osobistym, własnym i indywidualnym można zaś mówić, gdy przypisać go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną. Przy tym interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, a nie wynikać z subiektywnego przekonania podmiotu o jego naruszeniu, czy wreszcie jego woli prowadzenia określonego postępowania [por. np. wyroki NSA z: 7 lipca 2010 r. (sygn. akt II OSK 1081/09), 24 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 1827/09), 13 grudnia 1999 r. (sygn. akt IV SA 1996/97) i postanowienie NSA z 19 lutego 2009 r. (sygn. akt II OZ 157/09)].

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 k.p.a. i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć (por. wyrok NSA z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1588/12). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego. Pod

pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie NSA z 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14).

Ze zgromadzonego przez organ I instancji materiału dowodowego nie wynikało, aby pan [REDAKTED] [REDAKTED] figurował jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie zaskarżonej decyzji. W aktach sprawy brak było także dokumentów potwierdzających, że ww. osobie przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją. Ponadto, analiza treści elektronicznej księgi wieczystej nr KZ1P/[REDAKTED]/[REDAKTED] również nie wykazała, że panu [REDAKTED] [REDAKTED] przysługuje prawo własności (por. dział II) lub inne prawa i roszczenia (por. dział III) w odniesieniu do nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją, a w szczególności działki o nr. ewid. [REDAKTED] (ark. [REDAKTED], obręb [REDAKTED] [REDAKTED]).

Z uwagi na fakt, że przymiot strony ww. osoby nie wynikał z przysługującego jej prawa własności, czy innego prawa rzeczowego do nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją, organ odwoławczy zobowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 k.p.a., czy ww. osobę można uznać za stronę postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a tym samym czy przysługuje jej prawo wniesienia odwołania na podstawie art. 127 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy.

Wobec powyższego, pismem z 13 stycznia 2025 r. (doręczenie: 15 stycznia 2025 r.) organ II instancji wezwał pana [REDAKTED] [REDAKTED], reprezentowanego przez r.pr. [REDAKTED] [REDAKTED], do wykazania przysługującego jemu zindywidualizowanego interesu prawnego dotyczącego zaskarżonej decyzji z pouczeniem, że w przypadku niezastosowania się do wezwania, jego odwołania zostanie rozpoznane w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy.

W odpowiedzi na wezwanie, pismem z 29 stycznia 2025 r. (wpływ: 31 stycznia 2025 r.) r.pr. [REDAKTED] [REDAKTED] wskazała, że pan [REDAKTED] [REDAKTED] pozostaje w związku małżeńskim z Odwołującą, na okoliczność czego przedłożyła kopię odpisu skróconego aktu małżeństwa. Profesjonalna pełnomocniczka wyjaśniła także, że małżeństwo [REDAKTED] prowadzi wspólne gospodarstwo rolne, a pan [REDAKTED] jest „użytkownikiem części gruntu (lasu)”.

W tym miejscu należy zauważyć także, że w aktach organu I instancji znajduje się kopia wypisu z aktu notarialnego (Rep. A nr 751/2013) z 31 stycznia 2013 r., w którym stwierdzono, że Odwołująca nabyła nieruchomość o nr ewid. [REDAKTED] (ark. [REDAKTED], obręb [REDAKTED] [REDAKTED]) poprzez darowiznę od matki. Ofiarodawczyni nie postanowiła, że nieruchomość

ma wchodzić w skład wspólności małżeńskiej (por. § 3 ww. aktu), a Odwołująca nie wyraziła chęci podzielenia się tym majątkiem z mężem (por. § 8 ww. aktu). Ponadto, w odpowiedzi na wezwanie nie przedłożono dowodów na włączenie nieruchomości do majątku wspólnego na podstawie darowizny dokonanej przez Odwołującą.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, że interes pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] przybiera w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pan [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej na etapie postępowania w I i II instancji, jednakże nie poparł on tego zainteresowania przepisami prawa materialnego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji na etapie postępowania odwoławczego.

Ww. osoba nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że jest stroną postępowania w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym - interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

Natomiast uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest - w aspekcie ustalania katalogu stron - ścisłe wykładanie art. 28 k.p.a. Zbyt szerokie określanie katalogu stron w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań.

W konsekwencji, w ocenie Wojewody Wielkopolskiego, pan [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] nie może być uznany za stronę w postępowaniu odwoławczym dotyczącym zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy nie odniósł się zatem w niniejszej decyzji do zarzutów podniesionych w odwołaniu przez ww. osobę. Jednocześnie zauważyć należy, że tożsame zarzuty jak pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] zostały podniesione w odwołaniu przez Odwołującą, tj. stronę mającą interes prawny w przedmiotowej sprawie, z uwagi na status właściciela nieruchomości objętej zaskarżoną decyzją, które zostało merytorycznie rozpatrzone przez organ odwoławczy w niniejszej decyzji.

Mając na uwadze fakt, że odwołania wniesione przez pana [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] pochodziło od podmiotu nie posiadającego przymiotu strony, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. Stwierdzenie przez organ II instancji, że ww. osoba nie jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że w przypadku, gdy od decyzji organu I instancji złożonych zostaje wiele odwołań, organ odwoławczy, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 138 § 1 k.p.a., wydaje jedną decyzję, w której powinien rozstrzygnąć o wszystkich tych odwołaniach. Organ odwoławczy może więc zawrzeć w jednej decyzji różne rozstrzygnięcia w stosunku do jednego lub kilku odwołujących się. Warunkiem zgodności z prawem takiej decyzji jest to, aby rozstrzygnięcia te nie pozostawały ze sobą w sprzeczności (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 638/17).

Uzasadniając zaś rozstrzygnięcie podjęte w pkt. XIX. niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania organu I instancji w zakresie działki o nr ewid. 47 (obręb 0004 Gizałki), zauważyć należy, że jednym z przypadków bezprzedmiotowości postępowania jest sytuacja ewidentnie błędnego jego wszczęcia. Z uwagi na fakt, że pierwotna bezprzedmiotowość postępowania w zakresie ww. nieruchomości stwierdzona została w toku postępowania odwoławczego, obowiązkiem organu II instancji jest umorzenie postępowania organu I instancji w tej części.

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.

Wniosek o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu z 13 czerwca 2025 r. (znak: IR-III.7821.53.2024.PS) odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji organu I instancji.

Postanowieniem z 16 czerwca 2025 r. (znak: IR-III.7821.53.2024.PS) Wojewoda Wielkopolski uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy postanowienie Starosty. Odwołująca nie złożyła skargi do WSA w Poznaniu na ww. postanowienie Wojewody Wielkopolskiego.

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

Łukasz Michalski

Kierownik Oddziału

Wydział Infrastruktury

Załączniki:

- 1) Mapa w skali 1:500 z zaznaczoną linią rozgraniczającą teren (rys. nr 2.1);
- 2) Mapa w skali 1:500 z projektem podziału nieruchomości o nr ewid. 7/24 (ark. 1, obręb 0004 Gizałki);
- 3) Wspólnie opracowane elementy projektu budowlanego, tj. projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany wraz z załącznikami projektu budowlanego.

Otrzymują:

- 1) Starosta Pleszewski (1 egz. wraz z 2 egz. załączników nr 1÷2 oraz 1 egz. załącznika nr 3, m.in. w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków);
- 2) Wójt Gminy Gizałki, jako zarządca drogi (2 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1÷3);
- 3) R.pr. [REDAKTED], jako pełnomocniczka pani [REDAKTED] [REDAKTED] (1 egz. bez załączników);
- 4) R.pr. [REDAKTED], jako pełnomocniczka pana [REDAKTED] [REDAKTED] (1 egz. bez załączników);
- 5) Aa (1 egz. wraz z 1 kompletem załączników nr 1÷3).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pleszewie (1 egz. wraz z 1 egz. załącznika nr 3);
- 2) Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru Starostwa Powiatowego w Pleszewie / PODGiK w Pleszewie (bez załączników) - doręczenie elektroniczne.

Sprawę prowadzą:

inspektor wojewódzki 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 „wyczerniono” 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