



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691) 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, po rozpatrzeniu odwołania XXXX XXXX od decyzji Prezydenta Miasta Leszna z 24.04.2025 r. (znak: AP.6740.19.2025.WF) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi łączącej Rondo Antoniny z ulicą Gronowską w Lesznie:

- I. Uchylam** zapis zawarty na stronach 1. i 2. zaskarżonej decyzji, rozpoczynający się od słów: „w liniach rozgraniczających inwestycję” i kończący się słowami „o numerach ewidencyjnych: 1/16; 1/24”, zawarty w wierszach 1÷23 licząc od dołu strony 1. zaskarżonej decyzji oraz wierszach 1÷15 licząc od góry strony 2. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych (oznaczonego na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji i opisanego w legendzie tej mapy jako „granica terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych”), obejmującej następujące nieruchomości, bądź ich części, oznaczone w ewidencji gruntów:

Jednostka ewidencyjna 306301_1 Miasto Leszno

Obręb 0001 Gronowo

Działki o numerach ewidencyjnych: 96/7, 306/2, 306/3, 385, 386/2, 386/3, 386/4, 387, 394/1, 394/2, 394/3, 410/13, 411/1, 411/2, 411/3, 452/3, 452/4, 465/1, 465/3, 465/4, 465/5, 465/6, 466/1, 466/2, 466/3, 467/1, 467/5, 467/7, 467/10, 540/2

Obręb 0002 Leszno

Działki o numerach ewidencyjnych: 1/16, 1/17, 1/24.

- II. Uchylam** w całości punkt I.1. na stronie 1. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

1. Należy zapewnić powiązanie projektowanej drogi powiatowej klasy Z z:

- drogą wojewódzką nr 309 (Al. Konstytucji 3 Maja, ul. Józefa Piłsudskiego) oraz drogą powiatową nr 6297P (ul. Popietuski) poprzez wlot istniejącego ronda w km 0+000;
- planowaną drogą gminną 8KD-D klasy D poprzez skrzyżowanie typu rondo w km 0+232,46;

- planowaną drogą gminną 4KD-D klasy D poprzez skrzyżowanie zwykłe w km 0+434,81;
- planowaną drogą gminną 1KD-Z klasy Z poprzez skrzyżowanie typu rondo w km 0+643,65;
- drogą gminną nr 889607P (95KDD - ul. Św. Maksymiliana Kolbe) klasy D poprzez skrzyżowanie typu rondo w km 1+023,20;
- drogą powiatową nr 6296P klasy Z (ul. Gronowska) klasy L poprzez skrzyżowanie skanalizowane w km 1+167,00.

III. Uchylam w całości punkt II. na stronach 2.÷3. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

II. Określenie linii rozgraniczających teren

1. Ustalam linie rozgraniczające teren oznaczone na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji (2 arkusze) liniami opisanymi w legendzie tej mapy jako „Linia rozgraniczająca – projektowany pas drogi powiatowej”, wyznaczające granice pasa drogowego drogi powiatowej klasy Z.

Mapa opracowana na podstawie mapy do celów projektowych w skali 1:500 (operat techniczny wpisany dnia 24.01.2023 r. do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Prezydenta Miasta Leszna pod numerem G.D.6640.823.2022-1).

2. Liniami rozgraniczającymi teren objęte są następujące nieruchomości:

- 2.1. Nieruchomości położone w granicach projektowanego pasa drogowego drogi powiatowej, stanowiące już własność Miasta Leszna, wymienione w Tabeli 1:

Ark. mapy	Nr działki	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat: M. Leszno, Gmina: M. Leszno		
Jednostka ewidencyjna: 306301_1 Miasto Leszno		
Obręb: 0001, Gronowo		
111	385	XXXX
112	386/3	XXXX
115	394/1	XXXX
115	465/1	XXXX
115	466/1	XXXX
115	467/1	XXXX
115	540/2	XXXX

Tabela 1

- 2.2. Nieruchomości powstałe w wyniku podziału oznaczone pogrubioną czcionką w Tabeli 2 w pkt. V.3. decyzji.
- 2.3. Nieruchomości, które w całości stają się własnością Miasta Leszna, wymienione w pkt. VI.2. decyzji.

IV. Uchylam załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji – rysunek ukazujący linie rozgraniczające teren

i orzekam poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, nowego rysunku pn. „Projekt zagospodarowania terenu – przebieg drogi” (Rysunek 2 Ark. 1 i Rysunek 2 Ark. 2), ukazującego linie rozgraniczające teren, który stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1.

V. Orzekam poprzez dodanie, w punkcie III.1.b) na stronie 3 zaskarżonej decyzji, po słowach „z dnia 21 lutego 2024 r.” słów: sprostowanej postanowieniem Prezydenta Miasta Leszna z 5.11.2025 r. (znak: OS.6220.3.2023).

VI. Uchylam w całości punkt III.2. na stronie 3. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

2. Warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej:

W trakcie realizacji robót budowlanych ustalam obowiązek:

- prowadzenia pod nadzorem archeologicznym całości prac naruszających strukturę gruntu;
- przeprowadzenia na obszarze zewidencjonowanego stanowiska archeologicznego Leszno 26, AZP 64-24 ratunkowych badań archeologicznych, na które należy uzyskać pozwolenie Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zgodnie z opinią Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 31.12.2025 r. (znak: Le-WA.5183.3174.5.2023-2025).

VII. Orzekam poprzez dodanie, w punkcie V.1. na stronie 4. zaskarżonej decyzji, po słowach: „pod numerem: P.3063.2023.385” przecinka i zapisu: „oraz operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Prezydenta Miasta Leszna dnia 2.10.2025 r., zarejestrowany pod numerem: P.3063.2025.616”

i zatwierdzam mapę z projektem podziału nieruchomości, sporządzoną przez geodetę uprawnionego Danutę Mikołajkiewicz, nr uprawnień zawodowych 2653 - operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Prezydenta Miasta Leszna dnia 2.10.2025 r., zarejestrowany pod numerem: P.3063.2025.616, która stanowi integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 2.

VIII. Uchylam w całości punkt V.3. na stronach 4.÷5. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

3. W Tabeli 2 tłustym drukiem oznaczono część nieruchomości objęte liniami rozgraniczającymi teren ustalonymi decyzją.

Ark. mapy	Stan dotychczasowy	Stan po podziale	Oznaczenie księgi wieczystej
	Numer działki	Numery działek	
Powiat: M. Leszno, Gmina: M. Leszno Jednostka ewidencyjna 306301_1 Miasto Leszno			
Obręb: 0001, Gronowo			
111	96/7	96/10 , 96/11	XXXX
112	387	387/3 , 387/4	XXXX
115	394/2 (ML)	394/8 , 394/9	XXXX
115	394/3 (ML)	394/10 , 394/11	XXXX
115	410/13	410/32 , 410/33	XXXX
115	411/2	411/8 , 411/9	XXXX
115	411/3	411/10 , 411/11 , 411/12	XXXX
115	452/3	452/11 , 452/12, 452/13	XXXX
115	452/4	452/14 , 452/15, 452/16	XXXX
115	465/3	465/7 , 465/8 , 465/9	XXXX
115	465/4	465/14 , 465/15	XXXX
115	465/5	465/12 , 465/13	XXXX
115	465/6 (ML)	465/10 , 465/11	XXXX
115	466/2	466/4 , 466/5 , 466/6	XXXX
115	466/3	466/7 , 466/8 , 466/9	XXXX
115	467/5	467/12 , 467/13	XXXX
115	467/7	467/14 , 467/15	XXXX
115	467/10	467/16 , 467/17	XXXX

Tabela 2.

IX. Orzekam poprzez dodanie, w punkcie VI.1. na stronie 5 zaskarżonej decyzji, po słowach „z dniem, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna” przecinka i słów: „z wyłączeniem części nieruchomości już stanowiących własność Miasta Leszna, oznaczonych symbolem (ML)”.

X. Uchylam zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdzono projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno - budowlany, stanowiące załączniki nr 3 i 4 do zaskarżonej decyzji:

i orzekam poprzez zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego pn. „Budowa drogi od Ronda Antoniny do ul. Gronowskiej”, stanowiących integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 3, w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych objętego niniejszą decyzją, obejmujących następujące tomy:

- Projekt zagospodarowania terenu,
- Projekt architektoniczno-budowlany,
- Załączniki projektu budowlanego.

Autor projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego:

- inż. Szymon Cieśliński, posiadający uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności inżynierskiej drogowej nr WKP/0364/PWOD/22; członek Wielkopolskiej OIIB nr WKP/BD/0066/23;
- inż. Jarosław Flamer posiadający uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych nr WKP/0286/POOS/07; członek Wielkopolskiej OIIB nr WKP/IS/0056/07;
- mgr inż. Marek Żelawski, posiadający uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych nr WKP/0161/POOE/14; członek Wielkopolskiej OIIB nr WKP/IE/0117/11;
- inż. Ryszard Grzeszkowiak, posiadający uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalnościach instalacyjnych w telekomunikacji przewodowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą nr 1299/96/U; członek Wielkopolskiej OIIB nr WKP/BT/0299/05;
- mgr inż. Arkadiusz Szmyt, posiadający uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych nr WKP/0249/POOS/05; członek Wielkopolskiej OIIB nr WKP/IS/0116/06;
- mgr inż. arch. Joanna Włodarz, posiadająca uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej nr WP-OIA/OKK/UpB/59/2008; członek Wielkopolskiej OIA RP nr WP-0687.

XI. Uchylam w całości punkt X. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

X. Określenie obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych

1. Ustalam obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania zlokalizowanych w liniach rozgraniczających teren, o których mowa w punkcie II. decyzji, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII. decyzji, nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.
2. Ustalam obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych nie później niż przed upływem terminu, o którym mowa w punkcie IX.2. decyzji.
3. Zezwalam na wykonanie rozbiórek w zakresie określonym w punkcie X.1. i X.2. decyzji.

XII. Uchylam w całości punkt XI. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

XI. Określenie szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie

Ustalam obowiązek zapewnienia nadzoru inwestorskiego w specjalności odpowiedniej dla obiektów budowlanych, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 14 lit. b i pkt 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554).

XIII. Uchylam w całości punkt XII. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

XII. Określenie budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu

Nie dotyczy.

XIV. Uchylam w całości punkt XIII. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

XIII. Określenie obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych

1. Ustalam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli 3, w zakresie oznaczonym na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji linią opisaną w legendzie tej mapy jako „Przebudowa innych dróg publicznych”, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII. decyzji.

Ark. mapy	Numer działki	Oznaczenie drogi publicznej	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat: M. Leszno, Gmina: M. Leszno Jednostka ewidencyjna 306301_1 Miasto Leszno			
Obręb: 0002, Leszno			
15	1/16	droga wojewódzka nr 309	XXXX
15	1/17	droga wojewódzka nr 309	XXXX
15	1/24	droga wojewódzka nr 309	XXXX
Obręb: 0001, Gronowo			
111	306/2	droga powiatowa nr 6296P	XXXX
112	306/3	droga powiatowa nr 6296P	XXXX

Tabela 3

2. Zezwalam na wykonanie obowiązku przebudowy innych dróg publicznych w zakresie określonym w punkcie XIII.1. decyzji.

XV. Uchylam w całości punkt XIV. na stronie 6. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylenia następującego zapisu:

XIII. Określenie budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych

1. Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na nieruchomościach przedstawionych w poniższej Tabeli 4, w zakresie oznaczonym na mapach stanowiących załącznik nr 1 do niniejszej decyzji linią opisaną w legendzie tych map jako „Zakres działek przebudowy urządzeń melioracji wodnych”, zgodnie z dokumentacją zatwierdzoną w punkcie VII. decyzji.

Ark. mapy	Numer działki	Rodzaj urządzenia	Oznaczenie księgi wieczystej
Powiat: M. Leszno, Gmina: M. Leszno Jednostka ewidencyjna 306301_1 Miasto Leszno			
Obręb: 0002, Leszno			
15	1/16	budowa przepustu	XXXX
15	1/24	budowa przepustu	XXXX

Tabela 4

2. Zezwalam na wykonanie obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych w zakresie określonym w punkcie XIII.1. decyzji.

XVI. Uchylam w całości punkt XV. na stronie 7. zaskarżonej decyzji

i orzekam poprzez zatwierdzenie w miejsce uchylecia następującego zapisu:

XV. Określenie budowy lub przebudowy zjazdów.

Nie dotyczy.

XVII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie, w punkcie VIII. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, zapisu: „120 dzień” zapisem: „240 dzień”.

XVIII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

W dniu 28.01.2025 r. do organu I instancji wpłynął wniosek złożony przez pana Rafała Bukowskiego, Naczelnika Wydziału Infrastruktury Miejskiej, działającego z upoważnienia właściwego zarządcy drogi, tj. Prezydenta Miasta Leszno, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwanej dalej: decyzją ZRID, dla zadania „Budowa drogi od Ronda Antoniny do ulicy Gronowskiej, włącznie z budową skrzyżowań z projektowanymi drogami wewnętrznymi i ul. Gronowską oraz budową niezbędnej infrastruktury technicznej (IV)”.

Prezydent Miasta Leszna wszczął postępowanie administracyjne na podstawie złożonego wniosku, pomimo istniejących w nim braków i nieścisłości. Szczegółowa analiza wniosku zostanie przeprowadzona w dalszej części niniejszej decyzji.

Prezydent Miasta Leszna, działając zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, o wszczęciu postępowania zawiadomił pisemnie Wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 3.02.2025 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z EGiB z 3.02.2025 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 3.02.2025 r., umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miasta Leszna od 3.02.2025 r. do 18.02.2025 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Panorama Leszczyńska”) 5.02.2025 r.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy zawiadomienie i obwieszczenie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości. Zauważyć przy tym jednak należy, że Prezydent Miasta Leszna, mimo istniejących braków i nieścisłości we wniosku, nie wezwał zarządcy drogi do złożenia niezbędnych wyjaśnień odnośnie planowanego przeznaczenia poszczególnych działek i skorygowania wniosku w zakresie wymaganym na podstawie art. 11 d ust. 1 pkt. 3a i 3b specustawy, ale samodzielnie ustalił nieruchomości lub ich części objęte projektowanymi liniami rozgraniczającymi, niezbędne do przebudowy innych dróg publicznych, niezbędne dla dokonania budowy i/lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, robót rozbiórkowych oraz budowy i/lub przebudowy urządzeń wodnych i/lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, które wskazał w zawiadomieniu i obwieszczeniu w sposób niespójny z treścią wniosku. Ponadto organ I instancji wskazał nieruchomość, której nie wymieniono we wniosku, tj. działkę 1/24 ark. 15 obr. 0002 Gronowo, a także nieprawidłowo pouczył strony odnośnie terminu, w którym mogą się zapoznać z aktami sprawy, określając go na: „14 dni od daty ukazania się niniejszego obwieszczenia”, co pokrywa się ze wskazanym w art. 49 § 1 k.p.a. czternastodniowym terminem, po upływie którego zawiadomienie w drodze obwieszczenia uważa się za dokonane. Tak sformułowane wskazanie terminu oznacza, że z chwilą skutecznego zawiadomienia strony nie miałyby już możliwości uzyskania niezbędnych informacji oraz składania wniosków, uwag lub zastrzeżeń.

W toku postępowania z możliwości zapoznania się z aktami sprawy skorzystały następujące osoby: pan XXXX XXXX (współwłaściciel nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji ZRID), pan XXXX XXXX (właściciel nieruchomości objętych wnioskiem) oraz pan XXXX XXXX (osoba nie figurująca w EGiB jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej wnioskiem). W tym miejscu należy wskazać, że notatka dotycząca zapoznania się z aktami sprawy przez pana XXXX XXXX nie została podpisana ani przez stronę postępowania, ani przez pracownika organu.

Pismem z 24.02.2025 r. (wpływ: 26.02.2025 r.) pan XXXX XXXX poinformował, że na działkach objętych wnioskiem o wydanie decyzji ZRID prowadzi działalność sadowniczą, a także zwrócił

się z wnioskiem o udzielenie informacji odnośnie odszkodowania i ewentualne wskazanie nieruchomości zamiennej.

Organ I instancji udzielił odpowiedzi pismem z 22.04.2025 r., wyjaśniając stronie podstawy prawne dotyczące ustalania odszkodowania.

W dniu 24.04.2025 r. Prezydent Miasta Leszna wydał decyzję Nr 60/2025 (znak: AP.6740.19.2025.WF), zwaną dalej: decyzją Prezydenta Miasta Leszna, którą udzielił Prezydentowi Miasta Leszna zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi łączącej Rondo Antoniny z ulicą Gronowską w Lesznie. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji winien doręczyć decyzję wnioskodawcy. W rozdzielniku decyzji wskazano jednak pana Dominika Kaźmierczaka, Kierownika Miejskiego Zarządu Dróg w Lesznie, natomiast w aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji przez panią Bernadettę Szalewską-Konieczną, Z-cę Naczelnika Wydziału Infrastruktury Miejskiej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji zawiadomił pozostałe strony o wydaniu decyzji w drodze obwieszczenia, umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miasta Leszna od 28.04.2025 r. do 15.05.2024 r. Obwieszczenie o wydaniu decyzji zostało także opublikowane w prasie lokalnej („A.B.C”) 30.04.2025 r.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 25.04.2025 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pism.

Zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy, obwieszczenie i zawiadomienie zawierały informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji oraz prawidłowe pouczenie o możliwości wniesienia odwołania. Wskazać jednak należy, że organ I instancji nieprawidłowo określił termin, w którym strony mogły się zapoznać z treścią decyzji, określając go na: „14 dni od daty publicznego ogłoszenia”, co stoi w sprzeczności z art. 73 § 1 k.p.a., który gwarantuje stronie możliwość zapoznawania się z aktami sprawy (a więc także decyzją) również po zakończeniu postępowania, bez wskazania ram czasowych.

Pismem z 24.05.2025 r. (data wpływu do Urzędu Miasta Leszna: 27.05.2025 r.) odwołanie od decyzji Prezydenta Miasta Leszna w zakresie punktów XVIII i XIX wniósł pan XXXX XXXX, zwany dalej: Odwołującym. Odwołujący powołał się na prawo własności działek o nr. ewid.: XXXX i XXXX, co stanowi ewidentną omyłkę pisarską, bowiem decyzją Prezydenta Miasta Leszna objęte są działki o nr. ewid.: XXXX i XXXX ark. 112, obr. 0001 Gronowo, stanowiące zgodnie z EGiB własność Odwołującego.

Odwołujący wskazał, że na ww. działkach znajduje się sad obsadzony drzewami owocowymi, dwa kontenery gospodarcze oraz przyłącze energetyczne, a realizacja inwestycji drogowej spowoduje konieczność zlikwidowania prowadzonej działalności i utratę dochodu. W opinii Odwołującego, z uwagi na charakter działalności, wydanie nieruchomości będzie możliwe nie wcześniej niż po upływie 240 dni od dnia, w który decyzja stanie się ostateczna.

Odwołujący zarzucił organowi I instancji nieuwzględnienie specyfiki prowadzonej działalności sadowniczej i wskazał, że zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy dopuszczalne jest ustalenie późniejszego terminu wydania nieruchomości. W związku z powyższym Odwołujący wniósł o zmianę decyzji w zakresie terminu wydania nieruchomości.

Jednocześnie Odwołujący zarzucił organowi I instancji nierozważenie przesłanek szczególnego interesu społecznego czy gospodarczego przemawiającego za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności i brak uzasadnienia w tym zakresie.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski, w związku z czym Prezydent Miasta Leszna winien był – zgodnie z art. 133 k.p.a. – przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, czego nie uczynił.

Pismem z 5.06.2025 r. organ I instancji przekazał skan odwołania oraz zwrócił się z prośbą o prolongatę terminu przekazania odwołanie wraz z aktami sprawy, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski pismem z 9.06.2025 r. wezwał Prezydenta Miasta Leszna do przekazania oryginału odwołania wraz z oryginalnymi, kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania.

Prezydent Miasta Leszna przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy pismem z 11.06.2025 r. (wpływ: 12.06.2025 r.).

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z 27.06.2025 r. wezwał organ I instancji do ich uzupełnienia o:

- dowody zamieszczenia obwieszczenia z 3.02.2025 r. o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia z 28.04.2025 r. o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Leszna, zawierające podpis i podanie funkcji osoby (lub osób) upoważnionej do składania oświadczeń w zakresie potwierdzania faktu umieszczania obwieszczeń na tablicy ogłoszeń oraz pieczęć właściwego urzędu;
- dowody zamieszczenia obwieszczenia z 3.02.2025 r. o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia z 28.04.2025 r. o wydaniu decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Leszna, zawierające datę publikacji oraz podpis osoby upoważnionej (j.w.);
- wycinki prasowe stanowiące dowód publikacji obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia o wydaniu decyzji w prasie lokalnej, umożliwiające identyfikację tytułu prasowego,
- oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w decyzji z 24.04.2025 r.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 36 k.p.a., organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie ustawowym i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 11.08.2025 r.

Prezydent Miasta Leszna udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 7.07.2025 r. (wpływ: 15.07.2025 r.), uzupełniając brakujące akta sprawy.

Po dokonaniu analizy treści wniosku o wydanie decyzji ZRID organ II instancji pismem z 18.07.2025 r. wezwał Prezydenta Miasta Leszna (jako zarządcę drogi) do:

- I. Doprowadzenia do zgodności pomiędzy mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, mapami zawierającymi projekty podziałów nieruchomości oraz treścią wniosku.
Organ II instancji wskazał przy tym, że na mapie z przebiegiem drogi wskazano jedynie ogólny zakres inwestycji, brak jest linii rozgraniczającej teren, brak również oznaczeń dotyczących ustaleń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy.
Ponadto organ wskazał braki i nieścisłości odnośnie numerów i granic istniejących działek uwidocznionych na znajdującej się w aktach mapie.
- II. Jednoznacznego wskazania nieruchomości lub ich części:
 - 1) w liniach rozgraniczających teren - w pasie drogowym drogi będącej przedmiotem inwestycji,
 - 2) ewentualnie: w granicach pasów drogowych innych dróg publicznych (jeśli ma nastąpić określenie granic takich pasów),
 - 3) znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren - objętych ustaleniami, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy,
 - 4) ewentualnie: zakresu inwestycji, który ma być realizowany na podstawie oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem.
- III. Wyjaśnienia, czy inwestycja wymaga przejścia przez tereny wód płynących albo tereny linii kolejowej.
- IV. Uzupelnienia analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi o wskazanie wszystkich dróg publicznych, z którymi ma być powiązana projektowana droga, określenie rodzajów projektowanych powiązań, wskazanie kategorii Al. Konstytucji 3 Maja oraz wyjaśnienie lub skorygowanie zapisów dotyczących „budowy skrzyżowań z drogami wewnętrznymi” - zgodnie z nomenklaturą zdefiniowaną przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej: u.d.p.
- V. Jednoznacznego wskazania nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Miasta Leszna.
- VI. Jednoznacznego wskazania nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.
- VII. Uzupelnienia i skorygowania określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, w szczególności w zakresie:
 - 1) zapisu dotyczącego budowy skrzyżowań z projektowanymi drogami wewnętrznymi,
 - 2) planowanych robót budowlanych,
 - 3) istniejącej infrastruktury technicznej (kolizje, przebudowy).

W załączeniu Wojewoda Wielkopolski przekazał szczegółowy wykaz koniecznych do wyjaśnienia nieścisłości.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 36 k.p.a., organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 27.06.2025 r. i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 12.09.2025 r.

Następnie pismem z 25.07.2025 r. Wojewoda Wielkopolski wezwał zarządcę drogi do:

- 1) Wyjaśnienia, czy w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi łączącej Rondo Antoniny z ulicą Gronowską w Lesznie – zarówno prowadzonym przez organ I jak i II instancji - Prezydent Miasta Leszna wyznaczył osobę lub osoby reprezentujące zarządcę drogi i do ewentualnego przedłożenia stosownego pełnomocnictwa.
- 2) Jednoznacznego wskazania osoby lub osób, do których należy kierować korespondencję w toku postępowania odwoławczego i ewentualnego przedłożenia stosownego pełnomocnictwa.
- 3) Ustosunkowania się do uwag wniesionych przez pana Odwołującego, w szczególności w zakresie możliwości ustalenia dłuższego terminu wydania nieruchomości.

Pismem z 1.08.2025 r. zarządca drogi zwrócił się z wnioskiem o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z 25.07.2025 r., w związku z czym Wojewoda Wielkopolski pismem z 5.08.2025 r. przedłużył ww. termin do 6.08.2025 r.

Zarządca drogi udzielił odpowiedzi pismem z 6.08.2025 r. informując, że:

- ad 1) Pełnomocnikiem reprezentującym zarządcę drogi w przedmiotowym postępowaniu jest Pan Rafał Bukowski, którego pełnomocnictwo jest załącznikiem do akt sprawy.
- ad 2) Korespondencję należy kierować do wskazanego pełnomocnika, Pana Rafała Bukowskiego.
- ad 3) Wyraża zgodę na wydłużenie terminu wydania nieruchomości do 240 dni.

Pismem z 12.08.2025 r. Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił się z wnioskiem o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z 18.07.2025 r., w związku z czym Wojewoda Wielkopolski pismem z 13.08.2025 r. przedłużył ww. termin do 30.09.2025 r., zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 18.07.2025 r. i wskazując nowy termin załatwienia sprawy do 30.10.2025 r.

Po przeprowadzeniu analizy projektu budowlanego Wojewoda Wielkopolski pismem z 23.09.2025 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) Doprowadzenia wykazu działek ewidencyjnych, na których usytuowano roboty budowlane, zamieszczonych w poszczególnych częściach projektu budowlanego do zgodności z wykazem działek zamieszczonym we wniosku.
- 2) W odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, a także planu BIOZ - do uzupełnienia braków, wyjaśnienia lub skorygowania nieścisłości i rozbieżności szczegółowo wskazanych w wezwaniu oraz udzielenia niezbędnych wyjaśnień, zgodnie z przepisami u.d.p., rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PTB, oraz rozporządzenia 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.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie PB.

- 3) W odniesieniu do załączników projektu budowlanego, do dostosowania zawartości do wymagań rozporządzenia w sprawie PB, przedłożenia brakujących opinii, uzgodnień i ostatecznych decyzji, a także wykazania spełnienia wymagań nałożonych na inwestora w pkt. III. ppkt. 3. pisma Enea Operator Sp. z o.o. – warunki likwidacji kolizji nr MUK/025320/2023 z 20.02.2023 r. (znak: OD5/RD8/MUK/025320/2023) i w pkt. 1-4 pisma Miejskiego Zarządu Dróg z 7.02.2024 r. (znak: MZD.7227.29.2024).
- 4) Uzgodnienia PZT i PAB pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej z właściwym rzeczoznawcą.
- 5) Wyjaśnienia rozbieżności w odniesieniu do decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Lesznie z 10.04.2024 r. (znak: VS.ZUZ.4210.26.2024.MM) o pozwoleniu wodnoprawnym, zwanej dalej decyzją DZZ.
- 6) Wykazania spełnienia wymagań nałożonych na inwestora oraz wyjaśnienia rozbieżności w odniesieniu do decyzji Prezydenta Miasta Leszna o środowiskowych uwarunkowaniach z 21.02.2024 r. (znak: OS.6220.3.2023), zwanej dalej: decyzją środowiskową.
- 7) Wyjaśnienia braku wyszczególnienia działki o nr. ewid.: 465/4 obręb Gronowo w uzgodnieniu przedmiotowej inwestycji z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Poznaniu Delegatura w Lesznie z 09.08.2023 r. (znak: Le-WA.5183.3174.2.2023).
- 8) Wyjaśnienia w jaki sposób zapewniony będzie dostęp do drogi publicznej bez konieczności przejazdu po działce sąsiedniej, dla działek powstałych w wyniku podziału.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 13.08.2025 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 28.11.2025 r.

Pełnomocnik zarządcy drogi kolejnymi pismami z 30.09.2025 r. i 22.10.2025 r. zwrócił się z wnioskiem o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na powyższe wezwania, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski pismami z 3.10.2025 r. i 24.10.2025 r. przedłużył ww. termin odpowiednio do 22.10.2025 r. i 7.11.2025 r., zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, a także wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Pismem z 7.11.2025 r. Pełnomocnik zarządcy drogi przedłożył skorygowany wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wraz z załącznikami (w formie elektronicznej) oraz poprawioną i uzupełnioną dokumentacją budowlaną (w formie papierowej). Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił także, że inwestycja nie wymaga przejścia przez tereny wód płynących ani tereny kolejowe.

Po przeanalizowaniu skorygowanego wniosku Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że w dalszym ciągu wymaga on uzupełnienia braków oraz wyjaśnienia nieściśłości, w związku z czym pismem z 4.12.2025 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) Uzupełnienia wniosku o:
 - a) skorygowaną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;
 - b) opinię właściwego konserwatora zabytków;

- c) brakujące oryginały dokumentów stanowiących załączniki do wniosku,
 - d) 4 egzemplarze mapy z projektem podziału nieruchomości - działek 394/2 i 394/3 obr. Gronowo.
- 2) Skorygowania wniosku w zakresie wykazu nieruchomości objętych inwestycją.
 - 3) Wyjaśnienia nieściśności dotyczącej wskazania we wniosku budowy przepustu wyłącznie na części działki 1/24 obr. 0002, podczas gdy z decyzji DZZ oraz rysunku projektu zagospodarowania terenu wynika, że projektowany przepust zlokalizowany jest na działkach 1/16 i 1/24, a także wyjaśnienia, czy zarządca drogi faktycznie wnioskuje o ograniczenie w korzystaniu z tych nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy przepustu.
 - 4) Wyjaśnienia zawartości załączników przekazanych wraz z analizą powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, tj. dwóch różniących się między sobą dokumentów zatytułowanych „Określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu” oraz dodatkowych tabel zawierających wykazy działek niezgodne z treścią wniosku.
 - 5) Doprowadzenia do spójności pomiędzy treścią wniosku, mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, mapami z projektami podziału nieruchomości, rysunkiem projektu zagospodarowania terenu oraz rysunkiem planu sytuacyjnego PAB.
 - 6) Wyjaśnienie objęcia wnioskiem o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej budowy sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej.
 - 7) Wyjaśnienia, w jaki sposób zapewniony będzie dostęp do drogi publicznej dla działek wskazanych w wezwaniu z 23.09.2025 r.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 24.10.2025 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 27.02.2026 r.

Pismem z 2.01.2026 r. Pełnomocnik zarządcy drogi przedłożył skorygowany wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wraz z załącznikami.

Po ponownym przeanalizowaniu całości skorygowanych i uzupełnionych materiałów Wojewoda Wielkopolski pismem z 27.01.2026 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) Uzupełnienia wniosku o:
 - a) skorygowaną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, spójną z treścią wniosku oraz pozostałych załączników;
 - b) oryginał (dokument elektroniczny) opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego;
 - c) zaświadczenie o ostateczności postanowienia Prezydenta Miasta Leszna z 5.11.2025 r. (znak: OS.6220.3.2023) o sprostowaniu decyzji środowiskowej;
 - d) brakujące oryginały dokumentów stanowiących załączniki do wniosku,
 - e) 4 oryginalne egzemplarze mapy z projektem podziału nieruchomości.
- 2) Doprowadzenia do spójności pomiędzy treścią wniosku, mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, mapami z projektami podziału nieruchomości, rysunkiem projektu zagospodarowania terenu oraz rysunkiem planu sytuacyjnego PAB.
- 3) Uzupełnienia, skorygowania oraz usunięcia rozbieżności w dokumentacji projektowej.

4) Wyjaśnienia sposobu zapewnienia dostępu do drogi publicznej działek wskazanych w wezwaniu.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 4.12.2025 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 27.04.2026 r.

Pismem z 5.02.2026 r. uzupełniono brakujący oryginał dokumentu elektronicznego.

Pismem z 24.02.2026 r. Pełnomocnik zarządcy drogi przedłożył skorygowany wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wraz z załącznikami.

Następnie 19.03.2026 r. projektant wypożyczył 4 egzemplarze projektu budowlanego, złożone wraz z pismem 24.02.2026 r. celem dokonania korekt. Skorygowane egzemplarze zwrócone zostały 27.03.2026 r.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia i wprowadzane korekty, Wojewoda Wielkopolski ostatecznie uznał zgromadzoną dokumentację za kompletną.

Działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, organ II instancji pismem z 1.04.2026 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy z EGiB z 18.12.2025 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 24.04.2026 r. Jednocześnie organ wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 8.05.2026 r.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń WUW w Poznaniu i w BIP WUW w Poznaniu oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Miasta Leszna od 3.04.2026 r. do 17.04.2026 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 3.04.2026 r. w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”).

W tym miejscu wskazać należy, że 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.

Do dnia wydania niniejszej decyzji strony postępowania 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 wniosku o wydanie decyzji ZRID organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

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

- Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 18/25 z 23.01.2025 r. (znak: DI-IV.8012.18.2025),
- Prezydenta Miasta Leszna – opinia z 3.11.2025 r. (znak: IN.7011.07.01.37.2023);

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta) należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Prezydenta Miasta Leszna (prezydenta miasta na prawach powiatu) nie było niezbędne.

Zgodnie z wymogami art. 11d specustawy, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierającą określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu, zwanego dalej: PZT, oraz projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2026 r. poz. 524), zwanej dalej: Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

Wniosek oraz załączone do niego materiały zawierały braki, nieścisłości i niejasności wskazane w wyżej cytowanych wezwaniach Wojewody Wielkopolskiego, które zostały uzupełnione, skorygowane i wyjaśnione w toku postępowania odwoławczego.

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 (w tym uzupełnionych w toku postępowania odwoławczego) znajdują się następujące dokumenty:

- pismo Dyrektora RZGW we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 18.12.2024 r. (znak: V.RPP.430.190.2024.kb),
- pismo Koordynatora Zieleni Miejskiej Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków w Lesznie z 3.08.2023 r. (znak MKZ.600.25.2.2023.NG), dotyczące uzgodnienia projektowanej zieleni oraz pismo Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 9.08.2023 r. (znak: Le-WA.5183.3174.2.2023), dotyczące uzgodnienia inwestycji pod względem archeologicznym, w którym nie wymieniono działki o nr. ewid. 465/4. Oba te pisma nie zawierały żadnych podstaw do uznania ich za opinię, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit f specustawy;
- opinia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 31.12.2025 r. (znak: Le-WA.5183.3174.5.2023-2025), przekazaną w toku postępowania odwoławczego;
- pismo Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Nr 2809/23 z 22.08.2023 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.283.2023),

- ostateczna decyzja Prezydenta Miasta Leszna z 21.02.2024 r. (znak: OS.6220.3.2023) o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzająca brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,
- postanowienie Prezydenta Miasta Leszna z 5.11.2025 r. (znak: OS.6220.3.2023) o sprostowaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 21 lutego 2024 r. (znak: OS.6220.3.2023) wraz z zaświadczeniem o ostateczności postanowienia z 4.02.2026 r.;
- ostateczna decyzja Dyrektora zarządu Zlewni w Lesznie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10.04.2024 r. (znak: VS.ZUZ.4210.26.2024.MM) udzielająca pozwolenia wodnoprawnego na przebudowę urządzeń wodnych - rowów poprzez wykonanie przepustów, na działkach o nr ewid. 452/4 obr. Gronowo oraz 1/24 i 1/16 obr. Leszno.

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

Do wniosku załączono również oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, dotyczące działek nr ewid.: 1/16, 1/17, 1/24 obr. 306301_1.0002 Leszno oraz 306/2, 306/3, 385, 386/3, 394/1, 394/2, 394/3, 452/3, 452/4, 465/1, 465/6, 466/1, 467/1, 540/2 obr, 306301_1.0001, Gronowo.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Prezydenta Miasta Leszna 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 Prezydenta Miasta Leszna została skierowana do właściwego zarządcy drogi, tj. Prezydenta Miasta Leszna.

Zawarty na stronie 1. decyzji wykaz nieruchomości objętych inwestycją jest - podobnie jak w przypadku zawiadomienia o wszczęciu postępowania - niezgodny z treścią pierwotnego wniosku o wydanie decyzji ZRID, jak również z treścią wniosku skorygowanego w toku postępowania naprawczego, w związku z czym organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie zapisów decyzji Prezydenta Miasta Leszna w tym zakresie.

Dokonując kontroli decyzji Prezydenta Miasta Leszna z punktu widzenia spełnienia wymogów art. 11f ust. 1 specustawy (treść decyzji) stwierdzono, co następuje:

- 1) Decyzja tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy. Organ I instancji w punkcie I.1. na stronie 2. ustalił wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, jednak uczynił to w sposób niespójny z załączoną do wniosku

analizą powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, nie uwzględnił wszystkich projektowanych powiązań i nie wskazał ich rodzaju.

W toku postępowania odwoławczego Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił dodatkowych wyjaśnień w tym zakresie.

W związku z powyższym organ II instancji uznał za celowe odpowiednie skorygowanie zapisów punktu I.1. decyzji.

- 2) Decyzja nie spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren w sposób niezgodny z wnioskiem.

W związku z powyższym, a także z uwagi na dokonane w toku postępowania odwoławczego korekty wniosku oraz załączników graficznych, organ II instancji uznał za konieczne uchylene i zastąpienie załącznika nr 1 oraz stosowne skorygowanie zapisów punktu II. decyzji Prezydenta Miasta Leszna.

- 3) Decyzja tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska oraz potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej, a także nie ustalając (wobec braku takiej potrzeby) warunków wynikających z potrzeb obronności państwa.

Z uwagi na uzyskane w trakcie postępowania odwoławczego dodatkowe wyjaśnienia oraz uzupełnienie wniosku o opinię Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 31.12.2025 r. oraz postanowienie Prezydenta Miasta Leszna z 5.11.2025 r. o sprostowaniu decyzji środowiskowej, organ II instancji uznał za celowe uzupełnienie zapisów punktu III. w tym zakresie.

- 4) Decyzja spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy. W punkcie IV. organ I instancji prawidłowo ustalił wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z Pr. bud.

- 5) Decyzja tylko częściowo spełnia wymogów art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy, w punkcie V. zatwierdzając podział nieruchomości w sposób niepełny i niezgodny z wnioskiem.

W tabeli zawartej w punkcie V.3. nie uwzględniono wszystkich nieruchomości ulegających podziałowi, wskutek czego nie dokonano zatwierdzenia podziału działek nr ewid. 452/3, 452/4 i 465/6 obr. 0001 Gronowo. Ponadto w toku postępowania odwoławczego Pełnomocnik zarządcy drogi zmienił i uzupełnił wniosek w zakresie konieczności dokonania podziału działek nr ewid. 394/2 i 394/3 obr. 0001 Gronowo.

W związku z powyższym organ II instancji uznał za celowe stosowne skorygowanie zapisów punktu V (w tym zatwierdzenie podziału nieruchomości – działek nr ewid. 394/2 i 394/3 obr. 0001 Gronowo).

- 6) Decyzja tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy.

W punkcie VI. wskazano nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością Miasta Leszna, jednak wskazanie to, z uwagi na odniesienie do zawartej w punkcie V. tabeli zawierającej niekompletny wykaz nieruchomości podlegających podziałowi, nie obejmowało wszystkich nieruchomości podlegających przejęciu na rzecz

Miasta Leszna.

W związku z powyższym, jak również z uwagi na korektę wniosku dokonaną w toku postępowania odwoławczego, organ II instancji uznał za celowe stosowne doprecyzowanie zapisów punktu VI (w powiązaniu ze zmianą zapisów punktu V.).

- 7) Decyzja tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. na stronie 5. zatwierdzając PZT oraz PAB.

W toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził braki i nieścisłości w dokumentacji budowlanej, które zostały wyjaśnione, uzupełnione i skorygowane. Wskutek dokonanych przez zarządcę drogi korekt i uzupełnień organ II instancji uznał za konieczne uchylene decyzji Prezydenta Miasta Leszna w zakresie, w jakim zatwierdza ona PZT i PAB, i zatwierdzenie w to miejsce zaktualizowanych dokumentów projektowych.

Po analizie uzupełnionego i skorygowanego projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony zgodnie z Pr. bud., obowiązującymi w momencie złożenia wniosku przepisami dotyczącymi projektowania dróg, 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 Pr. bud.

- 8) Decyzja ZRID tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy:

- w punkcie VIII. organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy);
- w punkcie IX. 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 specustawy);
- w punkcie X. organ I instancji ustalił obowiązek i określił termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych oraz zezwolił na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy), jednak ograniczył ustalenia dotyczące obowiązku rozbiórki wyłącznie do ogrodzeń na wybranych działkach. Z uwagi na uzyskane w trakcie postępowania odwoławczego wyjaśnienia oraz dokonaną korektę wniosku organ II instancji uznał za konieczne skorygowanie zapisów punktu X. w tym zakresie;
- w punkcie XI. organ I instancji nie określił szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy).

Należy zwrócić uwagę, że decyzja winna zawierać rozstrzygnięcie odnośnie ewentualnej konieczności zapewnienia nadzoru inwestorskiego w specjalności odpowiedniej dla obiektu budowlanego, o którym mowa w odpowiednim przepisie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554).

W analizowanym przypadku inwestycja obejmuje m.in. budowę drogi powiatowej i przebudowę drogi wojewódzkiej (§ 2 ust. 1 pkt. 15 ww. rozporządzenia) oraz budowę kolektorów kanalizacji deszczowej DN 600 mm i DN 800 mm (§ 2 ust. 1 pkt. 14 lit b ww. rozporządzenia), w związku z czym organ II instancji uznał za konieczne uzupełnienie decyzji Prezydenta Miasta Leszna o stosowne ustalenia;

- w punkcie XII. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, nie zezwolił jednak na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, j specustawy). W toku postępowania odwoławczego ustalono, że inwestycja nie obejmuje przebudowy sieci poza liniami rozgraniczającymi teren. Z uwagi na dokonaną korektę wniosku organ II instancji uznał więc za konieczne skorygowanie treści punktu XII. decyzji Prezydenta Miasta Leszna poprzez zastąpienie jej zapisem „Nie dotyczy”, w sposób spójny z pozostałymi punktami decyzji;
- w punkcie XIII. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, jednak uczynił to w sposób niezgodny z wnioskiem, a także nie zezwolił na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy). W związku z powyższym, jak również z uwagi na dokonaną w trakcie postępowania odwoławczego korektę wniosku, organ II instancji uznał za konieczne skorygowanie decyzji Prezydenta Miasta Leszna w tym zakresie;
- w punkcie XIV. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jednak uczynił to w sposób niezgodny z wnioskiem, a także nie zezwolił na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f, j specustawy). W związku z powyższym, jak również z uwagi na dokonaną w trakcie postępowania odwoławczego korektę wniosku, organ II instancji uznał za konieczne skorygowanie decyzji Prezydenta Miasta Leszna w tym zakresie;
- w punkcie XV. organ I instancji w sposób niezgodny z wnioskiem ustalił obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów. Inwestycja nie obejmuje budowy lub przebudowy zjazdów poza liniami rozgraniczającymi, w związku z czym organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie punktu XV. decyzji Prezydenta Miasta Leszna poprzez zastąpienie jej zapisem „Nie dotyczy”, w sposób spójny z pozostałymi punktami decyzji;

9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, h, i oraz art. 20a specustawy.

10) W punktach XVIII. i XIX. organ I instancji prawidłowo określił termin wydania nieruchomości (por. art. 16 ust. 2 specustawy) oraz prawidłowo nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności (por. 17 ust. 2 specustawy), jednak z uwagi na dokonaną w toku postępowania odwoławczego korektę w zakresie terminy wydania nieruchomości organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie zapisów punktu XVIII.

Dokonując analizy decyzji Prezydenta Miasta Leszna organ II instancji stwierdził, że narusza ona przepis art. 107 § 1 k.p.a. poprzez niejednoznaczne oznaczenie stron postępowania.

Należy tu wyjaśnić, że specustawa nie zawiera definicji strony postępowania. W związku z tym w sprawach, których przedmiotem jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zastosowanie ma art. 28 k.p.a., gdyż zgodnie z art. 11c specustawy, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji ZRID stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy.

Bez wątplenia stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 specustawy, są 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 wieczysti nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji ZRID 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 oraz art. 28 k.p.a. co oznacza, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.06.2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 167/12). Powyższa informacja winna się znaleźć w uzasadnieniu decyzji.

Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata i umieścił w niej informację wynikającą z wyżej wskazanych przepisów, lecz jednocześnie wskazał na ustalenia dokonane na podstawie art. 28 ust 2. w związku z art. 3 ust. 20 Pr. bud., co jest sprzeczne z przepisem art. 11i ust. 1 specustawy, który wprost stanowi, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud. z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym stanowisko organu odnośnie uwag wniesionych w toku postępowania oraz uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Organ I instancji odniósł się także do wymogów art. 82 ust. 1 pkt 4, art. 88 ust. 1 i art. 96 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie: Dz. U. z 2024 r.

poz. 1112). Decyzja Prezydenta Miasta Leszna zawiera także prawidłowe pouczenie co do terminu wniesienia odwołania.

Na marginesie wskazać należy, że decyzja Prezydenta Miasta Leszna nie zawiera wykazu załączników do decyzji, są one jednak wymienione w jej treści.

W odniesieniu do oświadczenia zarządcy drogi o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, dotyczącego działek o nr. ewid.: 1/16, 1/17, 1/24 obr. 306301_1.0002 Leszno oraz 306/2, 306/3, 385, 386/3, 394/1, 394/2, 394/3, 452/3, 452/4, 465 /1, 465/6, 466/1, 467/1, 540/2 obr. 306301_1.0001, Gronowo stwierdzono, że zgodnie z ostatecznie skorygowanym wnioskiem działki o nr ewid.: 1/16, 1/17, 1/24 oraz 306/2 i 306/3 objęte zostały przebudową innych dróg publicznych – odpowiednio drogi wojewódzkiej nr 309 i drogi powiatowej nr 6296P, ponadto działki o nr ewid. 1/16 i 1/24 zostały objęte przebudową urządzeń wodnych (budowa przepustu).

Działki o nr. ewid. 1/16, 1/17, 1/24 stanowią własność Skarbu Państwa we władaniu Prezydenta Miasta Leszna (gospodarowanie zasobem nieruchomości SP), natomiast działki o nr. ewid. 306/2 i 306/3 stanowią własność Miasta Leszna. Zarządca drogi nie wskazał tych działek jako nieruchomości, z których korzystanie ma zostać ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 3b specustawy wnioskodawca określa nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany wnioskiem złożonym przez zarządcę drogi i nie jest uprawniony do kwestionowania tego, że wobec części nieruchomości objętych inwestycją nie wnioskowano o ograniczenie, a przedłożono oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

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 Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Przepisy Pr. bud. 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 dopuszczalne jest zatem złożenie przez wnioskodawcę przedmiotowego oświadczenia o dysponowaniu 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).

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono decyzję Prezydenta Miasta Leszna 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. Zarówno przedmiot inwestycji jak i jej lokalizacja pozostają takie same jak we wniosku rozpatrywanym w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji.

Oдноśnie 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 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.

Należy również wskazać, że decyzja ZRID jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy specustawy nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami specustawy oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji) nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji i nie posiadają kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu, bowiem jej usytuowanie zależy od woli zarządcy drogi (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 10.02.2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25.11.2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11.09.2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9.06.2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12.10.2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z 9.11.2006 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 Pr. bud. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 Pr. bud., 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 27.01.2011 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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 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 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 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 specustawy: „Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji przysługuje tzw. uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej, tj. decyzji wydawanej w sytuacji, gdy norma prawa przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Dopuszczalność czy zakres zastosowania przepisów specustawy nie mogą więc być modyfikowane z uwagi na słuszny interes strony czy stron, a ochrona tego interesu nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi. Należy też zwrócić uwagę na przepis art. 11e specustawy który mówi, że nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami”.

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

II.

Odnosząc się do żądania zmiany decyzji w zakresie terminu wydania nieruchomości należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy, decyzja ZRID drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Z literalnej wykładni powołanego przepisu wynika, że określenie ww. terminu musi spełniać tylko jeden warunek – termin nie może być krótszy niż 120 dni. Skoro więc termin wskazany w decyzji Prezydenta Miasta Leszna, określony zgodnie z wnioskiem inwestora, odpowiada wymogom specustawy, to brak jest podstaw do negowania tego ustalenia. Jak bowiem wskazano wyżej, szczególne uregulowania zawarte w specustawie służyć mają m.in. przyspieszeniu nabywania gruntów na potrzeby inwestycji drogowych, a inwestor realizujący inwestycje drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki. Inwestycje drogowe mają szczególne znaczenie dla potrzeb Państwa, a jednocześnie są inwestycjami długotrwałymi, których efekty i korzyści dla społeczeństwa, w tym społeczności lokalnej, są odłożone w czasie. Aby więc zapewnić jak najsprawniejszą ich realizację ustawodawca, tworząc przepisy specustawy drogowej przewidział termin do wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Wprawdzie czyniąc to ustanowił jedynie minimalny termin jaki można określić w decyzji, lecz nie budzi wątpliwości, że możliwość jego przedłużenia ponad wskazany w ustawie okres winna się ograniczać do sytuacji wyjątkowych (por. wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2018 r. sygn. akt: II SA/Gd 216/18).

Dodatkowo wskazać należy, że w art. 16 ust. 2 specustawy ustawodawca z jednej strony zagwarantował określonym podmiotom co najmniej 120-dniowy termin na wydanie nieruchomości lub wydanie nieruchomości i opróżnienie lokali oraz innych pomieszczeń, a jednocześnie przyznał zarządcy drogi uprawnienie do "ominięcia" tego terminu przez nadanie decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności, co łączy się z obowiązkiem zarządcy drogi ustanowionym w art. 17 ust. 4 specustawy drogowej (lokal zamienny w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny – co nie ma zastosowania w przypadku nieruchomości stanowiących własność Odwołującego).

Określenie w decyzji terminu wydania nieruchomości i opróżnienia lokali, o którym mowa w art. 16 ust. 2 specustawy, na 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stanie się ostateczna, nie świadczy więc o naruszeniu prawa przez organ I instancji.

Zastosowanie znajdują tu także zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia, w szczególności zasada wynikająca wprost z przepisu art. 11e specustawy, że nie można

uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Biorąc jednak pod uwagę możliwość przychylenia się przez zarządcę drogi do wniosku Odwołującego, organ II instancji pismem z 25.07.2025 r. wezwał Prezydenta Miasta Leszna do ustosunkowania się do wniosku Odwołującego o ustalenie dłuższego terminu wydania nieruchomości. Zarządca drogi w piśmie z 6.08.2025 r. wyraził zgodę na wydłużenie tego terminu do 240 dni, co uwzględniono zarówno w skorygowanym wniosku, jak i w niniejszej decyzji.

III.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut nierozważenia przesłanek szczególnego interesu społecznego czy gospodarczego przemawiającego za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, jak również zarzut braku uzasadnienia w tym zakresie.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy właściwy organ nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z 11.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13; czy wyrok WSA w Poznaniu z 26.11.2015 r., sygn. akt IV SA/Po 352/15), literalna wykładania powyższego przepisu wskazuje, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności jest obligatoryjne, jeżeli zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 specustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 k.p.a., gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym specustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Istotne jest to, czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Co więcej, przesłanki interesu społecznego lub interesu gospodarczego nie muszą wystąpić łącznie, wystarczające jest bowiem wystąpienie tylko jednej z nich.

Jeżeli wnioskodawca wskaże na interes społeczny polegający np. na ochronie życia i zdrowia ludzkiego poprzez poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, lub na własny interes polegający na konieczności wybudowania drogi w określonym terminie ze względu na sposób finansowania inwestycji, a organ I instancji uzna, że wystąpiły przesłanki do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to specustawa nie daje jasných podstaw kontroli takiego rozstrzygnięcia. Z tego faktu nie można jednak czynić zarzutu organom, a tylko ustawodawcy (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 8.11.2012 r., sygn. akt II SA/Rz 740/11).

W analizowanej sprawie zarządca drogi powołał się na interes społeczny i gospodarczy związany z zapewnieniem alternatywnego połączenia dla mieszkańców dzielnicy Gronowo z pozostałą częścią miasta Leszna oraz poprawą bezpieczeństwa poprzez usprawnienie ruchu drogowego. Organ I instancji uznał te przesłanki za wystarczające do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W ocenie organu II instancji brak jest podstaw prawnych do negocjowania takiego rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Od decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia.

Od sprzeciwu pobiera się wpis stały w wysokości 100 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Sprzeciw od decyzji powinien 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 2026 r. poz. 143 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
Kierownik

Oddziału Inwestycji Strategicznych
w Wydziale Infrastruktury

Łukasz Michalski

Dokument wydany w postaci elektronicznej
i podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym

Załączniki:

- 1) Mapa ukazująca linie rozgraniczające teren - rysunek pn. „Projekt zagospodarowania terenu – przebieg drogi” (Rysunek 2 Ark. 1 i Rysunek 2 Ark. 2),
- 2) Mapa z projektem podziału nieruchomości (działek nr ewid. 394/2 i 394/3 ark. 115 obr. 0001 Gronowo),
- 3) Projekt budowlany.

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Leszna (1 egz. wraz z załącznikami),
- 2) Rafał Bukowski, Naczelnik Wydziału Infrastruktury Miejskiej (jako pełnomocnik zarządcy drogi – 1 egz. wraz z załącznikami),
- 3) XXXX XXXX (jako Odwołujący – bez załączników),
- 4) Aa (1 egz. wraz z załącznikami).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Leszna (1 egz. wraz z załącznikiem nr 3),
- 2) Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru Urzędu Miasta Leszna (1 egz. wraz z załącznikami nr 1 i 2),
- 3) Wydział Gospodarki Nieruchomościami (doręczenie elektroniczne – bez załączników).

Sprawę prowadzi:

z-ca Kierownika Oddziału Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 8541291,

e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl;

starszy inspektor wojewódzki Karolina Komorska, tel. 61 8541235,

e-mail: kkomorska@poznan.uw.gov.pl

Godziny obsługi klientów:

poniedziałek, środa, piątek od 8.30 do 15.00, wtorek, czwartek od 12.00 do 15.00.

W niniejszej decyzji wyłączono 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: Elżbieta Florek-Stefaniak.