



Poznań, 19 sierpnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.1.2021.4

DECYZJA

Na podstawie art. 104 w związku z art. 156, art. 157 i art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c, art. 11g ust. 1 pkt 1 i art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*, po rozpatrzeniu wniosku pana Tomasza Nowickiego - zwanego dalej *wnioskodawcą*, o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Poznania nr 2302/2020 z dnia 18.11.2020 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. "Rozbudowa ulicy Złotowskiej w Poznaniu (droga powiatowa) na odcinku od ulicy Malwowej do ulicy Miastkowskiej" - zwanej dalej *decyzją Prezydenta Miasta Poznania*:

I. Odmawiam stwierdzenia nieważności decyzji Prezydenta Miasta Poznania.

II. Stwierdzam wydanie decyzji Prezydenta Miasta Poznania z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Dnia 15.01.2021 r. *wnioskodawca* złożył do Prezydenta Miasta Poznania wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*.

Zgodnie z art. 157 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 *ustawy*, właściwym organem wyższego stopnia w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym *Prezydent Miasta Poznania* pismem z dnia 28.01.2021 r. (data wpływu: 3.02.2021 r.; znak: UA-IV.6740.2053.2020) przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu przedmiotowy wniosek do załatwienia wraz z aktami sprawy.

Ostatecznie po dwukrotnym wezwaniu przez Wojewodę (pismami z dnia 15.02.2021 r. i 3.03.2021 r.) *wnioskodawca* w piśmie z dnia 18.03.2021 r. (data wpływu: 24.03.2021 r.) jednoznacznie sprecyzował zakres żądania zawarty w piśmie z dnia 15 stycznia 2021 r., jako wniosek o stwierdzenie nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*.

Pismem z dnia 2.04.2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił *wnioskodawcę*, Prezydenta Miasta Poznania oraz jednostkę organizacyjną pełniącą funkcję zarządu drogi - Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu - o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*.

Pozostałe strony organ zawiadomił w drodze obwieszczenia, które zostało umieszczone na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Poznania w terminie od dnia 8.04.2021 r. do dnia 23.04.2021 r. oraz na tablicy ogłoszeń i w BIP Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu od dnia 8.04.2021 r. do dnia 22.04.2021 r.

Jednocześnie organ, działając na podstawie art. 36 *k.p.a.*, poinformował o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin jej załatwienia do dnia 31.05.2021 r.

Następnie pismami z dnia 9.04.2021 r. i 24.05.2021 r. Wojewoda zwrócił się do Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z prośbą o udzielenie informacji, czy na podstawie *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*, której nadany został rygor natychmiastowej

wykonalności, rozpoczęto budowę drogi, a także zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin jej załatwienia do dnia 30.07.2021 r.

ZDM w Poznaniu udzielił odpowiedzi pismem z dnia 7.06.2021 r. informując o rozpoczęciu budowy i przekazując kopię potwierdzającej ten fakt strony z dziennika budowy.

Do dnia wydania niniejszej decyzji strony postępowania nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i składania ewentualnych uwag.

Na podstawie całości akt zgromadzonych w sprawie ustalono, co następuje.

Decyzją Prezydenta Miasta Poznania, wydaną na podstawie art. 104 *k.p.a.* oraz na podstawie art. 11a ust. 1 i 3, art. 11c, art. 11e, art. 11f ust. 1 i art. 11 ust. 1 i 2, art. 12, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 1 i 3 *ustawy* wydano zarządcy drogi - Prezydentowi Miasta Poznania - zezwolenie na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ulicy Złotowskiej w Poznaniu (droga powiatowa) na odcinku od ulicy Malwowej do ulicy Miastkowskiej. Decyzja stała się ostateczna z dniem 22.12.2020 r.

Wnioskodawca skierował do Wojewody Wielkopolskiego pisma z dnia: 15.01.2021 r., 19.02.2021 r. i 18.03.2021 r., występując o stwierdzenie nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*. *Wnioskodawca* wskazywał, że została ona wydana z naruszeniem art. 156 § 1 pkt 6 *k.p.a.*, a jej wykonanie wywoła czyn zagrożony karą. Podkreślił, iż nie wyraża zgody na przeprowadzenie wycinki drzew i sprzedaż 46 m² działki przy ul. Złotowskiej 57, której jest współwłaścicielem.

Organ zważył, co następuje.

I.

Zgodnie z art. 156 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

- wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
- wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
- dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną sprawą ostateczną,
- została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,
- była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
- w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest postępowaniem szczególnym, ponieważ jego przedmiotem jest ustalenie, czy na podstawie ściśle określonych przesłanek - wbrew wyrażonej w art. 16 § 1 *k.p.a.* - zasadzie trwałości decyzji administracyjnych, można takie rozstrzygnięcie wzruszyć. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest wyjątkiem od zasady stabilności decyzji i dlatego też może mieć miejsce jedynie w przypadku, gdy zachodzi któraś z okoliczności wymienionych w art. 156 § 1 *k.p.a.* Jak wskazuje sądownictwo administracyjne, stwierdzenie nieważności ostatecznych decyzji administracyjnych, stanowiące wyjątek od zasady stabilności decyzji, wymaga bezspornego ustalenia, że uchylona decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *k.p.a.* (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7.07.1983 r., sygn. akt II SA 581/83).

W postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji ocenia się wyłącznie legalność wydanego rozstrzygnięcia na gruncie obowiązujących w dacie jego wydawania przepisów.

W postępowaniu tym nie dokonuje się - jak w postępowaniu zwykłym - oceny przysługujących stronie uprawnień lub ciążących na niej zobowiązań, a jedynie ocenia się legalność decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Ocena dokonywana przez organ administracji dotyczy wyłącznie zbadania, czy kwestionowana decyzja została dotknięta jedną z wad, określonych w cytowanym wyżej art. 156 § 1 *k.p.a.* Przedstawione stanowisko znajduje oparcie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24.04.2015 r. (sygn. akt I SA/Wa 106/15) oraz w wyroku NSA z dnia 22.01.2015 r. (sygn. akt I OSK 1021/13).

Przesłanką stwierdzenia nieważności jest m.in. wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Do decyzji wydanych bez podstawy prawnej NSA w swoim orzecznictwie zalicza decyzje:

- wykraczające poza sferę stosunków administracyjnoprawnych;
- wydane na podstawie przepisów prawnych pozaustawowych;
- wydane w sprawach, w których stan prawny jest kształtowany z mocy samego prawa, co wyklucza możliwość działania administracji w formie decyzji;
- wydane w sprawach, w których z mocy przepisów prawa materialnego czynności powinny być dokonane w formie innej niż decyzja;
- wydane na podstawie przepisów prawa materialnego regulujących stany faktyczne oczywiście odmienne od stanów faktycznych sprawy rozstrzyganej taką decyzją, a więc wydane na podstawie przepisów, które nie mogą mieć zastosowania w danej sprawie.

Natomiast w odniesieniu do rażącego naruszenia prawa przyjmuje się, iż zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa jest więc oczywiste, wyraźne, bezsporne. Można zatem mówić o nim tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. Oczywiście naruszenie prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania (nałożenia) (zob. K. Glibowski [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2014, str. 660). NSA przyjmuje, że termin "rażące naruszenie prawa" należy rozumieć jako oczywistą sprzeczność pomiędzy treścią przepisu prawa, a rozstrzygnięciem objętym decyzją. Pogląd ten wynika z gramatycznej i językowej wykładni tego pojęcia, z uwzględnieniem, iż według Słownika Języka Polskiego (Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, t. III, s. 24) "rażący" to dający się łatwo stwierdzić, wyraźny, oczywisty, niewątpliwy, bezsporny, bardzo duży. Rażące naruszenie prawa występuje, „kiedy jest oczywistym naruszeniem prawa i kiedy wywołuje skutki społeczne, których nie można zaakceptować z punktu widzenia praworządności, a dobrami szczególnie chronionymi powinno być ludzkie życie, zdrowie oraz mienie.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1802/13). Z rażącym naruszeniem prawa mamy do czynienia wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Oczywiście naruszenie prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności: gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8.04.1994 r., sygn. akt

III ARN 13/94, Orzecznictwo Sądu Naczelnego z 1994 r. Nr 3, poz. 36; wyrok NSA z dnia 18.07.1994 r., sygn. akt V SA 535/94, CBOSA).

Postępowanie o stwierdzenie nieważności może być wszczęte na wniosek lub z urzędu. W przypadku postępowania toczącego się z wniosku - jak niniejsze - granice tego postępowania wyznacza podanie (wniosek). Judykatura administracyjna jest zgodna co do tego, iż badanie legalności określonej decyzji administracyjnej ograniczać się może do części danego aktu administracyjnego, gdyż jest to „(...) nie tylko dopuszczalne lecz - jako zgodne z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego - powinno być regułą działania organów nadzoru” (NSA w Warszawie w wyroku z dnia 21.01.1988 r., sygn. akt IV SA 859/87, CBOSA). Dalej wskazać należy, iż choć w przypadku postępowania o stwierdzenie nieważności na wniosek granice takiego postępowania wyznacza strona (tj. określa ona stwierdzenia nieważności jakiej części danej decyzji się domaga), to organ nadzoru „(...) stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 *k.p.a.*) w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 *k.p.a.*, bez względu na granice żądania zgłoszonego przez stronę żądającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12.01.1994 r., sygn. akt II SA 2164/92, CBOSA). Reasumując jeśli wykryte przesłanki nieważności dotyczą całości decyzji, organ nadzoru stwierdza nieważność całej decyzji, choćby strona inicjująca postępowanie nadzorcze żądała stwierdzenia nieważności decyzji tylko w części. I odwrotnie: w razie żądania stwierdzenia nieważności decyzji w całości organ może stwierdzić nieważność decyzji tylko w tej części, która dotknięta jest wadą, a w pozostałym zakresie odmówić stwierdzenia jej nieważności. Zaznaczenia wymaga, iż organ nie jest w postępowaniu nieważnościowym związany żądaniem strony. Organ nadzoru stwierdza nieważność rozstrzygnięcia lub wydanie go z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 *k.p.a.*, bez względu na granice żądania zgłoszonego przez stronę żądającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia (por. wyroki NSA z dnia 11.04.2001 r., sygn. akt IV SA 645/99 oraz z dnia 1.01.1994 r., sygn. akt II SA 2164/92). Wszczęcie postępowania na żądanie strony nie zwalnia zatem organu od przeprowadzenia kontroli postanowienia w pełnym zakresie pod względem występowania przesłanek określonych w art. 156 § 1 *k.p.a.* (por. wyroki NSA: z dnia 15.04.2008 r., sygn. akt II OSK 390/07; z dnia 21.05.2010 r., sygn. akt I OSK 1053/09).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 *ustawy* nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Powyższe prowadzi do wniosku, że gdy kumulatywnie zachodzą wskazane przesłanki (złożenie wniosku po upływie wskazanego w przepisie terminu oraz rozpoczęcie budowy drogi), organ oraz sąd administracyjny nie mogą stwierdzić nieważności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Ze względu na szczególne unormowanie art. 31 ust. 1 *ustawy* i fakt, że owa decyzja uzyskała walor ostateczności, a w terminie 14 dni od daty uzyskania tego waloru nie złożono wniosku o stwierdzenie jej nieważności - organ nie może stwierdzić jej nieważności, lecz jedynie ograniczyć się do stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 156 *k.p.a.* [art. 31 ust. 2 *ustawy* w brzmieniu wprowadzonym nowelizacją od dnia 13 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 784 ze zm.) w zw. z art. 158 § 2 *k.p.a.*], jeśli tylko inwestor rozpoczął budowę drogi.

II.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy i odnosząc się do zarzutów dotyczących kwestionowanej decyzji należy wyjaśnić, co następuje.

W odniesieniu do wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej:

1. Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że wniosek został złożony przez prawidłowo umocowanego pełnomocnika - pana Krzysztofa Olejniczaka, Dyrektor ZDM w Poznaniu. W aktach sprawy brak natomiast oryginału pełnomocnictwa do występowania w imieniu zarządcy drogi o załączone do wniosku opinie przez projektantkę - panią Olę Elantkowską. Stosownie do treści art. 33 § 2 i 3 *k.p.a.* pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Zgodnie ze stanowiskiem judykatury niedołączenie pełnomocnictwa do pisma sporządzonego w imieniu mocodawcy, a kierowanego do organu, stanowi brak pisma, który może zostać usunięty w trybie art. 64 § 2 *k.p.a.* (wyrok NSA z dnia 4.07.2006 r., sygn. akt II OSK 941/05). Powyższe naruszenie należy jednak uznać za nieistotne, bowiem w załączonych do wniosku opiniach wskazano, że pani Olga Elantkowska działała w imieniu i na rzecz Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu, a kopia stosownego pełnomocnictwa znajduje się w aktach sprawy przy opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego.
2. W skorygowanym wniosku nie wskazano działki o nr. ewid. 152 w tabeli dotyczącej przebudowy innych dróg publicznych, natomiast z załączników wynika, że jest ona objęta przedmiotową przebudową. Naruszenie to można jednak uznać za nieistotne, bowiem wskazana działka była procedowana, uwzględniono ją w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i finalnie została ona prawidłowo ujęta w *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*.
3. W toku postępowania, w odpowiedzi na wezwanie o ustosunkowanie się do uwag stron, skierowane do pana Krzysztofa Olejniczaka, wpłynęła odpowiedź podpisana przez pana Radosława Ciesielskiego - z-cę Dyrektora ds. Inwestycji (pismo z dnia 2.11.2020 r). Pisma tego nie przekazano stronom, które wносиły uwagi, jak również nie zawiadomiono stron o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji przez organ.

Powyższe naruszenie należy jednak uznać za nieistotne z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 11c *ustawy* do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.* z zastrzeżeniem przepisów *ustawy*. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo przepisom *ustawy*, jako *lex specialis* wobec przepisów *k.p.a.*

Zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dotyczącym inwestycji drogowej zostały w *ustawie* uregulowane w sposób pełny, nie można więc przyjąć, że w tych kwestiach stosuje się wprost przepis art. 10 *k.p.a.* Pogląd ten wzmacnia norma art. 11d ust. 6 pkt 2 *ustawy*, w którym przyjęto, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Tym samym brak jest podstaw do uznania, że przed wydaniem decyzji organ winien dodatkowo umożliwić stronom wypowiedzenie się co do całego materiału sprawy (por. wyrok NSA z dnia 11.09.2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13).

Na marginesie jedynie należy zaznaczyć, że w aktach sprawy brak jest pełnomocnictwa umocowującego pana Radosława Ciesielskiego do występowania w analizowanej sprawie w imieniu zarządcy drogi.

4. Brak oryginałów pozwoleń wodnoprawnych z dnia: 7.02.2019 r. (znak: PO.ZUZ.4.421.1048.2018.KP) i 14.03.2019 r. (znak: PO.ZUZ.4.421.76.2019.AŚB) stanowiących element wniosku i w związku z tym powinny być dołączone do wniosku, wraz z potwierdzeniem ich ostateczności.

W odniesieniu do projektu budowlanego stwierdzono nieistotne naruszenia:

1. Brak wykazu załączonych uzgodnień, pozwoleń lub opinii, zestawienia powierzchni, danych określających wpływ eksploatacji górniczej na działkę lub teren znajdujący się w granicach terenu górniczego, podpisu projektanta na rysunku PZT potwierdzającego zgodność z oryginałem mapy do celów projektowych [por. § 3 ust. 1 pkt 5, § 8 ust. 1, ust. 2 pkt. 4 i 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego z dnia 25 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935)].
2. Przedłożenie nieaktualnych na dzień złożenia wniosku warunków technicznych PSG z dnia 22.08.2017 r. oraz Orange Polska S.A. z dnia 8.08.2017 r.
3. W metrykach rysunków w tomie II cz. 2 pt. *Kanalizacja deszczowa* Katarzyna Pszczółkowska wskazana jest jako opracowująca, a w pozostałych elementach projektu budowlanego, przede wszystkim w spisie autorów projektu, jako sprawdzająca.

W odniesieniu do decyzji *Prezydenta Miasta Poznania*:

1. Zapis w pkt II.2. decyzji, że linie rozgraniczające stanowią linie podziału, nie jest prawdziwy w odniesieniu do działek: 264/1 i 151/2, które są objęte linią rozgraniczającą teren tylko w części, ale nie sporządzono dla nich projektów podziału. Są to działki stanowiące istniejący pas drogowy drogi powiatowej, stanowiące własność Miasta Poznania. Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 12 ust. 2 *ustawy* linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Wskazane naruszenie pozostaje bez wpływu na ostateczną treść decyzji.
2. W uzasadnieniu decyzji organ I instancji nie odniósł się w żaden sposób 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 (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*. W uzasadnieniu znajduje się jednak informacja, iż inwestycja nie jest zaliczona do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Wnioskodawca - Prezydent Miasta Poznania - nie wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania zmierzającego do wydania zaskarżonej decyzji. Odnośnie braku odniesienia do art. 96 ust. 1 i 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* po rozważeniu, czy planowane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 organ II instancji uznał - biorąc pod uwagę zakres i lokalizację planowanej inwestycji - że realizacja inwestycji nie spowoduje znaczącego zagrożenia dla środowiska.

W związku z powyższym brak odniesienia do wyżej wskazanych przepisów *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 3 *k.p.a.*, jednak pozostaje bez wpływu na ostateczną treść rozstrzygnięcia.

Podsumowując, wszystkie wskazane powyżej naruszenia należy uznać za nieistotne.

Natomiast w odniesieniu do projektu budowlanego Wojewoda Wielkopolski stwierdza również istotne naruszenia obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego w następującym zakresie:

1. Przyjęcie mniejszych szerokości zjazdów w km 0+110,77; 0+252,45; 0+480,58, co stanowi naruszenie § 78 ust. 2 pkt 1 lit. a lub § 79 pkt 1 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*.

2. Brak zastosowania skosów na przecięciu krawędzi nawierzchni zjazdów i drogi, które przebiegają przez ścieżkę rowerową w km 1+629,13; 1+653,17; 1+658,97; co stanowi naruszenie § 78 ust. 2 pkt 1 lit. c lub § 79 pkt 3 *rozporządzenia*.
3. Przyjęcie promienia łuku kołowego wewnętrznej krawędzi pasa ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu ul. Złotowskiej z ul. Rezedową o wartości 6 m, co stanowi naruszenie § 71 pkt 2 *rozporządzenia*.
4. Przyjęcie szerokości przejścia dla pieszych w km 0+013,85 o wartości 3 m, co stanowi naruszenie § 127 ust. 8 *rozporządzenia*.
5. Niezgodność projektu budowlanego z decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Poznaniu z dnia 7.02.2019 r. w zakresie pkt. II.4 - rzędnej koryta rzeki (w decyzji 73,1 m n.p.m., w projekcie budowlanym 81,67 m n.p.m.), pkt. II.6 - rzędnej terenu (w decyzji 83,08 m n.p.m., w projekcie budowlanym 83,97 m n.p.m.), pkt. II.7 - światła pionowego przepustu (w decyzji 1,62 m, w projekcie budowlanym 1,10 m), pkt. II.8 - światła poziomego przepustu (w decyzji 1,10 m, w projekcie budowlanym 1,62 m).
6. Do wniosku nie przedłożono zgody wodnoprawnej, o której mowa w art. 388 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.) na budowę przepustu na rowie melioracyjnym JU-21 w km 1+000 przedmiotowej inwestycji.

Na marginesie należy dodać, że istnieje wątpliwość, czy zjazd w km 1+585,55 nie jest zlokalizowany w obszarze oddziaływania skrzyżowania. Jest to niejednoznaczne, gdyż w projekcie budowlanym nie określono, czy ten zjazd jest publiczny czy indywidualny, w związku z czym organ nie jest w stanie potwierdzić naruszenia § 78 ust. 1 w związku z § 113 ust. 7 pkt 1 w związku § 78 ust. 1 *rozporządzenia*. Niemniej jednak w projekcie budowlanym zawarte zostało oświadczenie projektantów i sprawdzających sporządzone na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) – zwanej dalej *Prawem budowlanym*, o zgodności projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Reasumując, powyższe uchybienia, pomimo rażącego naruszenia ww. przepisów prawa, co niewątpliwie stanowi przesłankę określoną w art. 156 § 1 pkt 2 *k.p.a.*, nie powodują one stwierdzenia nieważności *decyzji Prezydenta Miasta Poznania*. Przeszkodę w unieważnieniu decyzji stanowi bowiem art. 31 ust. 1 *ustawy*, który wskazuje, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna tj. dnia 22 grudnia 2020 r., przy czym ustalono, że inwestor rozpoczął budowę drogi w dniu 2 czerwca 2021 r. W myśl art. 158 § 2 *k.p.a.* organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

III.

Odnosząc się do zarzutów wniesionych przez *wnioskodawcę* dotyczących: możliwości zmiany przebiegu inwestycji, braku zgody na usunięcie drzew, nieprawidłowości w zakresie zawiadomienia o wszczęciu postępowania, należy wyjaśnić, co następuje:

Oдноśnie uwag dotyczących możliwości zmiany przebiegu inwestycji należy wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów

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

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

Podsumowując, zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie, 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. Organ wydający analizowaną decyzję mógł więc działać tylko w granicach tego wniosku, nie mając możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w zaproponowany przebieg linii podziału nieruchomości. Ocenie dokonanej przez organ mogła podlegać jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia.

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.

Odnosząc się do wyrażonego przez *wnioskodawcę* braku zgody na usunięcie drzew rosnących na terenie nieruchomości stanowiącej jego własność wyjaśnić należy, że ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody dotychczasowego właściciela nieruchomości na wycinkę drzew. Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *Prawa budowlanego* oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm

prawa pozytywne, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Żaden przepis *ustawy* nie nakłada na organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązku przeprowadzenia konsultacji z dotychczasowymi właścicielami nieruchomości lub zasięgnięcia ich opinii co do inwestycji. Żaden przepis prawa nie uzależnia również możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uzyskania akceptacji pozostałych stron postępowania. Należy zwrócić dodatkowo uwagę na przepis art. 21 ust. 2 *ustawy*, który stanowi jednoznacznie, iż do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z wyjątkiem drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nie stosuje się przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie oraz opłat z tym związanych. Drzewa znajdujące się na nieruchomości *wnioskodawcy* nie są wpisane do rejestru zabytków, co oznacza, iż nie podlegają specjalnej ochronie w toku realizacji inwestycji drogowej.

Podkreślić również należy, iż kwestie ewentualnych uciążliwości związanych z lokalizacją ścieżki rowerowej nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w analizowanej sprawie i pozostają poza zakresem przedmiotowym postępowania administracyjnego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Kwestie te mogą jedynie być przedmiotem roszczeń cywilnych, które rozstrzyga sąd powszechny (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 10.05.2017 r., sygn. akt II SA/Go 44/17).

W postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji organy obu instancji badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie badają natomiast zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych decyzją.

Z samej istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość lub planujących jej wykorzystywanie w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Skutki związane z wywłaszczeniem gruntu wraz ze znajdującymi się na nim elementami - ogrodzeniami, obiektami budowlanymi, zielenią, itp. - są natomiast rekompensowane w formie odszkodowania. Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem (por. art. 12 ust. 4a i art. 18 *ustawy*).

Odnosnie zarzutów dotyczących nieprawidłowości zawiadomienia o wszczęciu postępowania należy wyjaśnić, że przepis szczególny, jakim jest *ustawa*, określa sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5, 6, 7, 8) oraz o wydaniu decyzji (art. 11f ust. 3, 4, 5). Zgodnie z przepisami *ustawy*, zawiadomienia doręcza się właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczeń. Co więcej, przepis art. 11f ust. 3 *ustawy* wyraźnie stanowi, że decyzję, mimo iż kierowana jest do wszystkich stron postępowania, doręcza się jedynie wnioskodawcy. Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ

orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu - również na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Wskazać również należy, że *ustawa* wprost stanowi, iż doręczenie zawiadomień o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

W aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru, poświadczające fakt, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania, skierowane do *wnioskodawcy*, zostało odebrane dnia 13.10.2020 r. (podpisano: Ł. Nowicka). Na podstawie art. 43 *k.p.a.* w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. Za domownika uznaje się osoby, które zamieszkują z adresatem pisma w jednym domu (mieszkanii) o ile są to dorośli krewni i powinowaci, bez względu na to, czy osoby te wspólnie prowadzą gospodarstwo domowe (por. wyrok WSA w Szczecinie z 21.02.2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1269/18).

W świetle powyższego należy uznać, że Prezydent Miasta Poznania prawidłowo zawiadomił *wnioskodawcę* o wszczęciu postępowania.

Mając powyższe na względzie organ orzekł, jak w osnowie.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji służy stronie prawo odwołania się do Ministra Rozwoju i Technologii za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni liczonym od daty doręczenia decyzji lub zawiadomienia pozostałych stron o jego wydaniu. Zgodnie z art. 11f *ust. 7 ustawy* i art. 49 *k.p.a.* zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie odpowiednio w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi oraz w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co oznacza, iż decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i brak jest możliwości zaskarżenia decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Jeżeli niniejsza decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające także wówczas, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie czternastu dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

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

Otrzymują:

- 1) Prezydent Miasta Poznania,
- 2) Wnioskodawca,
- 3) Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu,
- 4) a/a.

Sprawę prowadzi:

r. pr. Joanna Woźna, tel. 61-854-11-95

INFORMACJA O PRYWATNOŚCI

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

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