



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: k.p.a., art. 35 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 418), zwanej dalej: Pr. bud., 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 pani XXXX XXXX, reprezentowanej przez adw. Dawida Kotlińskiego, od decyzji Starosty Poznańskiego Nr 16/2024 z 16.04.2024 r. (znak: WD.6740.87.2023.EK) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Okrężnej w Dąbrowie wraz z chodnikiem i odwodnieniem:

uchylam

zaskarżoną decyzję w całości

i orzekam co do istoty sprawy

poprzez odmowę udzielenia Wójtowi Gminy Dopiewo

zezwoleń na realizację inwestycji drogowej

polegającej na budowie ulicy Okrężnej w Dąbrowie wraz z chodnikiem i odwodnieniem.

Uzasadnienie

W dniu 22.12.2023 r. do Starostwa Powiatowego w Poznaniu wpłynął wniosek z 20.12.2023 r., złożony przez pana Bartosza Tomczaka, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, działającego w imieniu Wójta Gminy Dopiewo, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwanej dalej: decyzją ZRID, polegającej na budowie ulicy Okrężnej w Dąbrowie wraz z chodnikiem i odwodnieniem. Pełnomocnik zarządcy drogi wnioskował również o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański pismem z 12.01.2024 r. wezwał Pełnomocnika zarządy drogi do jego uzupełnienia. Wniosek został uzupełniony i skorygowany pismem z 18.01.2024 r.

Na podstawie złożonego 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 31.01.2024 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 12.01.2024 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 31.01.2024 r. umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 2.02.2024 r. do 16.02.2024 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Urzędu Gminy w Dopiewie od 5.02.2024 r. do 19.02.2024 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 2.02.2024 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”).

Działając na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud., organ I instancji postanowieniem z 13.02.2024 r. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym.

Pismem z 20.02.2024 r. pani XXXX XXXX, zwana dalej: Odwołującą, wniosła o zmianę projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, oraz projektu podziału nieruchomości w zakresie działki nr ewid. XXX/X poprzez rezygnację z ingerencji w ww. nieruchomość i przejęcia jej części, na której znajduje się płot.

Pismem z 7.03.2024 r. Starosta Poznański wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do złożonych uwag.

Pismem z 6.03.2024 r. Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na postanowienie z 13.02.2024 r., przekazując stosowne wyjaśnienia, skorygowany i uzupełniony wniosek oraz dokumenty projektowe.

Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z 21.03.2024 r. ustosunkował się do uwag wniesionych przez Odwołującą, szczegółowo wyjaśniając podstawy przyjętych rozwiązań projektowych oraz informując o braku możliwości zmiany rozwiązań projektowych w zakresie działki nr ewid. XXX/X ark. 8 obr. 003, Dąbrowa.

Pismem z 26.03.2024 r. Starosta Poznański zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o zakończeniu postępowania dowodowego, informując o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz składania wniosków i uwag. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania w drodze obwieszczenia z 26.03.2024 r. umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 27.03.2024 r. do 10.04.2024 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UG w Dopiewie od 29.03.2024 r. do 15.04.2024 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 27.03.2024 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”).

Pismem z 26.03.2024 r. organ I instancji poinformował Pełnomocnika zarządcy drogi o konieczności dokonania dodatkowych uzupełnień i korekt dokumentacji projektowej.

Starosta Poznański pismem z 26.03.2024 r. przekazał Odwołującej stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi oraz udzielił szczegółowych wyjaśnień odnośnie podstaw prawnych prowadzonego postępowania.

Pełnomocnik zarządcy drogi przekazał skorygowany i uzupełniony projekt budowlany pismem z 8.04.2024 r.

W dniu 16.04.2024 r. Starosta Poznański wydał decyzję, zwaną dalej: decyzją Starosty Poznańskiego, którą udzielił zarządcy drogi (Wójtowi Gminy Dopiewo) zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 23.04.2024 r., umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 25.04.2024 r. do 9.05.2024 r., na tablicy ogłoszeń i w BIP UG w Dopiewie od 7.05.2024 r. do 21.05.2024 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 25.04.2024 r. w prasie lokalnej („Gazeta Wyborcza”).

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 23.04.2024 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

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

Pismem z 31.05.2024 r. odwołanie od decyzji Starosty Poznańskiego złożył adw. Dawid Kotliński, działający jako pełnomocnik Odwołującej, argumentując odwołanie zbędnością inwestycji drogowej na działce XXX/X oraz nieuzasadnionym jej zajęciem. Jednocześnie pismem z 31.05.2024 r. pełnomocnik Odwołującej złożył wniosek o przywrócenie terminu na wniesienie odwołania. Skany obu ww. pism zostały przesłane do Starosty Powiatowego w Poznaniu za pośrednictwem ePUAP wraz z pismem elektronicznym - wnioskiem o przywrócenie terminu na wniesienie odwołania z 3.06.2024 r. (ePUAP-UPP133717579).

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym ww. pismo elektroniczne wraz z załącznikami zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Poznańskiego pismem z 14.06.2024 r. (ePUAP-UPP134751375), a wydruki wraz z aktami sprawy zostały przekazane pismem z 14.06.2024 r. (data wpływu: 18.06.2024 r.).

W tym miejscu wyjaśnić należy, że odwołanie zostało wniesione w terminie.

Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 3 specustawy, decyzję ZRID doręcza się wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadamia się o jej wydaniu w drodze obwieszczeń. Inaczej mówiąc, stronom postępowania, niebędącym inwestorem, decyzję ZRID doręcza się w drodze obwieszczenia. Zatem zgodnie z zasadą wynikającą z art. 49 § 2 k.p.a. w tego typu sprawach, dla strony niebędącej inwestorem, termin do złożenia odwołania od decyzji rozpoczyna bieg po upływie 14 dni od dokonania publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji. Najpóźniejszą datą publicznego obwieszczenia o wydaniu decyzji Starosty Poznańskiego był dzień jego publikacji w BIP oraz na tablicy ogłoszeń UG Dopiewo, tj. 7.05.2024 r., tak więc skuteczne zawiadomienie stron o wydaniu decyzji nastąpiło z upływem 21.05.2024 r., a termin

na wniesienie odwołania upływał z dniem 4.06.2024 r. Dokument elektroniczny, do którego pełnomocnik Odwołującej załączył skan wniosku o przywrócenie terminu oraz skan odwołania, wpłynął do Starostwa Powiatowego w Poznaniu 3.06.2024 r., a więc przed upływem terminu na wniesienie odwołania.

W związku z powyższym, a także z uwagi na ekonomikę postępowania, ww. wniosek o przywrócenie terminu na wniesienie odwołania nie podlega odrębnemu rozpatrzeniu.

Wojewoda Wielkopolski pismem z 25.06.2024 r. wezwał pełnomocnika Odwołującej do usunięcia braku formalnego podania poprzez:

- 1) Przekazanie oryginału lub odpisu, poświadczonego za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 i § 2b k.p.a., odwołania z 31.05.2024 r. oraz pełnomocnictwa z 31.05.2024 r.
- 2) Uzupełnienie odwołania z 31.05.2024 r. o elementy wskazane w art. 11g ust. 1a specustawy, tj.:
 - zarzuty odnoszące się do decyzji Starosty Poznańskiego,
 - określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania,
 - wskazanie dowodów uzasadniających to żądanie.

Pismem z 2.07.2024 r. (ePUAP-UPP135965934) pełnomocnik Odwołującej uzupełnił wniosek o przywrócenie terminu o zaświadczenie lekarskie.

W dniu 4.07.2024 r. pan Marek Zygmarski, działający z upoważnienia pełnomocnika Odwołującej jako pełnomocnik substytucyjny, zapoznał się z aktami sprawy i wykonał ich zdjęcia.

Z uwagi na oczekiwanie na usunięcie braku formalnego odwołania organ II instancji, działając na podstawie art. 36 k.p.a., pismem z 16.07.2024 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie ustawowym i omyłkowo wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 13.08.2023 r.

Pełnomocnik Odwołującej udzielił odpowiedzi na wezwanie pismem z 16.07.2024 r., przekazując uzupełnienie odwołania oraz poświadczony za zgodność z oryginałem odpisy dokumentów wskazanych w wezwaniu.

W uzupełnieniu odwołania pełnomocnik Odwołującej wskazał, że decyzja Starosty Poznańskiego została wydana z rażącym naruszeniem prawa, w związku z czym wniosł o:

- uchylenie decyzji Starosty Poznańskiego w zakresie działki XXX/X i orzeczenie co do istoty sprawy o nowym skorygowanym przebiegu linii rozgraniczających teren lub uchylenie decyzji Starosty Poznańskiego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji,
- przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie zajętości pod inwestycję drogową działki Odwołującej, tj. XXX/X,
- wezwanie Wnioskodawcy do zmiany linii rozgraniczających teren i linii podziału inwestycji w zakresie ograniczonym i niezbędnym do realizacji planowanej inwestycji drogowej, a także rezygnację z niczym nieuzasadnionej rozbiórki budynku gospodarczego,

- uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Poznańskiego, bowiem uchybienia Wnioskodawcy i organu I instancji nie pozwalają na realizację inwestycji drogowej w zatwierdzonym kształcie, a realizacja robót budowlanych doprowadziłaby do nieodwracalnych skutków w postaci wycinki rzędu krzewów przy wschodniej granicy działki XXX/X i zadrzewień przy projektowanym ścięciu narożnika działki w jej północno-wschodniej części oraz bezzasadnej rozbiórki obiektu kubaturowego.

Pełnomocnik Odwołującej zarzucił decyzji Starosty Poznańskiego naruszenie prawa materialnego i procesowego, tj.:

- art. 1 ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b, 5 specustawy,
- art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, i specustawy,
- art. 21 ust. 2, 31 ust. 3, 64 ust. 3 Konstytucji RP,
- art. 7, 8, 77 § 1 i 80 k.p.a.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik Odwołującej wskazał, co następuje:

- 1) Naruszenie art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez przeznaczenie obiektu gospodarczego do rozbiórki.

Wniosek o wydanie decyzji ZRID przewiduje rozbiórkę obiektu gospodarczego Odwołującej położonego w granicy działek XXX/X, XXX/X i XXX/X (pas drogowy). Zdaniem pełnomocnika Odwołującej z PZT nie wynika zasadność podziału tego fragmentu działki i wyłączenia w tym zakresie pod inwestycję drogową, bowiem zgodnie z PZT na tym fragmencie projektowany kanał technologiczny i sieć telekomunikacyjna nie przebiegają przez działkę Odwołującej, lecz są położone w pasie drogowym drogi gminnej. W opinii pełnomocnika Odwołującej wejście w granice nieruchomości Odwołującej w tym zakresie może wynikać wyłącznie z odsunięcia linii w specjalistycznym programie do projektowania np. w celu uzyskania większej czytelności rysunku, co jednak skutkuje bezzasadnym wyznaczeniem linii podziału przez budynek i przeznaczeniem go do rozbiórki.

Ponadto zdaniem pełnomocnika Odwołującej z PZT wynika, że projektowane sieci uzbrojenia terenu w całości zostały zaprojektowane w granicach działki XXX/X (pas drogowy drogi gminnej), a dodatkowo istnieje możliwość poprowadzenia kanału technologicznego i sieci telekomunikacyjnej w pobliżu km 0+065 w odsunięciu od granicy działki XXX/X, w granicach pasa drogowego drogi gminnej (działki XXX/X), a tym samym wyznaczenia innego przebiegu linii podziałowej i ograniczenia powierzchni zajęcia działki Odwołującej.

Jednocześnie pełnomocnik Odwołującej zwrócił uwagę, że we wniosku wskazano działkę XXX/X jako objętą obowiązkiem rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania i jako nieruchomość, z której korzystanie będzie ograniczone (str. 48 i 121 akt Starosty Poznańskiego). Zdaniem pełnomocnika Odwołującej ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości powinno obowiązywać tylko i wyłącznie do czasu ostateczności decyzji, gdyż w momencie uzyskania przez decyzję ZRID waloru ostateczności decyzja ZRID spowoduje zaistnienie nowego stanu prawnego i powstania nowych działek ewidencyjnych, tj. XXX/X i XXX/X, a inwestor nie będzie miał

prawa wejścia na teren Odwołującej i wykonania robót rozbiórkowych obiektu kubaturowego.

W opinii pełnomocnika Odwołującej decyzja Starosty Poznańskiego zawiera błędy w zakresie ustaleń dotyczących rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, bowiem w pkt. X.3 decyzji przywołano jako działkę objętą obowiązkiem wynikającym z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy działkę po podziale, co jest niezgodne z treścią wniosku, a ponadto wniosek nie zawierał wskazania terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych, który został określony w pkt. X.1. Wprawdzie decyzja ZRID zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy określa obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, niemniej zdaniem pełnomocnika Odwołującej nie może to stać w sprzeczności z treścią wniosku. Starosta Poznański sam narzucił Wnioskodawcy termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych bez podjęcia jakichkolwiek działań prowadzących do wyjaśnienia tej kwestii w toku postępowania.

Zdaniem pełnomocnika Odwołującej Starosta Poznański błędnie określił w pkt. X.6 nieruchomości objęte ograniczeniem w sposobie korzystania ze względu na rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania przywołując w jego treści pkt. X.2 dotyczący tymczasowych obiektów budowlanych. W opinii pełnomocnika Odwołującej oznacza to, że Wójt Gminy Dopiewo może wejść na teren nieruchomości Odwołującej i dokonać robót rozbiórkowych w bliżej nieokreślonym czasie, co stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż daje uprawnienie Inwestorowi do bezprawnej ingerencji w prawo własności Odwołującej bez określonego przedziału czasowego.

- 2) Naruszenie art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony wschodniej.

Analizując PZT pełnomocnik Odwołującej stwierdził, że w granicach działki XXX/X (wzdłuż wschodniej granicy, od km 0+000 do km 0+040) nie przewidziano robót budowlanych, a jedynie wycinkę istniejącej zieleni kolidującej z inwestycją. W granicach działki XXX/X zaprojektowano natomiast, oprócz elementów drogi, kanał technologiczny oraz sieć telekomunikacyjną. Powyższe potwierdza dodatkowo przebieg projektowanych sieci zgłoszony w Powiatowym Ośrodku Geodezji i Kartografii w trakcie Narady Koordynacyjnej. Jedynym elementem położonym na działce XXX/X jest projektowana studnia kablowa Webtouch (zgodnie z legendą w PZT). Dodatkowo potwierdza to powyższy przebieg sieci. Zdaniem pełnomocnika Odwołującej sieć telekomunikacyjna nie stanowi elementu drogi w rozumieniu art. 4 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej: u.d.p., i winien być wykonany w ramach obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e specustawy), a wyznaczenie linii rozgraniczających na fragmencie działki XXX/X pod urządzenia, które nie stanowią całości techniczno-użytkowej, tylko urządzenie obce w pasie drogowym, jest niezgodne z prawem oraz prowadzi do bezzasadnego zastosowania specustawy i wywłaszczenia fragmentu działki pod pas drogowy

o szerokości 0,5 m, w którym nie będą usytuowane obiekty budowlane lub urządzenia stanowiące elementy drogi, tylko zieleni.

Ponadto w opinii pełnomocnika Odwołującej zbędna i niezasadna wydaje się również wycinka szpaleru krzewów zlokalizowanych w granicy działki XXX/X, które nie będą kolidować z projektowanymi sieciami na działce XXX/X, stanowią naturalną ochronę akustyczną i zmniejszają negatywne oddziaływanie drogi na zabudowę mieszkaniową zlokalizowaną na działce Odwołującej. Zdaniem pełnomocnika Odwołującej konieczność zapewnienia skrajni drogi również nie uzasadnia ww. nadużyć, bowiem z PZT wynika, że od krawędzi jezdni do projektowanej sieci telekomunikacyjnej jest 0,75 m, a do ogrodzenia wskazanego do rozbiórki 1,5 m. Skrajnia pozioma drogi wynosi 0,5 m od krawężnika. Skoro zwymiarowana odległość od krawędzi jezdni drogi do sieci telekomunikacyjnej wynosi 0,75 m, która jest zaprojektowana w odległości wynosi 0,5 m, należy zatem przyjąć, że od krawędzi jezdni do granicy działki XXX/X jest ok. 1,25 m. Zdaniem pełnomocnika Odwołującej skrajnia drogi odpowiada więc parametrom wyznaczonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej: rozporządzeniem w sprawie WT.

- 3) Naruszenie art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy drogowej poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony północno-wschodniej (narożnika).

W opinii pełnomocnika Odwołującej wątpliwa jest prawidłowość i zgodność przyjętych parametrów łuku kołowego w planie (oznaczony wierzchołek W1) w szczególności z § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WT, tj. przyjęcie zbyt dużego poszerzenia szerokości pasa ruchu na łuku kołowym w planie, bowiem w celu zminimalizowania zajęcia działki Odwołującej zasadnym byłoby przyjąć szerokość każdego pasa ruchu dla drogi klasy D zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia, czyli 2,5 m i tę wartość traktować jako wyjściową do obliczenia poszerzeń pasów ruchu. Zdaniem pełnomocnika Odwołującej analizie zasadności wyłączenia należałoby poddać również warunki widoczności na łuku w planie oraz rozpatrzenie widoczności przy ewentualnym zmniejszeniu szerokości jezdni, co opisano powyżej. Projektant powinien sporządzić i przedłożyć do akt sprawy rysunek przedstawiający trójkąty widoczności, a Wojewoda winien jako dowód w sprawie rozpatrzyć, czy w związku z tym konieczne jest tak duże ścięcie narożnika działki XXX/X. Taką możliwość daje art. 20 ust. 1 pkt 3 Pr. bud., który mówi, że do obowiązków projektanta należy m.in. wyjaśnianie wątpliwości dotyczących projektu i zawartych w nim rozwiązań.

- 4) Naruszenie art. 1 ust. 1 specustawy drogowej oraz Konstytucji RP.

Zdaniem pełnomocnika Odwołującej doszło do błędnej wykładni przepisów specustawy i naruszenia Konstytucji RP poprzez zbyt obszerny zakres inwestycji na działce XXX/X oraz niedostateczne wyjaśnienie spornych kwestii, w szczególności uwag zgłaszanych przez Odwołującą w toku postępowania przed Starostą Poznańskim pismem z 20.02.2024 r., a także niedokonanie oceny, czy nie ma alternatywnych rozwiązań

gwarantujących osiągnięcie tego samego celu, przy mniej dotkliwej ingerencji w prawo własności.

5) Naruszenie art. 7, 8, 77 § 1 k.p.a.

W opinii pełnomocnika Odwołującej organ I instancji winien przeprowadzić wnikliwe postępowanie wyjaśniające w zakresie zbadania, czy inwestycja znacznie nie ingeruje w interes osób prywatnych, tzn. czy zajętość terenu nie jest zbyt duża niż wynika to z przyjętych założeń inwestycyjnych, a nie ograniczać się do lakonicznych wyjaśnień, tak jak to zrobił w piśmie z 26.03.2024 r. i w treści decyzji. Postępowanie Starosty Poznańskiego, jak i treść decyzji, powinno być poparte głęboką analizą PZT i uzasadnieniem faktycznym, a organ powinien być odnieść się do wszelkich uwag i wątpliwości Odwołującej.

Pismem z 26.07.2024 r. organ II instancji wezwał Wójta Gminy Dopiewo (jako zarządcę drogi) 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 Wójta Gminy Dopiewo.
- 2) Ustosunkowania się do uwag wniesionych w odwołaniu 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.

Pismem z 9.08.2024 r. (ePUAP-UPP138933199) pani Aleksandra Rutyna, Z-ca Wójta Gminy Dopiewo, udzieliła następującej odpowiedzi:

Ad. 1) Zarządca drogi wyznacza do reprezentowania w postępowaniu prowadzonym przez organ II instancji pana Bartosza Tomczaka, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi. W załączeniu przekazano stosowne pełnomocnictwo.

Ad. 2) Wójt Gminy Dopiewo nie przewiduje możliwości zmiany przyjętych rozwiązań dla projektu budowy ul. Okrężnej w Dąbrowie, opracowywanego od 26.04.2022 r., dwukrotnie poddanego konsultacjom społecznym i zatwierdzonego decyzją Starosty Poznańskiego. Ponadto Z-ca Wójta Gminy Dopiewo poinformowała, że w trakcie opracowywania projektu, gdy pojawiła się groźba konieczności rozbiórki obiektu budowlanego kubaturowego, zlokalizowanego na ówczesnej działce XXX/X, bezpośrednio w granicy pasa drogowego (działka nr XXX/X), Gmina weryfikowała wydane dotychczas warunki zabudowy oraz pozwolenia na budowę dla działki XXX/X, w tym te zgromadzone w archiwum urzędu, i nie odnalazła takowych dla obiektu, który ma podlegać rozbiórce.

W załączeniu do ww. pisma przekazano także skan pisma Pełnomocnika zarządcy drogi z 5.08.2024 r., skierowanego do Wójta Gminy Dopiewo, zawierającego szczegółowe ustosunkowanie się do zgłaszanych żądań, w którym Pełnomocnik zarządcy drogi (pełniący w analizowanej sprawie również funkcję projektanta) wyjaśnił, co następuje:

ad 1) Zarzut naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez przeznaczenie obiektu gospodarczego do rozbiórki.

Szerokość projektowanego pasa drogowego stanowiącego m.in. linię podziałową działki nr ewid. XXX/X (obr. 302105_2.0003 Dąbrowa) wynika z konieczności wydzielenia gruntu wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym będzie usytuowana droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania związanych funkcjonalnie z drogą. Zaprojektowany podział nieruchomości zapewnia poprawne usytuowanie niezbędnych i wymaganych ustawą elementów pasa drogowego. Przedłożone i zatwierdzone rozwiązanie wynika m.in. z:

- konieczności poszerzenia istniejącego pasa drogowego z uwagi na wymóg budowy normatywnej szerokości jezdni i chodnika, będących elementem bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- konieczności zachowania wymaganych ustawą i rozporządzeniem parametrów technicznych projektowanej drogi, w tym normatywnych łuków poziomych i ich poszerzeń (włącznie w ul. Wiejską, parametry łuku W-1 i W-2),
- koniecznością lokalizacji w poszerzonym pasie drogowym elementów kanału technologicznego o parametrach określonych w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne i ich usytuowanie, jak również wynika z wymogów u.d.p.,
- konieczności przebudowy istniejących i zlokalizowanych w pasie drogowym sieci teletechnicznych operatorów ORANGE SA, WEBTOUCH oraz WSS SA, w nawiązaniu do restrykcyjnych wymagań zbliżeń do istniejących sieci gazowych. Podział działki XXX/X uwzględnia także fizyczną możliwość wbudowania uzgodnionych w ramach koordynacji ZUD sieci uzbrojenia terenu (wykopy, zabezpieczenie robot, wymagane gabaryty potencjalnych sprzętów i urządzeń budowlanych, przepisy BHP).

Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował, iż w celu oszczędnościowego i optymalnego projektowania, wymagany zamówieniem chodnik zlokalizowano po stronie wschodniej inwestycji, wydzielając pas drogowy również z działek przeciwległych o numerach ewid. XXX/X oraz XXX/X (przed podziałem). W związku z powyższym linię podziałową dla działki numer ewidencyjny XXX/X w Dąbrowie wyznaczono optymalnie i poprawnie.

Co do zasady przebieg projektowanego pasa drogowego wynikał z wielowątkowej analizy związanej zarówno z istniejącym zagospodarowaniem terenu, jak i koniecznością implementacji warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, warunków wydanych przez gestorów sieci, wyników koordynacji ZUD, uzgodnień, opinii i decyzji. Przedmiotowa analiza dla projektu budowy ul. Okrężnej została przeprowadzona przez uprawnionych projektantów i uwzględnia w szczególności aktualne zagospodarowanie pasa drogowego na całym

projektowanym odcinku drogi, zmienną szerokość istniejącego pasa drogowego wraz z powiązaniem z ulicami poprzecznymi, istniejące już wydzielania nieruchomości pod projektowany i istniejący pas drogowy, lokalizację wymaganych elementów pasa drogowego, aktualną zabudowę działek sąsiadujących z pasem drogowym, istniejące i projektowane uzbrojenie teren. Zgodnie z art. 34a u.d.p. rozmiar pasa drogowego wynika z rozmiaru terenu niezbędnego do usytuowania drogi uwzględniającego konieczność zapewnienia widoczności lub stanowiącego rezerwę w celu zmiany jej parametrów użytkowych lub technicznych, co w przypadku niniejszego projektu zostało zastosowane.

Zdaniem Pełnomocnika zarządcy drogi twierdzenie pełnomocnika Odwołującej, że naruszenie granicy działki nr XXX/X i jej podział wynikało wyłącznie z przesunięcia linii w specjalistycznym programie do projektowania w celu uzyskania większej czytelności rysunku, nie znajduje oparcia w faktach i nosi cechy insynuacji. Koncepcja pełnomocnika Odwołującej w zakresie możliwości zaprojektowania sieci uzbrojenia terenu w całości na działce nr XXX/X (prawdopodobnie pełnomocnik miał na myśli działkę XXX/X) jest jedynie teoretyczna, z uwagi na fakt nieprzedłożenia skoordynowanych i zatwierdzonych projektów opracowanych przez uprawnionych projektantów.

Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że nieprawdą jest, iż w ramach zadania projektuje się rozbiórki sieci gazowej. W celu wypełnienia wytycznych i warunków Polskiej Spółki Gazownictwa dokonano przebudowy istniejącej w pasie drogowym sieci teletechnicznej wg tomu TOM IV/V projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią składową projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją Starosty Poznańskiego. 07.09.2023 r. Wykonawca przedłożył do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej planszę zbiorczą dotyczącą usytuowania projektowanych i istniejących sieci uzbrojenia terenu. 28.09.2023 r. (protokół ZUD znak GKG.GZK.410.2417.2023 załączony do projektu budowlanego) powzięto informację o konieczności korekty przebiegu istniejących sieci będących w ocenie PSG w zbyt dużym zbliżeniu z istniejącą siecią gazową, a nie będących przedmiotem działań wykonawcy (brak kolizji). Podjęto działania projektowe zakończone ponownym protokołem ZUD z 2.11.2023 r. (w całości pozytywny).

ad 2) Zarzut naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony wschodniej.

Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że podział działek dla projektu budowy ul. Okrężnej w Dąbrowie, w tym działki nr XXX/X, wynika bezpośrednio z konieczności:

- wydzielania obszaru w celu lokalizacji w nim elementów projektowanego pasa drogowego w tych m.in. chodnika, jezdni, poboczy, zieleni przydrożnej,
- dokonania strefowania projektowanych i istniejących sieci uzbrojenia terenu w zakresie m.in. sieci teletechnicznych i sieci gazowej, ze szczególnym uwzględnieniem wymaganych odległości dla istniejących i projektowanych sieci i urządzeń,

- zachowania wymaganych ustawą i rozporządzeniem parametrów technicznych projektowanej drogi, w tym normatywnych łuków poziomych i poszerzeń.

Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował, iż istniejące sieci uzbrojenia terenu znajdują się aktualnie w pasie drogowym drogi publicznej ul. Okrężna - dz. nr ewid. 466/1 (uchwała nr XXIX/250/04 Rady Gminy Dopiewo z dnia 27.09.2024 r. o zaliczeniu dróg lokalnych do kategorii dróg gminnych). Zgodnie z żądaniem pełnomocnika Odwołującej przedmiotowe sieci, teletechniczna i gazowa, po przebudowie wykonanej zgodnie z warunkami gestorów tych sieci, jak i ustaleniami narady ZUD, powinny zostać wyniesione na działkę XXX/X (działka Odwołującej). Pełnomocnik zarządcy drogi nadmienił także, że projekt budowy ul. Okrężnej był konsultowany społecznie (konsultację prowadzone przez Gminę Dopiewo w okresach: sierpień 2022 r.; luty 2023 r.) i tego typu propozycja ze strony Odwołującej nie została przedłożona.

Pełnomocnik zarządcy drogi wyjaśnił, że linia podziałowa pomiędzy działką nr ewid. XXX/X (działka Odwołującej) a działką nr ewid. XXX/X (pas drogowy ul. Okrężnej) została ustalona w koordynacji z przebiegiem projektowanego pasa drogowego również na działkach XXX/X i XXX/X, z uwzględnieniem elementów i parametrów drogi takich jak m.in. łuki poziome i ich poszerzenia, skrajnie drogowe, parametry widoczności w miejscu połączenia działek XXX/X i XXX/X oraz XXX/X i XXX/X. W ramach wielowątkowego ustalania geometrii drogi i usytuowania infrastruktury kolidującej dokonano wyznaczenia nowych granic pasa drogowego, co skutkowało częściowym zajęciem działki Odwołującej pasem wzdłuż działki nr ewid. XXX/X o szerokości 0,75 m (gdzie powierzchnia zajęcia wynosi $69,49 \text{ m}^2$), przy jednoczesnym zajęciu działki przeciwległej o nr. ewid. XXX/X pasem szerokości 1,7 m (gdzie powierzchnia zajęcia wynosi $68,43 \text{ m}^2$). W ocenie Pełnomocnika zarządcy drogi wydzielenia działek pod projektowany pas drogowy projektowano optymalnie, z poszanowaniem równości wszystkich zainteresowanych stron.

Pełnomocnik zarządcy drogi nadmienił także, że zgodnie z art. 4 u.d.p. zieleni przydrożna stanowi element pasa drogowego. Wycinka istniejącej roślinności na wydzielonej działce nr XXX/X (po podziale) jest konieczna ze względu na ich kolizję z planowanym poszerzeniem pasa drogi gminnej. W ramach robót budowlanych, zgodnie zatwierdzonym projektem budowlanym, Inwestor zobligowany jest do nasadzenia zieleni niskiej spełniającej wymagania art. 4 u.d.p. Zasadniczym zadaniem zieleni przydrożnej jest ochrona przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby. Odległość od krawędzi jezdni do granicy działki nr ewid. XXX/X wynosi 1,1 m i jest niewystarczająca m.in.: dla wymaganej projektowanej geometrii łuków W-1 i W-2.

ad 3) Zarzut naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy drogowej poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony północno-wschodniej (narożnik)

Zdaniem Pełnomocnika zarządcy drogi szerokość poszerzeń na łukach ustalono poprawnie. Szerokości jezdni wynikają z opisu przedmiotu zamówienia, jak i umowy na prace projektowe zawartej pomiędzy spółką a zarządcą drogi (inwestorem).

ad 4) Naruszenie art. 1 ust. 1 specustawy, Konstytucji RP oraz art. 7, 8, 77 § 1 k.p.a.

Pełnomocnik zarządcy drogi wskazał, że o przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje zarządca drogi, który samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla wścieli nieruchomości. Przebieg projektowanego pasa drogowego wynika z wielowątkowej analizy przeprowadzonej przez zespół projektantów posiadających wymagane kwalifikacje, w tym uprawnienia budowlane. Projektowany pas drogowy wyznaczono z poszanowaniem wszystkich strony, pozyskując wymagane prawem opinie, uzgodnienia i decyzje dla rozwiązań projektowych zatwierdzonych decyzją Starosty Poznańskiego. Działki przeznaczone pod projektowany pas drogowy będą stanowiły element drogi publicznej, a wywłaszczenia dokonuje się dla celu publicznego budowy ulicy Okrężnej w Dąbrowie.

W opinii Pełnomocnika zarządcy drogi wnioskowane przez pełnomocnika Odwołującej prowadzenie przez Starostę Poznańskiego alternatywnej, wielowątkowej procedury projektowej, związanej prawdopodobnie z koniecznością uzyskania opinii i decyzji potwierdzających poprawność przyjętych skoordynowanych działań, zmierzających do innej niż proponowana przez zespół zarządcy drogi ingerencji w prawo własności, jest procedurą niespotykaną w skali kraju. Pełnomocnik Odwołującej przedstawia pomysły i koncepcje projektowe, które z przyczyn obiektywnych nie wyszły poza fazę pomysłu. Aby je zrealizować, konieczne byłoby przeprowadzenie pełnej procedury projektowej zakończonej uzyskaniem decyzji umożliwiającej realizację inwestycji.

Podział działki nr XXX/X na działki XXX/X i XXX/X, wraz z przejęciem i przeznaczaniem wydzielonej działki nr XXX/X pod pas drogowy drogi gminnej ul. Okrężnej jest skutkiem przyjętych i zatwierdzonych optymalnych rozwiązań projektowych. W związku z poszerzeniem pasa drogowego zarówno w stronę działki wschodniej nr XXX/X, jak i zachodniej nr XXX/X, niezbędne były działania związane z wycinką krzewów znajdujących się w granicy działki XXX/X (po podziale). Konieczność wydzielania pasa drogowego z działek prywatnych jest skutkiem przyjętych rozwiązań w zakresie lokalizacji elementów drogi m.in. jezdni wraz z poszerzeniami, chodnika, poboczy, zieleni przydrożnej, strefowanie sieci kolidujących, urządzeń i warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego BRD. Rozbiórka budynku gospodarczego (302105_2.0003.XXX/X.3_BUD) wynika wprost z konieczności prowadzenia robót budowlanych w zakresie usunięcia kolizji sieci będących własnością Orange Polska S.A, Webutech, PSG, jak również koniecznością uzyskania wymaganej geometrii drogi w zakresie jezdni i poszerzeń dla wierzchołków W-1 i W2.

Jednocześnie Pełnomocnik zarządcy drogi poinformował, że w celu oszczędnościowego i optymalnego projektowania, wymagany zamówieniem chodnik zlokalizowano po stronie wschodniej inwestycji, wydzielając pas drogowy również z działek przeciwległych o numerach ewid. XXX/X oraz XXX/X (przed podziałem), co skutkowało zbliżonym zajęciem powierzchni nieruchomości Odwołującej i działki

nr ewid. XXX/X (przed podziałem). W związku z powyższym linia podziałowa została ustalona optymalnie i poprawnie, z poszanowaniem wszystkich stron postępowania.

Pismem z 13.08.2024 r. organ II instancji przekazał pełnomocnikowi Odwołującej kopię ww. odpowiedzi wraz z załączonym stanowiskiem projektanta, zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 16.07.2024 r. i wskazując nowy termin załatwienia sprawy do 11.10.2024 r.

Po przeanalizowaniu zgromadzonych materiałów organ II instancji pismem z 10.10.2024 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do udzielenia następujących wyjaśnień:

- I. W zakresie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wyjaśnienia wskazania we wniosku działki 219/2 ark. 7 obr. 0003 Dąbrowa, stanowiącej drogę gminną (a więc pozostającej w gestii tego samego zarządcy drogi, co droga będąca przedmiotem inwestycji) jako nieruchomości, z której korzystanie będzie ograniczone w związku z obowiązkiem dokonania przebudowy innych dróg publicznych, podczas gdy ustalenie takiego ograniczenia nie jest konieczne w przypadku przedłożenia oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane.
- II. W zakresie projektu zagospodarowania terenu, zwanego dalej: PZT, i projektu architektoniczno-budowlanego, zwanego dalej: PAB, do wyjaśnienia:
 - 1) W jaki sposób obliczono wartości poszerzenia jezdni na łukach kołowych w planie o promieniu 12 m w km ok. 0+044, ok. 0+065, ok. 0+219, ok. 0+298 i ok. 0+422.
 - 2) Oznaczenia na rys. PZT łuków kołowych W-1, W-2, W-4, W-5, W-6 w sytuacji, gdy w tabeli na rysunku wskazano łuki od W-1 do W-5.
 - 3) Braku wskazania w PZT / PAB, czy projektowane zjazdy stanowią zjazdy publiczne, o których mowa w § 76a pkt 1 rozporządzenia w sprawie WT, czy zjazdy indywidualne, zdefiniowane w § 76a pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 13.08.2024 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 11.12.2024 r.

Pismem z 6.11.2024 r. Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił następujących wyjaśnień:

Ad I. W zakresie działki 219/2 ark. 7 obr.0003 Dąbrowa nie przedkładano oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Ad II. W zakresie PZT i PAB Pełnomocnik zarządcy drogi:

- 1) opisał przyjęty sposób obliczenia wartości poszerzenia jezdni na łukach kołowych,
- 2) wskazał, że poprawne oznaczenie wierzchołków łuków poziomych zawarte są w tabelach i opisał konieczne korekty dla oznaczeń na planie,
- 3) wyjaśnił, że wszystkie zjazdy opisane na PZT/PAB są zjazdami indywidualnymi.

Po przeanalizowaniu udzielonych wyjaśnień organ II instancji pismem z 26.11.2024 r. wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do:

- 1) Wyjaśnienia naruszenia § 16 ust.4 rozporządzenia w sprawie WT w zakresie zaprojektowanych poszerzeń na łukach kołowych poprzez zaprojektowanie poszerzeń o wartościach:
 - 4,5 m na łuku w km ok. 0+044 (W1),

- 4 m na łuku w km ok. 0+065 (W2),
 - 2,5 na łukach w km ok. 0+219, ok. 0+298, ok. 0+422 (W3-W5),
- które nie spełniają wymagań § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WT.

2) Przedłożenia rysunków o poprawnie oznaczonych wierzchołkach łuków poziomych zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w piśmie z 6.11.2024 r.

Jednocześnie organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 10.10.2024 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 10.01.2025 r.

Pismem z 27.12.2024 r. Pełnomocnik zarządcy drogi przedłożył rysunek PZT skorygowany w zakresie oznaczeń wierzchołków łuków oraz wyjaśnił, że w jego ocenie § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WT nie wskazuje na obowiązek zwiększania na łuku poziomym w planie każdego pasa ruchu oraz nadmienił, że skutkowałoby to koniecznością zwiększenia poszerzeń łuków kołowych i w konsekwencji większą zajętością działek sąsiadujących (w tym działki Odwołującej), jak również wykonania dodatkowych podziałów i przejęć nieruchomości pod pas drogowy.

Z uwagi na konieczność dokonania dodatkowej analizy prawnej zgromadzonego materiału dowodowego, Wojewoda Wielkopolski pismem z 10.01.2025 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 26.11.2024 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 10.03.2025 r.

Działając na podstawie art. 35 ust. 3 Pr. bud., Wojewoda Wielkopolski postanowieniem z 21.01.2025 r. nałożył na Wójta Gminy Dopiewo (jako zarządcę drogi) obowiązek usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym, tj. niezgodności projektu budowlanego z § 16 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie WT, w zakresie zaprojektowanych poszerzeń na łukach kołowych w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Pismem z 21.02.2025 r. zarządca drogi wniósł o wydłużenie ww. terminu do 22.04.2025 r., w związku z czym Wojewoda Wielkopolski postanowieniem z 28.02.2025 r. zmienił postanowienie z 21.01.2025 r. w zakresie terminu usunięcia nieprawidłowości i wyznaczył nowy termin do 22.04.2025 r., zawiadamiając jednocześnie o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w piśmie z 10.01.2025 r. i wskazując termin załatwienia sprawy do 20.05.2025 r.

Z uwagi na nieudzielenie odpowiedzi przez zarządcę drogi organ II instancji, działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, pismem z 13.05.2025 r. zawiadomił zarządcę drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - wypisy z EGiB z 13.05.2025 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w sprawie odwołania od decyzji Starosty Poznańskiego i przystąpieniu do rozpatrywania zgromadzonego materiału dowodowego w celu ustalenia treści rozstrzygnięcia. Jednocześnie, działając zgodnie z art. 79a k.p.a., organ poinformował o niespełnieniu przez zarządcę drogi przesłanek zależnych od strony, tj. nieusunięciu nieprawidłowości w projekcie budowlanym, wskazanych w postanowieniu

Wojewody Wielkopolskiego z 21.01.2025 r., zmienionym postanowieniem Wojewody Wielkopolskiego z 28.02.2025 r., oraz wskazał, że zgodnie z art. 79a § 2 k.p.a., zarządca drogi lub jego pełnomocnik ma możliwość przedłożenia dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia ww. wymogów w terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, tj. do 13.06.2025 r. Ponadto organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie wskazanym w postanowieniu z 28.02.2025 r. i wskazał termin załatwienia sprawy do 14.07.2025 r.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń WUW w Poznaniu od 16.05.2025 r. do 6.06.2025 r. w BIP WUW w Poznaniu od 16.05.2025 r. do 30.05.2025 r. na tablicy ogłoszeń i w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu od 16.05.2025 r. do 30.05.2025 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP UG Dopiewo od 16.05.2025 r. do 30.05.2025 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane 16.05.2025 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.

Pismem z 23.05.2025 r. (wpływ: 26.05.2025 r.) Starosta Poznański przekazał pismo pani XXXX XXXX oraz pana XXXX XXXX (właścicielej działki nr ewid. XXX/X obr.0003 Dąbrowa) z 19.05.2025 r. (wpływ do Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 21.05.2025 r.), jednoznacznie określone przez ww. Strony jako odwołanie od decyzji Starosty Poznańskiego. Pismo to zostało wniesione po upływie terminu do wniesienia odwołania, a ww. Strony nie wniosły o przywrócenie tego terminu, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski postanowieniem z 3.06.2025 r. stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

Do dnia wydania niniejszej decyzji strony postępowania (w tym Pełnomocnik odwołującej) nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag. Również Pełnomocnik zarządcy drogi nie skorzystał z możliwości przedłożenia dodatkowych dowodów. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

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

Zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii: Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 294/23 z 23.11.2023 r., znak: DI-IV.8012.294.2023), Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała Nr 4516/2023 z 22.11.2023 r.) i Wójta Gminy Dopiewo (pismo z 5.12.2023 r., znak: RI.7011.18.2022).

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii wójta/burmistrza/prezydenta miasta należy wskazać, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego

o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskane opinii Wójta Gminy Dopiewo 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 Pr. bud., aktualne na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie elementy wniosku (uzupełnione w toku postępowania odwoławczego) znajdują się w aktach sprawy.

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 znajdują się następujące dokumenty:

- pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Poznaniu z 13.12.2023 r. (znak: PO.RPP.430.236.2023.KP),
- pismo Szefa Centralnego Wojskowego Centrum Rekrutacji, Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu Nr 3940/23 z 22.11.2023 r. (znak: CWCR.OZ.Poz.-SLog.0732.406.2023),
- opinia Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 15.12.2023 r. (znak: KZ.673.01377.2023.IV).

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, pkt 9 oraz art. 11d ust. 4 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 przyśpieszenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg publicznych, w tym przyśpieszenie nabywania gruntów na potrzeby inwestycji drogowych. Temu też służy objęcie jedną decyzją administracyjną rozstrzygnięć dotyczących różnych kwestii (występujących przy realizacji tego typu inwestycji), jak ustalenie lokalizacji drogi, zatwierdzenie podziału nieruchomości i przejmowanie jej na własność publiczną oraz zatwierdzenie projektu budowlanego stanowiącego pozwolenie na budowę.

Decyzja Starosty Poznańskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Dopiewo. Organ I instancji prawidłowo określił przedmiot inwestycji.

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

- 1) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 8 specustawy.
- 2) Decyzja Starosty Poznańskiego obraża przepis art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy.

W punkcie VII. decyzji Starosta Poznański zatwierdził projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieprawidłowości w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do decyzji Starosty Poznańskiego, tj. niezgodność projektu budowlanego z § 16 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie WT w zakresie zaprojektowanych poszerzeń na łukach kołowych. Zgodnie bowiem z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie WT na drodze klasy D (a więc takiej, jaką wskazano we wniosku) szerokość każdego pasa ruchu powinna być zwiększona na łuku kołowym w planie, z zastrzeżeniem ust. 2 („jeżeli wartość obliczonego poszerzenia jest mniejsza niż 0,20 m, a także gdy jezdnia ma dwa lub więcej pasów przeznaczonych dla jednego kierunku ruchu”) i ust. 4 („Na łuku kołowym o promieniu mniejszym lub równym 25 m wartość poszerzenia powinna być określona dla każdego pasa ruchu oddzielnie.”), o wartość obliczoną w następujący sposób: $30/R$, gdzie R jest promieniem łuku kołowego osi jezdni wyrażonym w metrach, przy czym obliczone poszerzenie powinno być zaokrąglone do 5 cm w górę.

Wartości wynikające ze wzoru powinny być przyjętymi wartościami poszerzeń.

Jednocześnie wbrew przedstawionym przez Pełnomocnika zarządcy drogi wyjaśnieniom należy wskazać, że § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie WT nie wyłącza ust. 1 w zakresie sposobu obliczania poszerzenia jezdni na łukach. Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie WT, poszerzenie to jest obliczane dla każdego pasa ruchu, natomiast ust. 4 jedynie wskazuje, że dla łuków o promieniu mniejszym lub równym 25 m wartość poszerzenia powinna być określona dla każdego pasa ruchu oddzielnie.

Zgodnie z PZT i PAB w ciągu drogi będącej przedmiotem inwestycji znajduje się 5 łuków kołowych, dla których zaprojektowano poszerzenia:

- 4,5 m na łuku w km ok. 0+044 (W1),
- 4 m na łuku w km ok. 0+065 (W2),
- 2,5 m na łukach w km ok. 0+219, ok. 0+298, ok. 0+422 (W3-W5),

Dla wszystkich ww. łuków wartość R wynosi 12,00 m, a więc podstawiając 12,00 m do wzoru $30/R$ otrzymuje się wartość 2,5 m. Jest to wartość poszerzenia dla każdego pasa ruchu oddzielnie, a więc łączna wartość poszerzenia, zgodnie ze sposobem obliczania wskazanym w rozporządzeniu w sprawie WT, powinna w sumie wynieść 5 m dla obu pasów ruchu.

Zaprojektowane poszerzenia nie spełniają więc wymagań § 16 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie WT.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 i ust. 1 specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy Pr. bud., z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 pkt 2 Pr. bud., przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego (w analizowanym przypadku: decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Art. 35 ust. 3 Pr. bud. stanowi, że razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w ust. 1, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Stosownie natomiast do treści art. 35 ust. 5 pkt 1 Pr. bud. w przypadku niewykonania, w wyznaczonym terminie, postanowienia, o którym mowa w ust. 3, organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (w analizowanym przypadku będzie to decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej).

- 3) Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 16 ust. 2 i 17 ust. 1 specustawy.
- 4) W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy.

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 i pozostałe strony postępowania. Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu postępowania, a także przytoczenie uwag wniesionych przez Odwołującą oraz stanowiska Starosty Poznańskiego w tym zakresie. 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 dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (aktualnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

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

Ustalenia niniejszej decyzji w zakresie, w którym uchylono decyzję Starosty Poznańskiego i orzeczono w sprawie, nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a.

Z uwagi na wskazane wyżej naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie WT, jak również niewykonanie przez Pełnomocnika zarządcy drogi postanowienia, o którym mowa art. 35 w ust. 3 Pr. bud., organ II instancji stwierdził, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie

prawnym decyzji Starosty Poznańskiego z uwagi na brak możliwości utrzymania jej w mocy w zakresie zatwierdzenia PZT i PAB.

Mając na względzie przepis art. 11g ust. 3 ustawy, organ II instancji przeanalizował także możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odcinka drogi, nieruchomości lub działki i stwierdził, że nie jest możliwe wydzielenie funkcjonalnej części inwestycji, możliwej do zrealizowania na podstawie decyzji uchylonej w części, jak również nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. uchylenie zaskarżonej decyzji w części i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, w sposób zgodny z wnioskiem inwestora.

W związku z powyższym organ II instancji zobowiązany jest do wydania decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnosnie 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 jakiejkolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy specustawy nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami specustawy oraz zbadać, czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (zarówno w 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 miałaby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez 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 wszelkich zarzutów dotyczących nieuwzględnienia przez organ I instancji uwag i wniosków Odwołującej odnośnie zmiany przyjętych rozwiązań projektowych (zmiany przebiegu drogi, przesunięcia projektowanych sieci itp.) należy przede wszystkim wyjaśnić, że ze względu na treść art. 11e specustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy Pr. bud. oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania co do określonej polityki inwestycyjnej.

Specustawa nie obliguje organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej do przedstawiania alternatywnych wersji rozwiązań projektowych oraz uzyskania aprobaty dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem odnośnie przebiegu drogi. Osobiste zapatrywania stron postępowania co do lokalizacji poszczególnych elementów inwestycji czy potencjalnej możliwości zmiany tej lokalizacji nie mogą stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Żaden przepis prawa nie uzależnia bowiem możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uzyskania akceptacji stron postępowania. Wszelkie zarzuty, oparte jedynie na subiektywnej ocenie zasadności wykonania drogi czy jej poszczególnych elementów (w tym elementów infrastruktury technicznej) w określonej lokalizacji, jak również subiektywnych opinii odnośnie braku potrzeby zajęcia wskazanej przez zarządcę drogi

nieruchomości lub jej części, nie mogą więc zostać uwzględnione w niniejszym postępowaniu.

Zastosowanie znajdują zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia. Organy orzekające w sprawach zezwoleń na realizację inwestycji drogowych są związane wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji i nie są władne do korygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji lub narzucania lokalizacji jej poszczególnych elementów. Powyższe oznacza, że działanie organu administracji nie opiera się na uznaniowości, ale polega na przyjęciu konkretnego wniosku i jego weryfikacji w jego granicach bez możliwości ingerowania w takie aspekty inwestycji jak lokalizacja i w przebieg linii rozgraniczających, lokalizacja poszczególnych elementów drogi czy zastosowane rozwiązania budowlane. O dopuszczalności zaakceptowania w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych rozwiązań decydują literalnie przepisy prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego.

Ewentualne ustępstwa w zakresie przebiegu czy rozwiązań drogowych wymagają akceptacji inwestora, gdyż on jest dysponentem wniosku (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5.08.2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Organy wydające decyzję w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie wyznaczają przebiegu drogi, nie ustalają parametrów jej poszczególnych elementów i nie mają możliwości przymuszenia inwestora do dokonania zmian, o które ubiegają się inne strony postępowania, o ile takie zmiany nie wynikają ściśle z litery prawa.

Zarówno organ I instancji, jak i organ odwoławczy, mogły więc działać tylko w granicach tego wniosku, nie mając możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji zaproponowaną przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji mogła podlegać jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia.

W związku z powyższym zawarte w odwołaniu żądanie wezwania zarządcy drogi do zmiany linii rozgraniczających teren i linii podziału nieruchomości należy uznać za nieuprawnione. Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, zarówno Starosta Poznański, jak i organ II instancji, biorąc pod uwagę możliwość dobrowolnego uwzględnienia stanowiska Odwołujących przez zarządcę drogi, zwrócili się do inwestora o zajęcie stanowiska odnośnie wniesionych uwag. Zarządca drogi udzielił odpowiedzi wyżej cytowanymi pismami, udzielając szczegółowych wyjaśnień odnośnie przyjętych rozwiązań projektowych, i nie wyraził woli wprowadzania dalszych zmian.

III.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez przeznaczenie obiektu gospodarczego do rozbiórki, organ II instancji przychylił się w tym zakresie do wyjaśnień przedstawionych przez Pełnomocnika zarządcy drogi. Konieczność poszerzenia istniejącego pasa drogowego wynika z przepisów prawa, a lokalizacja projektowanych i istniejących elementów infrastruktury technicznej, wynikająca z warunków narzuconych przez gestorów sieci (zgodnie z dokumentami zawartymi w załącznikach

do projektu budowlanego, w tym zwłaszcza: uzgodnieniami Polskiej Spółki Gazownictwa z 11.05.2023 r. i 9.08.2023 r. oraz warunkami technicznymi zawartymi w pismach: Webtouch Sp. z o.o. z 15.05.2023 r., Operator WSS Sp. z o.o. z 15.05.2023 r., Orange Polska S.A. z 26.05.2023 r.), w pełni uzasadnia zajęcie części nieruchomości i konieczność rozbiórki istniejącego budynku gospodarczego nie tylko z uwagi na samo umiejscowienie tych elementów i zachowanie wymaganych odległości między poszczególnymi sieciami (w tym zwłaszcza zachowanie odpowiedniej odległości sieci telekomunikacyjnych projektowanych wzdłuż nieruchomości stanowiącej własność Odwołującej od istniejącej sieci gazowej), ale również z uwagi na realną możliwość wykonania prac budowlanych oraz dostępu do sieci uzbrojenia terenu w celu późniejszej konserwacji czy usuwania awarii (teren niezbędny do wykonania wykopów, zabezpieczenia robót oraz rozmieszczenia sprzętów czy urządzeń budowlanych). Odnośnie teoretycznej możliwości zmiany ich lokalizacji (np. poprzez proponowane przez pełnomocnika Odwołującej odsunięcie od granicy działki) zastosowanie znajdą zasady opisane w punkcie II. niniejszego uzasadnienia – organy administracji architektoniczno-budowlanej nie są uprawnione do ingerowania w kształt inwestycji wskazany we wniosku, o ile taka zmiana nie wynika z przepisów prawa.

Odnośnie kwestii prawidłowości ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla dokonania rozbiórki istniejących obiektów budowlanych należy wskazać, że zakres ograniczenia wprost wynika z wniosku oraz załączników stanowiących jego integralną część (map i dokumentacji budowlanej) w których – co pełnomocnik Odwołującej zignorował – uwidocznił numery działek powstałych w wyniku podziału oraz zakres prac budowlanych na tych działkach. W punkcie X. zaskarżonej decyzji prawidłowo ustalono obowiązek rozbiórki budynku gospodarczego na działce XXX/X (po podziale XXX/X), wskazując oba te numery w Tabeli nr 3. Wbrew twierdzeniom pełnomocnika Odwołującej ograniczenie dotyczy więc działki powstałej po podziale (po uzyskaniu przez decyzję waloru ostateczności).

Odnośnie terminu rozbiórki istniejących i tymczasowych obiektów budowlanych należy wyjaśnić, że termin ten nie podlega obowiązkowemu wskazaniu we wniosku i został ustalony prawidłowo przez organ I instancji. Terminy wykonania poszczególnych prac budowlanych wynikają bowiem z organizacji procesu budowlanego na etapie realizacji inwestycji i logicznym jest, że prace te muszą zostać wykonane zanim budowa zostanie zakończona lub zanim inwestor wystąpi o pozwolenie na użytkowanie wybranych obiektów przed wykonaniem wszystkich robót. Wbrew opinii pełnomocnika Odwołującej Wójt Gminy Dopiewo może więc dokonać robót rozbiórkowych w określonym przedziale czasowym, tj. od momentu rozpoczęcia budowy do jej zakończenia.

IV.

Odnośnie zarzutu naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony wschodniej, organ II instancji przychylił się w tym zakresie do wyjaśnień przedstawionych przez Pełnomocnika zarządcy drogi. Podobnie jak w przypadku opisanym w punkcie III. niniejszego uzasadnienia, konieczność poszerzenia istniejącego pasa drogowego wynika z przepisów prawa, a lokalizacja projektowanych

i istniejących elementów infrastruktury technicznej, wynikająca z warunków narzuconych przez gestorów sieci w pełni uzasadnia zajęcie części nieruchomości. Jak wynika m.in. z rysunku PZT, wzdłuż wschodniej granicy działki XXX/X zaprojektowano sieć telekomunikacyjną, dla realizacji której konieczne jest zajęcie części nieruchomości oraz wycinka istniejącej zieleni z uwagi na faktyczną możliwość prowadzenia prac (np. wykonania wykopów) oraz zapewnienie możliwości późniejszej konserwacji i napraw.

Na wydzielonym fragmencie działki zaprojektowano zieleń niską. Jak słusznie wskazał Pełnomocnik zarządcy drogi, zieleń przydrożna stanowi element pasa drogowego (por. art. 5 pkt 22 u.d.p. oraz rozdział 7. rozporządzenia w sprawie WT) i jej zlokalizowanie w projektowanym pasie drogowym jest zgodne z przepisami prawa. Również sieć telekomunikacyjna, wbrew twierdzeniom pełnomocnika Odwołującej, została zlokalizowana w pasie drogowym zgodnie z prawem, bowiem zgodnie z art. 39 ust. 1a u.d.p. do umieszczania, konserwacji, przebudowy i naprawy infrastruktury telekomunikacyjnej nie stosuje się przepisu art. 39 ust. 1 pkt 1, dotyczącego ochrony pasa drogowego m.in. poprzez zakaz lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych. Podobnie nie znajduje uzasadnienia twierdzenie pełnomocnika Odwołującej, jakoby w ogóle nie było możliwe lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych, bowiem możliwość taką dopuszcza art. 39 ust. 3 u.d.p., a szczegółowe zasady umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą są uregulowane w rozdziale 5. rozporządzenia w sprawie WT. Na marginesie jedynie wskazać także należy, że zgodnie z art. 4 ust. 2a u.d.p. kanał technologiczny jest integralną częścią drogi - urządzeniem drogi.

V.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3, 3a, 3b i 5 specustawy poprzez zbędny podział działki XXX/X od strony (narożnika) w wyniku przyjęcia zbyt dużego poszerzenia szerokości pasa ruchu na łuku kołowym w planie (wierzchołek W1) należy wyjaśnić, że wskazana w projekcie budowlanym wartość poszerzenia 4,5 m jest wartością dotyczącą łącznie obu pasów ruchu, a z analizy rysunku PZT wynika, że po stronie działki Odwołującej przyjęto szerokość poszerzenia wynoszącą 2,0 m i szerokość jezdni (obu pasów ruchu) wynoszącą 10,0 m.

Jak wskazano wyżej w niniejszej decyzji, wynikająca z przepisów wartość poszerzenia dla każdego pasa ruchu wynosi w analizowanym przypadku 2,5 m, a więc łączna wartość poszerzenia projektowanej drogi winna w sumie wynieść 5 m, tak więc szerokość jezdni na łuku kołowym zlokalizowanym w rejonie północno-wschodniego narożnika działki XXX/X winna wynosić 10,5 m, nie zaś 10,0 m.

VI.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 1 ust. 1 specustawy oraz Konstytucji RP zastosowanie znajdą zasady opisane w punktach I. i II. niniejszego uzasadnienia.

Żaden przepis prawa nie uzależnia wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od uwzględnienia uwag i oczekiwań dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych tą

inwestycją, a organy wydające taką decyzję mogą jedynie zbadać, czy zajęcie nieruchomości lub jej części jest niezbędne dla budowy drogi. Organy te nie są jednak uprawnione do poszukiwania alternatywnych rozwiązań odnośnie przebiegu drogi wskazanego we wniosku.

W analizowanym przypadku (w oparciu m.in. o rysunek PZT oraz mapę z projektem podziału nieruchomości) stwierdzono, że na wskazanej przez wnioskodawcę części nieruchomości stanowiącej własność Odwołującej (działka XXX/X, powstała w wyniku podziału działki XXX/X) zaprojektowane zostały elementy drogi, tj. jezdnia i zielen przydrożna, oraz sieci infrastruktury technicznej (sieci telekomunikacyjne), które zostały zlokalizowane w pasie drogowym w oparciu o zasady rozdziału 5. rozporządzenia w sprawie WT. Zauważyć przy tym należy, że zgodnie z § 140 ust. 8 rozporządzenia w sprawie WT infrastruktura podziemna co do zasady nie może być sytuowana pod istniejącą i docelową jezdnią drogi i takie jej usytuowanie dopuszcza się jedynie w wyjątkowych przypadkach. W związku z powyższym, jak również w związku z wyżej wspomnianymi wytycznymi gestorów sieci uzyskanymi w toku prac projektowych, zaprojektowanie sieci telekomunikacyjnych w pasie zieleni poza obrębem jezdni ulicy Okrężnej należy uznać za prawidłowe. Zakres wywłaszczenia znajduje więc uzasadnienie w przedstawionej dokumentacji budowlanej (w tym zwłaszcza na rysunku PZT).

W tym miejscu należy również przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z 16.10.2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i - w następstwie jej wydania - wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi - z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony - wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

Elementy układu drogowego, zaprojektowane na części nieruchomości będącej własnością Odwołującej, nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od całości inwestycji drogowej, której są integralną częścią. Jezdnia, zieleń przydrożna oraz elementy sieci telekomunikacyjnych, zaprojektowane na terenie spornej nieruchomości, nie funkcjonują w próżni, lecz w sposób nierozzerwalny połączone są z pozostałą częścią inwestycji.

VII.

Nie znajduje uzasadnienia zarzut naruszenia art. 7, 8, 77 § 1 k.p.a., mającego polegać na niezbadaniu zasadności zajętości terenu oraz udzieleniu zbyt lakonicznych wyjaśnień odnośnie uwag i wątpliwości Odwołującej.

Wspomniane przez pełnomocnika Odwołującej uwagi wniesione przez Odwołującą w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji zawarte są w piśmie z 20.02.2024 r., w którym Odwołująca wniosła o zmianę projektu zagospodarowania terenu oraz projektu podziału nieruchomości w zakresie działki nr ewid. XXX/X z uwagi na wyliczoną przez Odwołującą wysokość potencjalnego odszkodowania za działkę i płot. Pismo nie zawiera innych uwag czy wątpliwości.

Jak wskazano w niniejszej decyzji, Starosta Poznański wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do złożonych uwag, a Pełnomocnik zarządcy drogi szczegółowo wyjaśnił podstawy przyjętych rozwiązań projektowych w piśmie z 21.03.2024 r. Następnie organ I instancji pismem z 26.03.2024 r. przekazał Odwołującej stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi, udzielając przy tym szczegółowych wyjaśnień odnośnie podstaw prowadzonego postępowania oraz zasad ustalania odszkodowań. Wyjaśnienia te, zawierające m.in. wskazanie obiektów zaprojektowanych na części nieruchomości Odwołującej oraz przyczyn, dla których obiekty te zostały zaprojektowane we wskazanej lokalizacji, zostały także zawarte w uzasadnieniu decyzji Starosty Poznańskiego.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na niniejszą decyzję służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji 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 2024 r. poz. 935 ze zm.), a ponadto zawierać:

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

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (doręczenie elektroniczne),
- 2) Bartosz Tomczak (jako Pełnomocnik zarządcy drogi),
- 3) Adw. Dawid Kotliński, Kancelaria Adwokacka, ul. Libelta 1/4, 61-706 Poznań (jako pełnomocnik Odwołującej),
- 4) Aa.

Do wiadomości (doręczenie elektroniczne):

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego,
- 2) Wydział Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Poznaniu,
- 3) PODGiK w Poznaniu,
- 4) Wójt Gminy Dopiewo.

Sprawę prowadzą:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl;

specjalista Adrianna Krańska, tel. 61 8541754, e-mail: akranska@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.