



Poznań, 5.11.2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.9.2020.4

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 19.09.2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), zwanej dalej *ustawą*, po rozpatrzeniu odwołania pani XXX XXX od decyzji Starosty Poznańskiego Nr 14/2020 z dnia 24.03.2020 r. (znak: WD.6740.103.2020.ST) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Krótkiej w Kobylnicy, gm. Swarzędz, zwanej dalej *decyzją Starosty Poznańskiego*:

I. Uchylam decyzję Starosty Poznańskiego w zakresie w jakim zatwierdzono rysunek nr 2.0 *Plan zagospodarowania terenu*, będący częścią Tomu Nr 00 - *Projekt zagospodarowania terenu* projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie nowego, odpowiadającego mu rysunku nr 2.0 *Plan zagospodarowania terenu*, który stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Decyzją Nr 14/2020 z dnia 24.03.2020 r. (znak: WD.6740.103.2020.ST) Starosta Poznański udzielił Burmistrzowi Miasta i Gminy Swarzędz zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Od *decyzji Starosty Poznańskiego* odwołanie wniosła pani XXX XXX (właścicielka działki nr XX; ark. X; obr. 0008, Kobylnica), zwana dalej *Odwołującą*, zarzucając naruszenie prawa własności oraz podnosząc, iż na etapie opracowania dokumentacji projektowej Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędza nie zawiadomił *Odwołującej* i nie uzyskał jej zgody na zajęcie nieruchomości, czym uniemożliwił jej aktywny udział w postępowaniu.

Ww. odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 *ustawy* właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Poznańskiego pismem z dnia 23.04.2020 r. (znak: WD.6740.103.2019.ST, data wpływu: 29.04.2020 r.).

Po wstępnym zbadaniu akt sprawy organ II instancji stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z dnia 12.05.2020 r. wezwał Starostę Poznańskiego do ich uzupełnienia o pełnomocnictwo stanowiące postawę do uznania przez organ, że osoba składająca wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej występowała w imieniu właściwego zarządcy drogi (Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz) oraz o dowody opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Poznaniu.

Jednocześnie pismem z dnia 12.05.2020 r. Wojewoda Wielkopolski wezwał Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz do wyjaśnienia charakteru znajdujących się w aktach sprawy pełnomocnictw.

W tym miejscu wskazać należy, że w dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2020 r. poz. 568 ze zm.), która w art. 1 pkt 14 w zakresie dodawanego art.15zsz ust. 1 pkt 6 stanowiła, że bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na okres stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, natomiast w zakresie dodawanego art. 15zsz ust. 10 pkt 1 stanowiła, że przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezłatwieniu sprawy w terminie nie stosuje się. W związku z powyższym organ II instancji odstąpił od zawiadamiania stron o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.

Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z dnia 15.05.2020 r. (znak: WI.7011.51.2018-20, data wpływu: 22.05.2020 r.), wyjaśniając charakter znajdujących się w aktach sprawy pełnomocnictw oraz przekazując aktualne pełnomocnictwo z dnia 15.05.2020 r. (znak: WI.7011.51.2018-21) umocowujące panią Julitę Szczepaniak (zwaną dalej *Pełnomocniczką zarządcy drogi*) do reprezentowania Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz w sprawie uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Starosta Poznański udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z dnia 4.06.2020 r. (znak: WD.6740.103.2019.ST, data wpływu: 12.06.2020 r.), uzupełniając akta sprawy o brakujące dowody opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji. Organ I instancji przekazał jednocześnie postanowienie Starosty Poznańskiego z dnia 4.06.2020 r. (znak: WD.6740.103.2019.ST) o sprostowaniu omyłek pisarskich w *decyzji Starosty Poznańskiego*.

W dniu 16.05.2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875 ze zm.), która w art. 68 ust. 1 i 2 oraz 6 i 7, stanowiła, że wstrzymane terminy procesowe w postępowaniach administracyjnych rozpoczynają bieg po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie ustawy, to jest od dnia 24 maja 2020 r. Mając powyższe na uwadze, Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 22.06.2020 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin do dnia 14.09.2020 r.

Po ponownym zbadaniu akt sprawy oraz przeanalizowaniu załączonego do wniosku projektu budowlanego Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 11.08.2020 r. wezwał *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* do ustosunkowania się do uwag wniesionych przez *Odwołującą* oraz złożenia wyjaśnień w odniesieniu do projektu budowlanego w następującym zakresie:

1. Posiadanych przez *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* uprawnień budowlanych.
2. Braku informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w tomie projektu budowlanego pn. *Projekt architektoniczno-budowlany. Budowa kanalizacji deszczowej*.
3. Braku wskazania wszystkich projektantów i sprawdzających w metryce rysunku projektu zagospodarowania terenu.
4. Braku informacji o parametrach technicznych ul. Polnej i ul. Dworcowej, w szczególności kategorii i klasy technicznej tych dróg.
5. Naruszenia § 44 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.) - zwanego dalej

rozporządzeniem, poprzez wliczenie w szerokość chodnika krawężnika i opornika na rys. 3.0 Tomu nr 01 projektu budowlanego.

6. Zgodności zaprojektowanych zjazdów z przepisami *rozporządzenia*.
7. Czy w ramach przedmiotowej inwestycji planuje się zabezpieczenie sieci telekomunikacyjnej Orange Polska S.A. rurami osłonowymi.

Pełnomocniczka zarządcy drogi udzieliła odpowiedzi na wezwanie pismem z dnia 24.08.2020 r. (znak: 2020/08/RD/53, data wpływu 27.08.2020 r.), informując, iż nie ma możliwości odstąpienia od podziału działki nr XX, której właścicielką jest *Odwołująca*. Na wydzielonej pod pas drogowy działce nr XX zaprojektowano część ulicy Krótkiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Przedmiotowa infrastruktura została przewidziana zgodnie z obowiązującymi przepisami i warunkami technicznymi, przy założeniu minimalnego zajęcia powierzchni przedmiotowej działki.

W ramach projektu budowy ulicy Krótkiej na wydzielonej działce nr XX zaprojektowano:

- a. Pas drogowy drogi klasy D (dojazdowej) o przekroju jednojezdniowym o szerokości 10 m, zapewniający umieszczenie wszystkich elementów drogi i urządzeń z nią związanych, wynikających z funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych, przy uwzględnieniu potrzeby ochrony użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (zgodnie § 6 ust. 1 *rozporządzenia*). Projektowany w pasie zieleni kanał technologiczny został umieszczony zgodnie z warunkami technicznymi i obowiązującymi przepisami przy zachowaniu normatywnych odległości od projektowanej jezdni oraz istniejącej i projektowanej infrastruktury. Miejscowe poszerzenie pasa drogowego przy istniejącym słupie linii napowietrznej SN, wynika z konieczności przeprowadzenia kanału technologicznego.
- b. Nawierzchnię jezdni ulicy Krótkiej wraz z krawężnikiem, zajmującą pas spornej działki o zmiennej szerokości wynoszącej maksymalnie 1,6 m. Projektowana szerokość ulicy Krótkiej równa 4,5 m jest minimalną szerokością jezdni dopuszczoną przez § 15 *rozporządzenia*.
- c. Odwodnienie projektowanej ulicy w postaci wpustów i przykanalików. Lokalizacja przedmiotowej infrastruktury wymuszona została ukształtowaniem terenu oraz istniejącą infrastrukturą podziemną.
- d. Odcinek chodnika o szerokości 2,0 m przy skrzyżowaniu z ulicą Dworcową, konieczny do bezpiecznego przeprowadzenia ruchu pieszych zgodnie z załącznikiem nr 2 pkt. 7.8 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (obecnie: Dz.U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.).
- e. Kanał technologiczny, wymagany na podstawie art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz. U. 2020 poz. 470 ze zm.), przewidziany w pasie zieleni ze względu na istniejącą infrastrukturę w obszarze projektowanego chodnika, tj. wodociąg, kable telefoniczne, słupy linii napowietrznej.

Ponadto *Pełnomocniczka zarządcy drogi* poinformowała, iż rozwiązania projektowe były na bieżąco uzgadniane z zarządcą drogi. Zgodnie ze stanowiskiem Gminy Swarzędz, w sprawie działki nr XX do Urzędu Gminy Swarzędz nie wpłynął żaden wniosek sugerujący jakkolwiek zamiar inwestycyjny względem przedmiotowej działki. *Odwołująca* nie wystąpiła ani o warunki techniczne pod ewentualną zabudowę ani z wnioskiem o przekształcenie gruntu lub podział ww. nieruchomości. Poza tym planowany i konsultowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje w ciągu ulicy Krótkiej w przyszłości pas drogowy o szerokości 10,0 metrów, który pokrywa się z obszarem wydzielonym pod pas drogowy w ramach analizowanego projektu budowlanego. W związku z powyższym uwzględnienie żądań *Odwołującej* uważać należy za nieuzasadnione.

W odniesieniu do projektu budowlanego *Pełnomocniczka zarządcy drogi* udzieliła następujących wyjaśnień:

- ad 1. Zgodnie z interpretacją Wielkopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa zawartą w piśmie z dnia 28.08.2018 r. (znak: WOIB-OKK-0055-133/2018) posiadane uprawnienia projektowe upoważniają *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* do zaprojektowania kanału technologicznego.
- ad 2. Informacja odnośnie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawarta w Tomie 01 obejmuje swym zakresem budowę nawierzchni drogowych oraz budowę kanalizacji deszczowej.
- ad 3. Wszystkie rysunki projektów branżowych zostały podpisane przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane. Rysunek nr 2.0 zawarty w Tomie 00 został opracowany na podstawie branżowych planów sytuacyjnych i podpisany przez projektanta branży drogowej. Ponadto projektanci branżowi poświadczyli poprawność i zgodność rysunku nr 2.0, tj. planu zagospodarowania terenu swoimi podpisami na stronie tytułowej Projektu zagospodarowania terenu (Tom 00) oraz w oświadczeniu zawartym w dokumentacji.
- ad 4. Kategoria drogi w zakresie ulicy Polnej - droga gminna - została wskazana w projekcie budowlanym. Ulica Dworcowa jest drogą niepubliczną, przewidzianą do zaliczenia w przyszłości do kategorii dróg gminnych. Zgodnie z obowiązującym Studium Gminy Swarzędz ulica Dworcowa jest przewidziana jako droga klasy L. Z kolei według opracowywanego przez Gminę projektu planu zagospodarowania przestrzennego ulica Polna jest przewidziana jako droga klasy D. Rozwiązania projektowe zawarte w projekcie budowlanym uwzględniają wymogi techniczne ww. klas i kategorii dróg.
- ad 5. Projekt uzyskał pozytywną opinię geometrii w dniu 13.05.2019 r. oraz został uzgodniony w zakresie koordynacji projektowanych sieci uzbrojenia terenu w dniu 22.07.2020 r., tj. przed wprowadzeniem w dniu 1.08.2019 r. rozporządzenia zawierającego zmianę § 44 odnośnie nie wliczania szerokości krawężnika i obrzeża do szerokości właściwej chodnika. Inwestycja realizowana jest na podstawie umowy w ramach zamówień publicznych zawartej w grudniu 2018 r., tj. przed datą wprowadzenia ww. zmian w *rozporządzeniu*. W związku z powyższym ze względu na zawansowanie trwających od grudnia 2018 r. prac projektowych, w momencie wprowadzenia zmiany *rozporządzenia* nie było możliwości zastosowania się do jego wymogów.
- ad 6. Wszystkie zjazdy projektowane są jako indywidualne o szerokości jezdni minimum 3 m.
- ad 7. Prace polegające na zabezpieczeniu istniejącej sieci rurami osłonowymi nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, wobec powyższego nie były przedmiotem uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Szczegółowa analiza odpowiedzi udzielonej przez *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* wykazała konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, w związku z czym organ II instancji pismem z dnia 9.09.2020 r. wezwał ją do udzielenia kolejnych wyjaśnień odnośnie projektu budowlanego w zakresie:

1. Braku wskazania wszystkich projektantów i sprawdzających w metryce rysunku projektu zagospodarowania terenu.
2. Naruszenia § 79 pkt 1 *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie zjazdów indywidualnych na działki o nr. ewid. 282/1 (przed podziałem 282) i 284/1 (przed podziałem 284) o szerokości 4,0 m. podczas gdy szerokość całego zjazdu winna wynosić określone w *rozporządzeniu* 4,5 m.
3. Kwestii zabezpieczenia sieci telekomunikacyjnej Orange Polska S.A. rurami osłonowymi.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z dnia 22.06.2020 r. i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 16.11.2020 r.

Pełnomocniczka zarządcy drogi udzieliła odpowiedzi pismem z dnia 14.09.2020 r. (znak: 2020/09/RD/61, data wpływu: 15.09.2020 r.), przekazując uzupełniony i skorygowany rysunek planu zagospodarowania terenu oraz wyjaśniając, że szerokość całkowita zaprojektowanych zjazdów indywidualnych wynosi minimum 4,5 m przy szerokości jezdni minimum 3,0 m. Oświadczyła także, że w ramach inwestycji planuje się zabezpieczenie sieci telekomunikacyjnej Orange Polska S.A. rurami osłonowymi, co zostało ujęte w Projekcie Wykonawczym.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia i kolejno wprowadzane korekty, Wojewoda Wielkopolski ostatecznie uznał zgromadzoną dokumentację za kompletną. W związku z tym, działając w oparciu o art. 10 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 *ustawy*, pismem z dnia 21.09.2020 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy sporządzone dnia 18.09.2020 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji do dnia 15.10.2020 r.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu od dnia 22.09.2020 r. do dnia 5.11.2020 r., w Biuletynie Informacji Publicznej WUW w Poznaniu dnia 24.09.2020 r., w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu dnia 24.09.2020 r., na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz od dnia 24.09.2020 r. do dnia 8.10.2020 r. oraz w BIP UMiG Swarzędz dnia 24.09.2020 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) dnia 24.09.2020 r.

W wyznaczonym terminie 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.

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

W dniu 19.12.2019 r. do organu I instancji wpłynął wniosek *Pełnomocniczki zarządcy drogi* z dnia 16.12.2019 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Krótkiej w Kobylnicy. Wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański, działając na podstawie art. 64 2 *k.p.a.*, pismem z dnia 27.01.2020 r. wezwał *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* do jego uzupełnienia. Wniosek został skorygowany i uzupełniony pismem z dnia 7.02.2020 r. (znak: 2020/02/RD/16, data wpływu: 7.02.2020 r.). *Pełnomocniczka zarządcy drogi* wniosowała o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 *ustawy*, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 162/19 z dnia 11.10.2019 r., znak: DI-IV.8012.162.2019), Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała Nr 721/2019 z dnia 10.10.2019 r.) oraz Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz (pismo z dnia 27.09.2019 r., znak: WI.7011.51.2018-15).

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

Zgodnie z wymogami art. 11d *ustawy*, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie

terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierająca określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, a także zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym do dnia 19.09.2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), zwanej dalej *Prawem budowlanym*, aktualne na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy. Należy jednak stwierdzić, że w załączonym do wniosku projekcie budowlanym stwierdzono nieścisłości i braki wskazane w wyżej cytowanych w niniejszej decyzji wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego, które zostały wyjaśnione i skorygowane dopiero w toku postępowania odwoławczego.

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

pismo Powiatowego Konserwatora Zabytków z dnia 30.09.2019 r. (znak: KZ.673.01477.2019.IV);

pismo Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z dnia 3.10.2019 r. (Nr 4474/19, znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.224.2019);

pismo Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 22.10.2019 r. (znak: PO.RPP.430.117.2019.PS) wskazujące na brak konieczności uzyskania opinii.

W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z: art. 11d ust. 1 pkt 7a, pkt 8 lit. a, b, c, d, e, g, ga, art. 11 ust. 1 pkt 9 oraz art. 11d ust. 4 *ustawy*.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 *ustawy*, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 12.02.2020 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 31.01.2020 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma. Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz od dnia 14.02.2020 r. do dnia 28.02.2020 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) dnia 20.02.2020 r.

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

W związku z powyższym zawiadomieniem *Odwołująca* pismem z dnia 28.02.2020 r. (data wpływu: 28.02.2020 r.) wniosła o nie dokonywanie podziału działki nr XX, bowiem w jej opinii projektowanie pasa zieleni na części tej działki było nieuzasadnione.

Pismem z dnia 5.03.2020 r. organ I instancji przekazał pismo strony do *Pełnomocniczki zarządcy drogi*, wzywając do ustosunkowania się do wniesionych uwag. *Pełnomocniczka zarządcy drogi* udzieliła odpowiedzi pismem z dnia 11.03.2020 r. (znak:

2020/03/RD/24, data wpływu: 12.03.2020 r.), uzupełnionym pismem z dnia 16.03.2020 r. (znak: 2020/03/RD/25, data wpływu ePUAP: 16.03.2020 r.). Ww. pisma zawierały informację o braku możliwości odstąpienia od podziału działki nr XX oraz szczegółowe wyjaśnienia odnośnie faktycznych i prawnych podstaw przyjętych rozwiązań.

Starosta Poznański pismem z dnia 20.03.2020 r. przekazał *Odwołującej* wyjaśnienia uzyskane od *Pełnomocniczki zarządcy drogi* oraz udzielił informacji odnośnie podstaw prawnych prowadzonego postępowania.

W dniu 24.03.2020 r. Starosta Poznański wydał decyzję Nr 14/2020 (znak: WD.6740.103.2020.ST), którą udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Krótkiej w Swarzędzu. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *ustawy* organ I instancji doręczył decyzję *Pełnomocnicze zarządcy drogi* oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie umieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UMiG Swarzędz od dnia 1.04.2020 r. do dnia 15.04.2020 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) dnia 1.04.2020 r.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismem z dnia 24.03.2020 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pism.

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

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

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

Decyzja Starosty Poznańskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz.

Starosta Poznański prawidłowo określił przedmiot inwestycji.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 *ustawy* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów; 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa; 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1; 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego; 7) zatwierdzenie projektu budowlanego; 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące: a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, b) określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych

obiektów budowlanych, c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie, e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli *decyzji Starosty Poznańskiego*, z uwzględnieniem sprostowań dokonanych postanowieniem Starosty Poznańskiego z dnia 4.06.2020 r. (znak: WD.6740.103.2019.ST), stwierdzono, co następuje:

1. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 *ustawy*, w punkcie I. na stronie 1. ustalając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
2. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 *ustawy*, w punkcie II. na stronach 1. i 2. określając linie rozgraniczające teren.
3. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 *ustawy*, w punkcie III. na stronie 2. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.
4. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 *ustawy*, w punkcie IV. na stronach 2. i 3. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z *Prawa budowlanego*.
5. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 *ustawy*. Organ I instancji w punkcie V. na stronie 3. prawidłowo zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
6. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 *ustawy*. Organ I instancji w punkcie VI. na stronie 4. prawidłowo wskazał części nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Swarzędz.
7. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 *ustawy*, w punkcie VII. na stronie 4. zatwierdzając projekt budowlany.

W toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził jednak braki i nieścisłości w projekcie budowlanym, które zostały wyjaśnione, uzupełnione i skorygowane. Dokonane korekty nie mają wpływu na ustalenia zawarte w treści zaskarżonej decyzji.

Po analizie uzupełnionego i skorygowanego projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony zgodnie z *Prawem budowlanym*, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym *rozporządzeniem* oraz rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), a także zgodnie z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Projekt budowlany zawiera też informację o obszarze oddziaływania obiektu, wymaganą na podstawie art. 34 ust. 3 pkt 5 *Prawa budowlanego*.

8. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*: w punkcie VIII. na stronie 4. i 5. Organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. rt.. 11f

ust. 1 pkt 8 lit. a *ustawy*);

w punkcie IX. na stronie 5. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie ustalił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b *ustawy*);

w punkcie X. na stronie 5. i 6. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania i zezwolił na wykonanie tego obowiązku oraz prawidłowo ustalił termin rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j *ustawy*);

w punkcie XI. na stronie 6. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d *ustawy*);

w punkcie XII. na stronie 6. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie ustalił obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e *ustawy*);

w punkcie XIII. na stronie 6. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych i zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j *ustawy*);

w punkcie XIV. na stronie 6. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie ustalił obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f *ustawy*);

w punkcie XV. na stronie 6. organ I instancji prawidłowo ustalił obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów i zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, j *ustawy*);

w punkcie XVI. na stronie 6. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *ustawy*).

9. W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. d, e, f, i oraz art. 20a *ustawy*.
10. *Decyzja Starosty Poznańskiego* spełnia ponadto wymogi przepisów art. 16 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 *ustawy*, w punkcie XIX. na stronie 7. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Dokonując analizy *decyzji Starosty Poznańskiego* organ II instancji stwierdził także, że spełnia ona wymogi art. 107 § 1 *k.p.a.* Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata - Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz, a także prawidłowo wskazał strony postępowania. Uzasadnienie decyzji zawiera szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym stanowisko organu I instancji odnośnie uwag wniesionych przez *Odwołującą* w toku postępowania. Organ I instancji odniósł się również do wymogów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie: Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.).

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

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono *decyzję Starosty Poznańskiego* i orzeczono w sprawie, nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *k.p.a.*, ponieważ zasadnicze rozstrzygnięcia decyzji pozostają zgodne z wnioskiem zarządcy drogi oraz decyzją organu I instancji.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.10.1999 r. (sygn. akt IV SA 1313/98, LEX nr 48725). Organ nie jest przy tym związany uzasadnieniem środka zaskarżenia, a winien skontrolować postępowanie i decyzję organu pierwszej instancji z punktu widzenia legalności, celowości oraz słuszności rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, czy zostały podniesione przez skarżącego w tym zakresie zarzuty.

Zgodnie z art. 11c *ustawy* do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.* z zastrzeżeniem przepisów *ustawy*.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy *ustawy* nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami *ustawy* oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 10.02.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; z dnia 25.11.2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; z dnia 11.09.2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; z dnia 9.06.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 12.10.2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *ustawy* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *ustawie* stosuje się odpowiednio przepisy *Prawa budowlanego*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *Prawa budowlanego*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.01.2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, iż niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego,

i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26.07.2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, LEX nr 1367353).

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

W tym miejscu wypada również przytoczyć stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3.07.2019 r. (sygn. akt II OSK 916/19) dotyczące stosowania reguły wynikającej z art. 7 *k.p.a.*, nakazującej załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zdaniem Sądu reguła ta nie może doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów *ustawy: Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji przysługuje tzw. uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej, tj. decyzji wydawanej w sytuacji, gdy norma prawa przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści.* Dopuszczalność czy zakres zastosowania przepisów *ustawy* nie mogą więc być modyfikowane z uwagi na słuszny interes strony czy stron, a ochrona tego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi. Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 11e *ustawy* który mówi, że nie można uzależnić zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Powyższe zasady należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy wniesionych zarzutów.

II.

Odnosnie wyrażonego w odwołaniu zarzutu naruszenia własności poprzez zlokalizowanie inwestycji drogowej na części nieruchomości stanowiącej własność *Odwołującej* bez uzyskania jej zgody wyjaśnić należy, że zastosowanie znajdują tutaj zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia.

Organy orzekające w sprawach zezwoleń na realizację inwestycji drogowych są związane wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji i nie są władne do korygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji lub narzucania lokalizacji jej poszczególnych elementów. Zarówno organ I instancji, jak i organ odwoławczy, mogły więc działać tylko w granicach tego wniosku, nie mając możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji mogła podlegać jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia.

Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne, natomiast organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, iż wywłaszczenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wywłaszczenia organ winien więc rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3.12.2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09).

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji *Pełnomocniczka zarządcy drogi* ustosunkowała się do wniesionych przez *Odwołującą* uwag. Również organ II instancji wezwał *Pełnomocniczkę zarządcy drogi* do określenia, czy istnieje możliwość zmiany rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania *Odwołującej*. Jak wskazano w niniejszej decyzji, *Pełnomocniczka zarządcy drogi* szczegółowo uzasadniła przyjęte rozwiązania projektowe i stwierdziła jednoznacznie, że nie widzi możliwości zmiany lokalizacji inwestycji.

Organ II instancji stwierdził, że 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, wynikających z budowy drogi oraz towarzyszącej jej infrastruktury, został szczegółowo określony w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do wniosku. Nie ulega wątpliwości, że na części nieruchomości stanowiącej własność *Odwołującej*, znajdującej się w liniach rozgraniczających teren, zaprojektowane zostały elementy drogi publicznej będącej przedmiotem inwestycji (fragment jezdni, elementy kanalizacji deszczowej, fragment chodnika, zjazd), co widoczne jest m.in. na rysunku planu sytuacyjnego branży drogowej, a także zlokalizowany w pasie zieleni kanał technologiczny, widoczny m.in. na rysunku projektu zagospodarowania terenu. W związku z powyższym organ II instancji, nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez właściwego zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, iż kształt inwestycji narusza normy prawne.

W tym miejscu powtórzyć należy, że ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody dotychczasowego właściciela nieruchomości. Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *Prawa budowlanego* oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki inwestycyjnej. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Żaden przepis *ustawy* nie nakłada na organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązku przeprowadzenia konsultacji z dotychczasowymi właścicielami nieruchomości lub zasięgania ich opinii co do niezbędności inwestycji czy jej „właściwego” przebiegu. Żaden przepis prawa nie uzależnia również możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uzyskania akceptacji pozostałych stron postępowania.

W tym miejscu należy również przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 11.10.2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11): „Niewątpliwie prawo własności jest chronione konstytucyjnie w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż Konstytucja w art. 64 ust. 1

dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, gdy następuje ono w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności.” W orzeczeniu tym NSA wskazał również, iż ustawa służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych i stwierdził, że: „Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w zw. z ust. 4a). Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem”.

Reasumując, organ I instancji był związany wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji i, orzekając w sprawie, nie był władny do skorygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji, zatem brak było podstaw do odmowy udzielenia zgody na realizację inwestycji drogowej, bowiem zakres wywłaszczenia (ograniczenia prawa własności) był w pełni uzasadniony potrzebą realizacji przedsięwzięcia.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29.04.2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

III.

Za całkowicie nieuzasadniony należy uznać zarzut uniemożliwienia *Odwołującej* aktywnego udziału w postępowaniu poprzez nie zawiadomienie jej na etapie opracowania dokumentacji projektowej.

Na wstępie należy wyjaśnić, że etap opracowywania dokumentacji projektowej, jako wydarzenie poprzedzające złożenie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a więc mający miejsce przed wszczęciem postępowania administracyjnego, nie podlega kontroli organu odwoławczego.

W analizowanym postępowaniu *Odwołująca* została prawidłowo zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego. W aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru przez *Odwołującą* zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Odwołująca skorzystała z uprawnienia do wniesienia uwag i - jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji - pismem z dnia 28.02.2020 r. wniosła o niedokonywanie podziału swojej nieruchomości oraz wyraziła opinię odnośnie zbędności części planowanej inwestycji zlokalizowanej na tej działce. Nie sposób więc stwierdzić, że *Odwołująca* została pozbawiona udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji Starosty Poznańskiego*.

W toku postępowania prowadzonego przez organ II instancji *Odwołująca* pozostała natomiast całkowicie bierna, nie skorzystała z przysługującego jej prawa wglądu w akta sprawy, nie zgłaszała uwag ani nie podważyła zgromadzonych dowodów.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że ustawowym warunkiem skutecznego zarzucenia organowi administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia na wynik sprawy.

W analizowanym przypadku *Odwołująca* nie wskazuje na żadne nowe okoliczności czy dowody w sprawie, które miałyby wpływ na ostateczny kształt rozstrzygnięcia. Ponadto domniemany brak udziału w postępowaniu nie mógłby mieć istotnego wpływu na wynik sprawy, bowiem - zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie - o przebiegu drogi i przyjętych rozwiązaniach projektowych decyduje zarządca drogi, który w analizowanej sprawie nie wyraził woli zmiany przebiegu projektowanej drogi zgodnie z żądaniami *Odwołującej*.

Ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Jak wskazano w punkcie I. uzasadnienia niniejszej decyzji, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu.

Żaden przepis prawa nie uzależnia możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uzyskania akceptacji pozostałych stron postępowania. Strony miały możliwość wyartykułowania swoich racji w toku postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Starosty Poznańskiego*, co *Odwołująca* uczyniła, przedstawiając argumentację dotyczącą naruszenia swojego interesu.

Na marginesie jedynie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11c *ustawy* do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.* z zastrzeżeniem przepisów *ustawy*. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo przepisom *ustawy*, jako *lex specialis* wobec przepisów *k.p.a.*

Zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dotyczącym inwestycji drogowej zostały w *ustawie* uregulowane w sposób pełny, nie można więc przyjąć, że w tych kwestiach stosuje się wprost przepis art. 10 *k.p.a.* Pogląd ten wzmacnia norma art. 11d ust. 6 pkt 2 *ustawy*, w którym przyjęto, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Tym samym brak jest podstaw do uznania, że przed wydaniem decyzji organ winien dodatkowo umożliwić stronom wypowiedzenie się co do całego materiału sprawy (por. wyrok NSA z dnia 11.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), a ponadto zawierać:

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

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Tomasz Małyszka
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Załączniki:

1. Rysunek nr 2.0 *Plan zagospodarowania terenu*

Otrzymują:

1. Starosta Poznański (1 egz. wraz z załącznikiem),
2. Julita Szczepaniak (jako pełnomocniczka zarządcy drogi - 2 egz. wraz z załącznikami),
3. XXX XXX (bez załącznika),
4. aa (1 egz. wraz z załącznikiem).

Do wiadomości:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu dla powiatu poznańskiego, ul. Zielona 8, 61-851 Poznań (1 egz. wraz z załącznikiem),
2. Wydział Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Poznaniu (ePUAP, bez załączników),
3. PODGiK w Poznaniu (ePUAP, bez załączników).

Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61-8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl
z-ca Kierownika Oddziału Inwestycji i Zagospodarowania Przestrzennego Paulina Iracka, tel. 61-854-17-55,
e-mail: email: paulina.iracka@poznan

INFORMACJA O PRYWATNOŚCI

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (dalej RODO) informujemy, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Wojewoda Wielkopolski z siedzibą w Poznaniu przy al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61 854 10 00, mail: wuw@poznan.uw.gov.pl
2. W sprawach związanych z danymi osobowymi można kontaktować się z inspektorem ochrony danych w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu pod adresem: iod@poznan.uw.gov.pl
3. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji zadań związanych z rolą wojewody jako organu II instancji w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych wydawanych przez starostów / prezydentów miast na prawach powiatu wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c, e RODO.
4. W związku z przetwarzaniem danych w celu wskazanym powyżej, Pani/Pana dane osobowe mogą być udostępniane innym podmiotom, którymi mogą być:
 1. podmioty upoważnione do odbioru Pani/Pana danych osobowych na podstawie odpowiednich przepisów prawa;
 2. podmioty, które przetwarzają Pani/Pana dane osobowe w imieniu Administratora na podstawie zawartej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych (tzw. podmioty przetwarzające).
5. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane przez okres niezbędny do realizacji wskazanego powyżej celu przetwarzania, w tym również obowiązku archiwizacyjnego wynikającego z przepisów prawa.
6. Zgodnie z przepisami prawa, na podstawie których odbywa się przetwarzanie danych oraz RODO, przysługuje Pani/Panu prawo: dostępu do treści danych, do sprostowania danych, do usunięcia danych, do ograniczenia przetwarzania danych, do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych.
7. Podanie przez Panią/Pana danych osobowych jest niezbędnym warunkiem prowadzenia sprawy w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu i wynika z przepisów prawa.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państw trzecich.
9. Pani/Pana dane nie będą poddawane zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
10. Ma Pani/Pan prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.