



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, zgodnie z datą w podpisie

IR-III.7821.19.2023.EFS

(stary znak: IR-III.7821.19.2023.4)

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 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 (obecnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 162 ze zm.), zwanej dalej: specustawą, w związku z odwołaniem wniesionym przez panie: I.O., D.O. i B.O., od decyzji Starosty Poznańskiego Nr 21/2023 z 2.08.2023 r. (znak: WD.6740.55.2022.MA) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa ulicy Wysokiej w Luboniu”, zwanej dalej: decyzją Starosty Poznańskiego:

- I. **Orzekam** poprzez dodanie, w punkcie I.3. na stronie 1. zaskarżonej decyzji, po słowach: ul. Poznańską, Czajczą oraz ul. Sobieskiego słów: (drogi gminne).
- II. **Orzekam** poprzez zatwierdzenie dodatkowych elementów projektu architektoniczno-budowlanego, tj. brakujących zaświadczeń o wpisie projektantów oraz sprawdzających projekt architektoniczno-budowlany w branżach: drogowa, elektroenergetyczna, telekomunikacyjna, na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (strony od 1 do 14), które stanowią integralną część niniejszej decyzji Wojewody Wielkopolskiego jako załącznik nr 1 - Elementy PAB.
- III. **Uchylam** w punkcie XII.3. na stronie 8. zaskarżonej decyzji, w wierszach 7÷8 licząc od góry strony, zapis: z zastrzeżeniem nieruchomości stanowiących już własność Gminy Luboń (oznaczonych w tabeli symbolem „(GM”).
- IV. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

Uzasadnienie

Decyzją z 2.08.2023 r. Starosta Poznański udzielił zarządcy drogi - Burmistrzowi Miasta Luboń - zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Wysokiej w Luboniu. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

W tym miejscu wskazać należy, że w związku z wejściem w życie w dniu 21.09.2022 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518), do budowy lub przebudowy drogi publicznej, stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia, jeśli:

- został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego,
- zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektu lub na opracowanie projektu i wykonanie robót budowlanych.

W analizowanej sprawie wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostały złożone 23.11.2022 r., jednakże zgodnie z uzyskaną przez organ I instancji informacją postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie projektu zostało wszczęte przed 12.09.2019 r.

W związku z powyższym stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed 21.09.2022 r., tj. rozporządzenie 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.), zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie WT.

Pismem z 24.08.2023 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 24.08.2023 r.) odwołanie do decyzji Starosty Poznańskiego złożyły panie: I.O., D.O. i B.O. (współwłaścicielki działki nr X ark. X obr. 0001, Lasek), zwane dalej: Odwołującymi. Odwołujące nie przedstawiły zarzutów wobec decyzji Starosty Poznańskiego i ograniczyły się do wniesienia o uwzględnienie zmian klimatu poprzez uaktualnienie wysokości potencjalnych opadów deszczu i dostosowanie do tego wymiarów rowu otwartego Bocianka wraz z przepustami, wskazując na ryzyko wylewania wód z koryta rowu i powodowania szkód przez niszczące działanie na budynki gospodarcze i grunty znajdujące się w pobliżu rowu. Odwołujące odniosły się przy tym do danych zawartych w operacie wodnoprawnym oraz bliżej niesprecyzowanej decyzji, którą na podstawie załączonych kopii pojedynczych stron organ II instancji zidentyfikował jako decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z 22.12.2022 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.2020.MF) udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, stanowiącą załącznik do wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Wysokiej w Luboniu.

Ww. 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 powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Poznańskiego pismem z 12.09.2023 r. (wpływ: 14.09.2023 r.). W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 133 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie. Starosta Poznański przekazał zatem ww. odwołanie z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 133 k.p.a.

Po wstępnej analizie akt sprawy organ II instancji stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z 29.09.2023 r. wezwał Starostę Poznańskiego do ich uzupełnienia o:

- 1) dowody zamieszczenia obwieszczeń z: 20.03.2023 r., 7.07.2023 r. i 8.08.2023 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Poznaniu (wraz z datami publikacji).
- 2) wyjaśnienie różnic pomiędzy znajdującym się w aktach sprawy „wykazem stron postępowania” a wypisami z Ewidencji Gruntów i Budynków z 15.12.2022 r. w zakresie adresów osób fizycznych.

W odpowiedzi na wezwanie organ I instancji udzielił stosownych wyjaśnień pismem z 5.10.2023 r. (wpływ: 10.10.2023 r.) i uzupełnił akta sprawy.

Pismem z 29.09.2023 r. Wojewoda Wielkopolski wezwał zarządcę drogi (Burmistrza Miasta Luboń) do:

- 1) Wskazania osoby lub osób reprezentujących zarządcę drogi w postępowaniu prowadzonym przez organ II instancji i ewentualnego przedłożenia pełnomocnictwa jednoznacznie umocowującego tę osobę do reprezentowania Burmistrza Miasta Luboń.
- 2) Wyjaśnienia braku wskazania we wniosku działki 98/2 obr. 0001 Lasek jako nieruchomości, z której korzystanie będzie ograniczone, mimo wskazania konieczności dokonania na obszarze ww. działki przebudowy sieci elektroenergetycznej.
- 3) Ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Odwołujące oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania stron postępowania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań, wraz z przywołaniem odpowiednich podstaw prawnych.

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 14.12.2023 r.

Odpowiedzi na powyższe wezwanie udzielił pan Michał Krüger, zwany dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, pismem z 9.10.2023 r., przekazując stosowne pełnomocnictwo i wyjaśniając, co następuje:

Ad. 2) W związku z przebudową sieci elektroenergetycznej na działce nr 98/2, arkusz 7, obr. 0001 Lasek, Pełnomocnik zarządcy drogi wnosi o ograniczenie sposobu korzystania również z tej nieruchomości, będącej własnością Miasta Luboń.

Ad. 3) Odnosząc się do treści odwołania Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że zaprojektowany rurociąg przebiega od ul. Wysokiej (i wyżej od ul. Targowej) po lub w pobliżu trasy istniejącego niegdyś rowu otwartego, aż do wylotu, poniżej którego rów Bocianka zachowuje swoje otwarte koryto, przerywane jednak przez liczne przepusty i dłuższe rurociągi. Zlewnia przewidziana dla projektowanego rurociągu obejmuje również planowaną w przyszłości drogę zbiorczą (ul. Skośna oznaczona w obowiązującym na tym obszarze miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem KDZ) wraz z sąsiednimi ulicami oraz nieurządzoną ul. Wysoką na zachód od ul. Poznańskiej.

Następnie Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił szczegółowych wyjaśnień odnośnie podstaw prawnych i faktycznych obliczeń zawartych w operacie wodnoprawnym

i stwierdził, że nie ma możliwości zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania Odwoływujących.

Jednocześnie Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił uwagę, że zgodnie z uchwałą nr XXIII/175/2020 Rady Miasta Luboń z dnia 16 lipca 2020 r. ws. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lasek - rejon ul. Poznańskiej” – I etap, na terenie zieleni otwartej 3ZO (obszaru zawierającego między innymi pas terenu w odległości min. 9 m na wschód od rowu Bocianka) oraz 4ZO, obowiązuje zakaz lokalizacji budynków i zakaz lokalizacji stanowisk postojowych dla samochodów.

Po przeanalizowaniu projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, oraz projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, Wojewoda Wielkopolski pismem z 23.11.2023 r. wezwał zarządcę drogi do przedłożenia - zgodnie z brzmieniem art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy - zaświadczeń o wpisie projektantów oraz sprawdzających projekt architektoniczno-budowlany w branżach: drogowa, elektroenergetyczna, telekomunikacyjna, na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), aktualnych na dzień opracowania projektu. Na marginesie należy dodać, że w wezwaniu zastosowano zapis zgodny z literalnym brzmieniem art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy, nie uwzględniającym obecnie obowiązującego art. 12 ust. 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.), zwanej dalej: Pr. bud.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 24.11.2023 r., przekazując brakujące zaświadczenia.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia i dokonane uzupełnienie, Wojewoda Wielkopolski 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, Wojewoda Wielkopolski pismem z 5.12.2023 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy z EGiB z 1.12.2023 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 5.01.2024 r. Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin do 26.01.2024 r.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń WUW w Poznaniu od 8.12.2023 r. do 19.01.2024 r., w BIP WUW w Poznaniu 8.12.2023 r., w BIP i na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 8.12.2023 r. do 22.12.2023 r., oraz w BIP i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Luboń od 8.12.2023 r. do 28.12.2023 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 8.12.2023 r. w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”).

W związku z ww. zawiadomieniem pani I.O. e-mailem z 7.12.2023 r. zwróciła się z prośbą przesłanie akt sprawy, w szczególności odpowiedzi na pismo Odwoływujących z 24.08.2023 r.

E-mailem z 7.12.2023 r. przekazano Stronie skan odpowiedzi udzielonej przez Pełnomocnika zarządcy drogi na uwagi zawarte w odwołaniu i poinformowano, że z pozostałymi aktami sprawy można się zapoznać w siedzibie urzędu, a przekazanie całości akt nie jest możliwe drogą e-mailową.

Pismem z 27.12.2023 r. Odwołujące wniosły o zarurowanie na koszt inwestora całego odcinka rowu Bocianka na działce nr X ark. X obr. 0001, Lasek, oraz przedstawiły polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi, ponownie odnosząc się do treści operatu wodnoprawnego oraz wyrażając przypuszczenia odnośnie zwiększenia wielkości spływu wód deszczowych w związku z podłączaniem kolejnych nieruchomości do kanalizacji deszczowej. Ponadto Odwołujące podniosły, że ani w decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z 22.12.2022 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.2020.MF) udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, ani w decyzji Starosty Poznańskiego, nie ma orzeczenia odnośnie odszkodowania za poszerzenie i pogłębienie rowu na działce należącej do Odwołujących oraz szkody w uprawach rolnych powstałe w trakcie wykonywania tego rowu.

Wojewoda Wielkopolski pismem z 29.12.2023 r. przekazał ww. pismo Odwołujących Pełnomocnikowi zarządcy drogi, wzywając go do ustosunkowania się do wniesionych uwag. Pełnomocnik zarządy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 3.01.2024 r. (ePUAP-UPP122411880) stwierdzając, że nie przewiduje możliwości zmiany przyjętych rozwiązań projektowych i podtrzymuje wcześniejsze wyjaśnienia. Ponadto Pełnomocnik zarządy drogi poinformował, że zgodnie z § 14 pkt 1 lit. b uchwały nr XXIII/175/2020 Rady Miasta Luboń z dnia 16 lipca 2020 r. ws. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Lasek - rejon ul. Poznańskiej” – I etap, na terenie zieleni otwartej 3ZO obowiązuje nakaz zachowania istniejących cieków, oczek i zbiorników wodnych jako otwartych. Pełnomocnik zarządy drogi stwierdził, że wprawdzie zgodnie z przepisami specustawy nie jest konieczne zachowanie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak nie widzi powodu aby w ramach inwestycji drogowej przedłużać rurociąg poza odcinek, na którym właściciele nieruchomości zastąpili rów otwarty rurociągiem. Pełnomocnik zarządy drogi wyjaśnił także, że przebudowa rowu Bocianka nie wiąże się z wywłaszczeniami, a kwestie odszkodowań za ograniczone użytkowanie nieruchomości mogą być przedmiotem odrębnych postępowań na etapie realizacji inwestycji.

Kopie odpowiedzi udzielonej przez Pełnomocnika zarządcy drogi przekazano pani I.O. e-mailem z 9.01.2024 r., a następnie pismem z 10.01.2024 r., zawiadamiając jednocześnie o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 3 dni od daty doręczenia pisma.

Pismem z 5.01.2024 r. (wpływ: 8.01.2024 r.) Odwołujące, powołując się na toczące się postępowanie odwoławcze w innej sprawie (dotyczącej decyzji Starosty Poznańskiego nr 26/2023 z 14.09.2023 r., znak: WD.6740.23.2023.MA, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wraz z kanalizacją deszczową oraz przebudową oświetlenia w ul. Buczka w Luboniu), zażądały w pierwszej kolejności przebudowy rowu Bocianka.

Wojewoda Wielkopolski pismem z 10.01.2024 r. przekazał ww. pismo Odwołujących Pełnomocnikowi zarządcy drogi, wzywając go do ustosunkowania się do wniesionych uwag. Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 12.01.2024 r. (ePUAP-UPP123124041), przekazując stanowisko Burmistrza Miasta Luboń - kopię pisma z 12.01.2024 r. (BNK-RI.7010.1.2.2023).

Oryginał ww. pisma wpłynął do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego 16.01.2024 r. W piśmie Burmistrz Miasta Luboń udzielił wyjaśnień odnośnie kolejności planowanych inwestycji.

Kolejnymi pismami z 11.01.2024 r. (wpływ: 11.01.2024 r.) Odwołujące wniosły o wydłużenie terminu na składanie uwag oraz przedstawiły kolejną polemikę ze stanowiskiem Pełnomocnika zarządcy drogi.

W związku z powyższym Wojewoda Wielkopolski pismem z 18.01.2024 r. przekazał Odwołującym kopię odpowiedzi udzielonej przez Pełnomocnika zarządcy drogi pismem z 12.01.2024 r. wraz ze stanowiskiem Burmistrza Miasta Luboń oraz wyjaśnił, że wskazany w zawiadomieniu z 10.01.2024 r. termin jest terminem instrukcyjnym (zwykłym), po upływie którego do dnia wydania decyzji strona ma również pełne prawo przedstawić swoje stanowisko w sprawie, jak również wskazał, że podobnie jak każda inna strona postępowania, przez cały okres trwania postępowania Odwołujące miały możliwość zapoznania się z aktami sprawy w siedzibie urzędu, o czym były informowane, jednak nie skorzystały z tej możliwości ani nie wyraziły takiej woli. Jednocześnie organ udzielił obszernych wyjaśnień odnośnie podstaw prawnych i zakresu prowadzonego postępowania, jak również kwestii dotyczących odszkodowań.

Do dnia wydania niniejszej decyzji pozostałe 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 dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego prowadzonego przez Starostę Poznańskiego, organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

W dniu 23.11.2022 r. do Starostwa Powiatowego w Poznaniu wpłynął wniosek Pełnomocnika zarządcy drogi z 21.11.2022 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Wysokiej w Luboniu.

Wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański pismem z 15.12.2022 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do jego uzupełnienia oraz udzielenia niezbędnych wyjaśnień.

Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 23.11.2022 r. zwrócił się z prośbą o przedłużenie terminu na uzupełnienie wniosku wskazując na konieczność przeniesienia decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym na rzecz Burmistrza Miasta Luboń. Starosta Poznański przedłużył ww. termin pismem z 26.01.2023 r. Pełnomocnik zarządcy drogi uzupełnił i skorygował wniosek pismami z 27.01.2023 r. i 14.03.2023 r.

Na podstawie uzupełnionego i skorygowanego wniosku Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, działając zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 20.03.2023 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 15.12.2022 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 Poznaniu od 22.03.2023 r. do 5.04.2023 r., na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Luboń od 22.03.2023 r. do 11.04.2023 r. i w BIP UM Luboń 11.04.2023 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 22.03.2023 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”).

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

Pismem bez daty (wpływ: 4.04.2023 r.) uwagi wniosła pani H.P., wyrażając brak zgody na podział należącej do siebie działki oraz zniszczenie ogrodzenia i krzewów.

Organ I instancji pismem z 12.04.2023 r. przekazał pismo Strony Pełnomocnikowi zarządcy drogi celem zajęcia stanowiska.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 26.04.2023 r., podtrzymując przyjęte rozwiązania projektowe ze względu na konieczność poprawy bezpieczeństwa poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności oraz powierzchni oczekiwania dla pieszych i rowerzystów poruszających się po skrzyżowaniu ul. Wysokiej i ul. Poznańskiej, w związku z czym konieczne jest zajęcie części nieruchomości Strony. Ponadto tym samym pismem Pełnomocnik zarządcy drogi uzupełnił wniosek o uaktualnioną opinię Powiatowego Konserwatora Zabytków.

Starosta Poznański udzielił odpowiedzi pani H.P. pismem z 8.05.2023 r., udzielając wyjaśnień co do podstaw przyjętych rozwiązań projektowych.

Działając na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud., organ I instancji postanowieniem z 6.04.2023 r. zobowiązał zarządcę drogi do usunięcia braków i nieprawidłowości w dokumentacji budowlanej.

Należy jednak stwierdzić, że ww. postanowienie, oprócz wskazania braków w PZT i PAB, dotyczyło także kwestii wyjaśnienia znajdującego się w EGiB zapisu dotyczącego ksiąg wieczystych dla jednej z działek objętych wnioskiem. Należy więc zauważyć, że zgodnie z art. 11i specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 Pr. bud. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-

budowlanego, w tym dołączenie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń, informacji, zaświadczeń i oświadczeń, a także posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 Pr. bud., w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Przepis ten ma na celu umożliwienie inwestorowi usunięcie ewentualnych nieprawidłowości. Z kolei ust. 4 tego przepisu stanowi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast ust. 5 precyzuje, że wydanie decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę może nastąpić m.in. w przypadku niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w ust. 3.

Mając na względzie powyższe przepisy należy stwierdzić, że art. 35 ust. 3 Pr. bud. odnosi się wyłącznie do wad materialnych przedłożonej przez inwestora dokumentacji, a więc takich, które mogą być sprawdzone i dostrzeżone na etapie analiz merytorycznych dokonywanych przez organ na podstawie art. 35 ust. 1 Pr. bud. po wszczęciu postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 917/10).

Z kolei braki formalne wniosku powinny być uzupełnianie w oparciu o treść art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, a kwestie wymagające dodatkowych wyjaśnień lub zmian - w oparciu o art. 50 § 1 k.p.a.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił częściowej odpowiedzi na ww. postanowienie pismem z 5.05.2023 r., przedstawiając stosowne wyjaśnienia, uzupełnienia i korekty oraz informując o złożeniu do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej wniosku o korektę treści EGIB i w związku z tym wnosząc o przedłużenie terminu na udzielenie kompletnej odpowiedzi. Jednocześnie Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał uaktualnione opinie Zarządu Województwa Wielkopolskiego, Zarządu Powiatu w Poznaniu i Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu.

Organ I instancji postanowieniem z 16.05.2023 r. przedłużył termin na udzielenie odpowiedzi na postanowienie z 6.04.2023 r.

Kolejnym pismem bez daty (wpływ: 25.05.2023 r.) pani H.P. przedstawiła polemikę ze stanowiskiem wyrażonym w piśmie Starosty Poznańskiego z 8.05.2023 r., podtrzymując brak zgody na podział należącej do siebie nieruchomości.

Organ I instancji pismem z 29.05.2023 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do wniesionych uwag.

Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi pismem z 1.06.2023 r., podtrzymując wyjaśnienia przekazane pismem z 26.04.2023 r. i udzielając dodatkowych wyjaśnień odnośnie przyjętych rozwiązań projektowych.

Starosta Poznański udzielił odpowiedzi pani H.P. pismem z 6.06.2023 r., przekazując treść uzyskanych wyjaśnień.

Pismem z 7.06.2023 r. Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił się z wnioskiem o kolejne przedłużenie terminu na udzielenie kompletnej odpowiedzi na postanowienie z 6.04.2023 r. Organ I instancji przedłużył ww. termin postanowieniem z 13.06.2023 r.

Ostatecznie Pełnomocnik zarządcy pismem z 5.07.2023 r. przedstawił wyjaśnienia odnośnie zapisów w EGiB, dotyczących ksiąg wieczystych.

Starosta Poznański zawiadomił pisemnie zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 7.07.2023 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma. Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił w drodze obwieszczenia z 7.07.2023 r. umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 11.07.2023 r. do 25.07.2023 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UM Luboń od 11.07.2023 r. do 26.07.2023 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 11.07.2023 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”).

Do dnia wydania decyzji Starosty Poznańskiego pozostałe strony postępowania (w tym Odwołujące) nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag.

W dniu 2.08.2023 r. Starosta Poznański wydał decyzję, którą udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję Pełnomocnikowi zarządcy drogi oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 7.08.2023 r. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie umieszczenia obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego Poznaniu od 10.08.2023 r. do 24.08.2023 r. oraz na tablicy ogłoszeń UM Luboń od 10.08.2023 r. do 25.08.2023 r. i w BIP od 9.08.2023 r. do 25.08.2023 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 10.08.2023 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza Poznań”).

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 8.08.2023 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma lub dowody jego nadania.

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

Po zbadaniu uzupełnionego wniosku organ II instancji stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienia: nr 241/22 z 31.10.2022 r., znak:

DI-IV.8012.241.2022, i 268/23 z 31.03.2023 r., znak: DI-IV.8012.68.2023), Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwały: Nr 3547/2022 z 27.10.2022 r. i Nr 3963/2022 z 31.03.2023 r.).

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskane opinii Burmistrza Miasta Luboń 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 oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

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

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

- opinie Powiatowego Konserwatora Zabytków z: 26.10.2022 r. (znak: KZ.673.01441.2022.V) i 24.03.2023 r. (znak: KZ.673.01441.2022.V) - bez uwag,
- pisma Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z: 4.11.2022 r. Nr 2156/22 (znak: CWCR.OZ.Poz.-WO-zp.0732.268.2022) i 13.04.2023 r. Nr 1179/23 (znak: CWCR.OZ.Poz.-WO-zp.0732.268.2022) - bez uwag,
- ostateczna decyzja Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z 22.12.2022 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.2020.MF) udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, wraz z zaświadczeniem o jej ostateczności z 1.02.2023 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.17.2020.MF), a także decyzja Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z 3.03.2023 r. (znak: PO.ZUZ.4.4211.6.2023.MZ) o przeniesieniu pozwolenia wodnoprawnego na rzecz Burmistrza Miasta Luboń wraz z zaświadczeniem o jej ostateczności z 13.03.2023 r. (znak: PO.ZUZ.4.4211.6.4.2023.MZ),
- decyzja Ministra Cyfryzacji z 5.10.2020 r. (znak: DT-WUKE.420.316.2020-2) o zwolnieniu zarządcy drogi z obowiązku budowy kanału technologicznego, wraz z zaświadczeniem o jej ostateczności z 6.11.2020 r. (znak DT-WUKE.420.316.2020.3),

- oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością na cele budowlane dotyczące działek: 77, 98/2, 115/14 ark. 7 i 5, 6, 13/6 ark. 8 obr. 0001, Lasek.

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

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji organ II instancji stwierdził, co następuje:

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

Decyzja Starosty Poznańskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Miasta Luboń. Organ I instancji prawidłowo określił przedmiot inwestycji.

Dokonując kontroli decyzji Starosty Poznańskiego pod kątem spełnienia wymogów art. 11f ust. 1 specustawy stwierdzono, co następuje:

- 1) Decyzja Starosty Poznańskiego tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy. Organ I instancji w punkcie I. na stronie 1. ustalił wymagania dotyczące powiązań drogi z innymi drogami publicznymi, jednak nie określił ich kategorii.
W związku z powyższym organ II instancji uznał za celowe odpowiednie uzupełnienie zapisów punktu I.
- 2) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. na stronach 2.÷3. prawidłowo określając linie rozgraniczające teren.
- 3) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. na stronach 2.÷3. 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 specustawy, w punkcie IV. na stronie 3. prawidłowo ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z Pr. bud.
- 5) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie V. na stronie 4. 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 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. na stronach 4.÷5. prawidłowo wskazał nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Luboń.

7) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. na stronie 5. zatwierdzając projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany.

W toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził jednak brak zaświadczeń o wpisie projektantów oraz sprawdzających projekt architektoniczno-budowlany w branżach: drogowa, elektroenergetyczna, telekomunikacyjna, na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, które zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy winny być przedłożone wraz z dokumentacją budowlaną. Brakujące zaświadczenia zostały dostarczone przez Pełnomocnika zarządcy drogi w toku postępowania odwoławczego, w związku z czym organ II instancji uznał za celowe uzupełnienie zatwierdzonego PAB o ww. zaświadczenia, bez konieczności korygowania zapisów punktu VII. decyzji Starosty Poznańskiego.

Po analizie PZT i PAB należy stwierdzić, że zostały one sporządzone zgodnie z Pr. bud., obowiązującymi w momencie złożenia wniosku przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym rozporządzeniem w sprawie WT, oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz.1679), a także zgodnie z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. Projekt zawiera też informację o obszarze oddziaływania obiektu, wymaganą na podstawie art. 34 ust. 3 pkt 5 Pr. bud.

8) Decyzja Starosty Poznańskiego 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 - zgodnie z wnioskiem - 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 określił termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, wskazując tym samym na obowiązek dokonania ich rozbiórki, a także udzielił zezwolenia na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy);
- w punkcie XI. organ I instancji prawidłowo określił szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy);
- w punkcie XII. organ I instancji określił obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, zezwolił na jego wykonanie i ograniczył sposób korzystania z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i, j specustawy).

Z uwagi na dokonaną w toku postępowania odwoławczego korektę wniosku w zakresie wskazania działki 98/2 ark. 7 jako nieruchomości, z której korzystanie będzie ograniczone, organ II instancji uznał za konieczne stosowne skorygowanie zapisu punktu XII.3.;

- w punkcie XIII. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy innych dróg publicznych, zezwolił na jego wykonanie i ograniczył sposób korzystania z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j specustawy);
- w punkcie XIV. organ I instancji określił obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, zezwolił na jego wykonanie i ograniczył sposób korzystania z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f, i, j specustawy);
- w punkcie XV. organ I instancji określił obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów, zezwolił na jego wykonanie i ograniczył sposób korzystania z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, i, j specustawy).

9) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy.

10) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi przepisu art. 16 ust. 2 specustawy, w punkcie XVIII. Prawidłowo określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali.

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 Luboń, 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. 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.), zwanej dalej: u.i.o.ś., oraz do uwag wniesionych przez strony postępowania.

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. Zarówno przedmiot inwestycji jak i jej lokalizacja pozostają takie same jak we wniosku rozpatrywanym w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji.

Odnosząc się do kwestii wniesionego odwołania 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.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, Odwołujące nie przedstawiły bezpośrednich zarzutów wobec decyzji Starosty Poznańskiego, natomiast wniosły o zmianę przyjętych rozwiązań projektowych w zakresie dostosowania wymiarów rowu otwartego Bocianka wraz z przepustami do ponadnormatywnych opadów deszczu, odnosząc się przy tym do danych zawartych w operacie wodnoprawnym oraz decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z 22.12.2022 r. (znak: PO.ZUZ.4.4210.419m.2020.MF) udzielającej pozwolenia wodnoprawnego. Wyjaśnić należy, że ww. dokumenty nie podlegają kontroli organu prowadzącego postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Operat wodnoprawny jest dokumentem niezbędnym do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, natomiast pozwolenie wodnoprawne jest jednym z dokumentów niezbędnych dla skompletowania wniosku w celu uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Związek między pozwoleniem wodnoprawnym a zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej polega więc na tym, że w przypadku inwestycji wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, musi to nastąpić przed wydaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i, jak już wyżej wskazano, pozwolenie wodnoprawne musi być dołączone do wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Tak więc odnosząc się do kwestionowania przez Odwołujące treści pozwolenia wodnoprawnego, stanowiącego jeden z załączników do wniosku, należy podkreślić, że zostało ono wydane w odrębnym postępowaniu prowadzonym przez organ Wód Polskich na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne. Znajdujące się w aktach sprawy pozwolenie wodnoprawne jest ostateczne. Wobec tego zarzuty odnoszące się do pozwolenia wodnoprawnego nie mogły odnieść skutku na etapie postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są upoważnione do kontroli merytorycznej decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego w granicach swoich kompetencji (por. np. wyrok NSA z 9.01.2023 r., sygn. akt II OSK 2254/22).

Obowiązkiem organów było więc sprawdzenie, czy projekt budowlany jest zgodny z pozwoleniem wodnoprawnym, oraz uwzględnienie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wymogów pozwolenia wodnoprawnego - co organ I instancji uczynił (por. pkt III.1.2. decyzji Starosty Poznańskiego).

Stwierdzono, że parametry określone w projekcie budowlanym są zgodne z parametrami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi w toku postępowania odwoławczego udzielił wyjaśnień odnośnie podstaw przyjętych wymiarów zaprojektowanego rurociągu oraz danych zawartych w operacie wodnoprawnym, a także jednoznacznie stwierdził, że nie ma możliwości zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający żądania Odwołujących.

III.

W odniesieniu do uwag i żądań zawartych w pismach Odwołujących z: 27.12.2023 r., 5.01.2024 r. i 11.01.2024 r., dotyczących m.in. wykreślenia zapisu o wycince drzew i krzewów oraz zarurowania odcinka rowu zastosowanie znajdują zasady opisane w punktach I. i II. uzasadnienia niniejszej decyzji. Ponownie należy wskazać, że organy orzekające w sprawach zezwoleń na realizację inwestycji drogowych są związane wnioskiem zarządcy drogi i mogą działać tylko w granicach tego wniosku, oceniając jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia i nie mając możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji czy poszczególne rozwiązania projektowe. Ochrona interesu osób trzecich nie może stanowić wyłącznej podstawy do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w kształcie wskazanym przez zarządcę drogi, a ze względu na treść art. 11e specustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od subiektywnej opinii stron postępowania odnośnie możliwych konsekwencji budowy drogi.

Dążenie do chronienia interesów osób trzecich nie może być pojmowane jako zaspokajanie tych interesów wbrew obowiązującym przepisom prawa, jak również nie może prowadzić do blokowania inwestycji poprzez przeciąganie postępowania administracyjnego. Zasada wyjaśniania i pogłębiania nie powinna prowadzić do sytuacji, gdy organ staje się pośrednikiem długotrwałej polemiki pomiędzy stroną a zarządcą drogi czy projektantem, zwłaszcza jeśli polemika ta dotyczy kwestii nie będących przedmiotem orzekania w sprawie.

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

Kwestie badania powstałych ograniczeń w prawie własności, poza dokładnym ustaleniem jaka konkretnie nieruchomość lub jej część weszła w skład inwestycji drogowej, nie obejmują etapu postępowania, w którym udzielane jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Następuje to w zupełnie innym postępowaniu o charakterze odszkodowawczym, które jest postępowaniem całkowicie odrębnym i następuje po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przypadkach przewidzianych w specustawie właściwym będzie administracyjny tryb odszkodowawczy przewidziany na specjalnych zasadach określonych w tej ustawie. Są to przypadki, które dotyczą ograniczenia istoty prawa

własności, to jest bądź czasowego zajęcia nieruchomości bądź skutku wywłaszczeniowego jaki nierozzerwalnie związany jest z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Reasumując, skutki związane z wywłaszczeniem gruntu wraz ze znajdującymi się na nim elementami są rekompensowane w formie odszkodowania, ustalanego odrębną decyzją (por. art. 12 ust. 4a i art. 18 specustawy).

Należy tu jednak zauważyć, że należąca do Odwołujących działka nr X ark. X obr. 0001, Lasek, nie podlega wywłaszczeniu. Na działce tej przewiduje się jedynie przebudowę rowu, co nie wiąże się ze zmianą właściciela nieruchomości lub jej części, a jedynie z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.

Ograniczenie takie następuje zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), zwanej dalej: u.g.n. Zgodnie z art. 124 ust. 4 u.g.n. na inwestorze ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i innych urządzeń. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis art. 128 ust. 4 - dopiero wówczas przysługuje odszkodowanie za szkody powstałe wskutek założenia lub przeprowadzenia urządzeń przez podmiot, który uzyskał zezwolenie.

Wypłata odszkodowania za czynności, o których mowa w art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest możliwa po faktycznym wykonaniu czynności polegających na zakładaniu i przeprowadzaniu ciągów, przewodów i urządzeń (por. wyrok NSA z 28.6.2022 r., sygn. akt I OSK 890/19).

Reasumując, przewidywania Odwołujących co do ewentualnych przyszłych wydarzeń, mogących powodować szkody, nie mogą być w chwili obecnej rozpatrywane, bowiem odszkodowanie za ewentualne szkody przysługuje po ich faktycznym zaistnieniu.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że ustalenie wysokości ewentualnych odszkodowań nie jest przedmiotem orzekania w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Następuje to w zupełnie całkowicie odrębnym postępowaniu o charakterze odszkodowawczym, które następuje po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Niezależnie od wskazanych wyżej trybów administracyjnych, jeżeli w związku z realizacją inwestycji drogowej Strona stwierdzi, że doznała szkody, to będzie mogła skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego (które jest rozpatrywane przez sąd powszechny) i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Pozostałe poruszane przez Odwołujące zagadnienia, dotyczące m.in. bezpieczeństwa ekologicznego, ochrony przed wiatrem, zalewania nieruchomości i podmywania budynków na terenie Miasta Luboń i bliżej niesprecyzowanego zgłoszenia wodnoprawnego, jak również

odnoszące się do innych decyzji administracyjnych lub innych inwestycji na terenie Miasta Luboń, nie podlegają rozpoznaniu w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

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 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), a ponadto zawierać:

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

z up. Wojewody Wielkopolskiego
Marcin Karpiński
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Załącznik:

Elementy PAB (str. 1÷14)

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (1 egz. wraz z załącznikami),
- 2) Michał Krüger (jako pełnomocnik zarządcy drogi - 1 egz. wraz z załącznikami)
- 3) I.O. (bez załączników),
- 4) D.O. (bez załączników),
- 5) B.O. (bez załączników),
- 6) Aa.

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego, ul. Zielona 8, 61-851 (1 egz. wraz z załącznikami),
- 2) Wydział Nieruchomościami 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;
insp. woj. Karolina Komorska, tel. 61 851235, 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.