



Poznań, 21 stycznia 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.10.2021.13

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej: k.p.a., oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 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: specustawą, po rozpatrzeniu odwołań pani [REDAKTOWANE], reprezentowanej przez r.pr. [REDAKTOWANE], oraz pana [REDAKTOWANE], reprezentowanego przez r.pr. [REDAKTOWANE], od decyzji Starosty Poznańskiego nr 6/2021 z 29 marca 2021 r. (znak: WD.6740.48.2020.MA) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Dębowej w Skórzewie wraz z odwodnieniem i oświetleniem, zwanej dalej: decyzją Starosty Poznańskiego:

- I. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie I.3. na stronie 1., w wierszu 1, licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „skrzyżowanie wyniesione” zapisem: „skrzyżowanie zwykle wyniesione”.
- II. Uchylam** w Tabeli nr 2, znajdującej się w punkcie V.3. na stronie 4. zaskarżonej decyzji, wiersz 8, licząc od dołu tabeli, o następującej treści:

Dopiewo	Skórzewo	19	390/1	390/3	390/4, 390/4	PO1P/[REDAKTOWANE]
---------	----------	----	-------	-------	--------------	--------------------

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, następującego wiersza:

Dopiewo	Skórzewo	19	390/1	390/3	390/4, 390/5	PO1P/[REDAKTOWANE]
---------	----------	----	-------	-------	--------------	--------------------

- III. Uchylam i orzekam** poprzez zastąpienie w punkcie VII. na stronie 4., w wierszach 4÷9, licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

„VII. Zatwierdzenie projektu budowlanego

1. Zatwierdzam projekt budowlany pn. „Skórzewo – budowa ulicy Dębowej wraz z odwodnieniem i oświetleniem”

(dla obiektów budowlanych kategorii: IV, XXV, XXVI)

stanowiący **załącznik nr 3** do niniejszej decyzji.

Zatwierdzony projekt budowlany obejmuje sześć części, w których zawarte są:”

zapisem:

„VII. Zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego

Zatwierdzam projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany pn. „Skórzewo – budowa ulicy Dębowej wraz z odwodnieniem i oświetleniem”, stanowiący **załącznik nr 3** do niniejszej decyzji.

Zatwierdzony projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany obejmuje:”.

IV. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

1. znajdujący się w punktach: VIII.1. na stronie 5. (w wierszu 27, licząc od dołu strony), XII.1. na stronie 6. (w wierszu 1, licząc od dołu strony) i XIII.1. na stronie 7. (w wierszu 6, licząc od góry strony z pominięciem Tabeli nr 3 i oznaczenia numerycznego zawartego pod tabelą), zapis: „projektem budowlanym”,
2. znajdujący się w punkcie VIII.2. na stronie 5., w wierszach 22÷23, licząc od dołu strony, zapis: „projekt budowlany”,
3. znajdujący się w punkcie VIII.3. na stronie 5., w wierszu 21, licząc od dołu strony, zapis: „projektu budowlanego”,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce ww. uchyleń, nowych, odpowiadającym im, zapisów:

1. „projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym”,
2. „projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany”,
3. „projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego”.

V. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie VIII.7. na stronie 5., w wierszach 10÷13, licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu:

„Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. z 2018, poz. 963 z późn. zm.)”

zapisem:

„rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz.U. z 2021 r. poz. 1686)”.

VI. Uchylam w całości punkt VIII.8. na stronach 5.÷6. zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, następującego zapisu:

„8. Zarządca drogi jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Do zawiadomienia ww. organu nadzoru budowlanego, zarządca drogi zobowiązany jest dołączyć:

- a) informację wskazującą imiona i nazwiska osób, które będą sprawować funkcję kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego - oraz w odniesieniu do tych osób - kopie zaświadczeń, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, wraz z kopiami decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności,
- b) oświadczenie lub kopię oświadczenia projektanta i projektanta sprawdzającego o sporządzeniu projektu technicznego, dotyczącego zamierzenia budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami, zasadami wiedzy technicznej, projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym oraz rozstrzygnięciami dotyczącymi zamierzenia budowlanego”.

VII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w punkcie VIII.12. na stronie 6., w wierszu 28, licząc od dołu strony, zaskarżonej decyzji, zapisu: „art. 55 pkt 1” zapisem: „art. 55 ust. 1”.

VIII. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w Tabeli nr 3, znajdującej się w punkcie XII.1. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, w kolumnie nr 6 „Księga wieczysta lub oznaczenie dokumentu”, w wierszu 1, licząc od dołu tabeli, zapisu: „PO1P/ [REDAKTOWANE] /I” zapisem: „PO1P/ [REDAKTOWANE] /I”.

IX. Uchylam i orzekam poprzez zastąpienie w Tabeli nr 4, znajdującej się w punkcie XIII.1. na stronie 7. zaskarżonej decyzji, w kolumnie nr 6 „Księga wieczysta lub oznaczenie dokumentu”, w wierszu 1, licząc od dołu tabeli, zapisu: „PO1P/ [REDAKTOWANE] /I” zapisem: „PO1P/ [REDAKTOWANE] /I”.

X. Uchylam w całości punkt XVI. na stronach 7.+8. zaskarżonej decyzji
i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, następującego zapisu:

„XVI. Określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości

Ograniczam sposób korzystania z nieruchomości przedstawionych w Tabelach nr 3 i 4, poprzez udzielenie:

1) Wójtowi Gminy Dopiewo zezwolenia na:

- przebudowę sieci uzbrojenia terenu na nieruchomości, o której mowa w punkcie XII.1. decyzji,
- przebudowę innych dróg publicznych na nieruchomościach, o których mowa w punkcie XIII.1. decyzji,

na czas realizacji ww. przebudów, jednak nie dłużej niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestycji;

- 2) każdoczesnemu gestorowi sieci, o której mowa w punkcie XII.1. decyzji, zezwolenia na wykonanie czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tej sieci uzbrojenia terenu.

Jednocześnie wskazuję, że w odniesieniu do przebudowy sieci uzbrojenia terenu:

- na Wójcie Gminy Dopiewo ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po dokonaniu przebudowy sieci uzbrojenia terenu;
- jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, przysługuje odszkodowanie, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) – Dział III Rozdział 5: Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości;
- jeżeli dokonana przebudowa sieci uzbrojenia terenu uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby Wójt Gminy Dopiewo nabył, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości;
- właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania robót budowlanych związanych z przebudową sieci uzbrojenia terenu, a także czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii przebudowanej sieci uzbrojenia terenu. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej;
- ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonania stosownego wpisu w księdze wieczystej”.

XI. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

Uzasadnienie

Decyzją nr 6/2021 z 29 marca 2021 r. (znak: WD.6740.48.2020.MA) Starosta Poznański udzielił Wójtowi Gminy Dopiewo zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od decyzji Starosty Poznańskiego odwołania do Wojewody Wielkopolskiego, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

1. pani ██████████ ██████████ (współwłaścicielka działki o nr. ewid. ██████████, ark. ██████████, obręb 0010 Skórzewo), reprezentowana przez r.pr. ██████████ ██████████, zwanego dalej: Pełnomocnikiem Odwołującej;
2. pan ██████████ ██████████ (współwłaściciel działki o nr. ewid. ██████████, ark. ██████████, obręb 0010 Skórzewo), reprezentowany przez r.pr. ██████████ ██████████, zwanego dalej: Pełnomocnikiem Odwołującego.

W piśmie z 5 maja 2021 r. (nadanym w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu do Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 10 maja 2021 r.) Pełnomocnik Odwołującej zarzucił organowi I instancji wydanie decyzji Starosty Poznańskiego z naruszeniem:

1. art. 11e specustawy, poprzez błędną wykładnię, skutkującą przyjęciem, że organ I instancji jest w istocie związany wnioskiem inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nawet jeśli budzi wątpliwości treść tego wniosku pod kątem materialnych skutków wydania zezwolenia - poprzez naruszenie konstytucyjnych praw: własności oraz ochrony ekspektatyw;
2. art. 11c specustawy w związku z art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego.

Z uwagi na powyższe, Pełnomocnik Odwołującej wniósł o wydanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, względnie o uchylenie decyzji Starosty Poznańskiego i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

W uzasadnieniu odwołania Pełnomocnik Odwołującej przedstawił argumentację przemawiającą - jego zdaniem - za wniesieniem odwołania oraz uzasadniającą podniesione zarzuty.

W piśmie z 5 maja 2021 r. (nadanym w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu do Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 11 maja 2021 r.) Pełnomocnik Odwołującego zarzucił organowi I instancji wydanie decyzji Starosty Poznańskiego z naruszeniem:

1. „art. 30 ust. 1 pkt 1) lit. a)” ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), zwanej dalej: ustawą - Prawo budowlane;
2. art. 7 k.p.a.

Z uwagi na powyższe, Pełnomocnik Odwołującego wniósł o uchylenie decyzji Starosty Poznańskiego w całości.

W uzasadnieniu odwołania Pełnomocnik Odwołującego przedstawił argumentację przemawiającą - jego zdaniem - za wniesieniem odwołania oraz uzasadniającą podniesione zarzuty. Należy także zauważyć, że we wspomnianym uzasadnieniu odwołania, Pełnomocnik Odwołującego, w odróżnieniu od przytoczonego powyżej pkt. 1, dowodził, że decyzja Starosty Poznańskiego jest sprzeczna jednak z „art. 35 ust. 1 pkt 1) lit. a)” ustawy - Prawo budowlanego oraz art. 11i ust. 1 specustawy.

Dodatkowo Pełnomocnik Odwołującego wniósł o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Poznańskiego.

Na marginesie należy nadmienić, że Pełnomocnik Odwołującego w ww. piśmie błędnie wskazał 19 kwietnia 2021 r. jako datę wydania decyzji Starosty Poznańskiego, podczas gdy wspomniana data stanowiła dzień sporządzenia zawiadomienia, o którym mowa w art. 11f ust. 3 specustawy.

Opisane powyżej odwołania wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy

właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, Starosta Poznański przekazał Wojewodzie Wielkopolskiemu odwołania wraz z aktami sprawy [pismo z 21 maja 2021 r. (znak: WD.6740.48.2020.MA, data nadania: 25 maja 2021 r., data wpływu: 26 maja 2021 r.) oraz pismo datowane na 10 czerwca 2020 r. (znak: jw., data nadania: 15 czerwca 2021 r., data wpływu: 17 czerwca 2021 r.)].

Na marginesie należy zauważyć, że Starosta Poznański przekazując odwołania uchybił terminowi określonymu w art. 133 k.p.a.

W tym miejscu wskazać należy, że kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 k.p.a. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów k.p.a., a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego - co zostało zaprezentowane w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji - Wojewoda Wielkopolski ponownie rozpatrzył wniosek właściwego zarządcy drogi o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Poznańskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie decyzji Starosty Poznańskiego, jak również odniósł się do zarzutów wniesionych w odwołaniach.

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z 16 czerwca 2021 r. (data doręczenia: 22 czerwca 2021 r.) Wojewoda Wielkopolski wezwał pana Marcina Matysika, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, do ustosunkowania się do uwag wniesionych przez Pełnomocnika Odwołującej i Pełnomocnika Odwołującego oraz określenia, czy istnieje możliwość zmiany przyjętych rozwiązań projektowych w sposób uwzględniający przedstawione żądania, a jeśli nie, to do szczegółowego i wyczerpującego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych żądań, wraz z przywołaniem odpowiednich podstaw prawnych.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 18 sierpnia 2021 r.

Pismem z 6 lipca 2021 r. (data wpływu: 7 lipca 2021 r.) Pełnomocnik zarządcy drogi udzielił odpowiedzi na ww. wezwanie.

Przy pismach z 13 sierpnia 2021 r. (daty doręczeń: 19 sierpnia 2021 r. i 30 sierpnia 2021 r.) organ II instancji przekazał Pełnomocnikowi Odwołującej i Pełnomocnikowi Odwołującego

wyjaśnienia uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi, zawierające m.in. stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniach.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski pismem z 13 sierpnia 2021 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 15 października 2021 r.

Po szczegółowym zbadaniu akt sprawy oraz przeanalizowaniu załączonego do wniosku projektu budowlanego, Wojewoda Wielkopolski:

1. pismem z 9 września 2021 r. (data doręczenia: 13 września 2021 r.) wezwał Starostę Poznańskiego do uzupełnienia akt sprawy o:
 - a) dowód doręczenia Gminie Dopiewo zawiadomienia z 28 grudnia 2020 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji Starosty Poznańskiego,
 - b) dowód, opatrzony stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie, opublikowania obwieszczenia z 10 marca 2021 r. o ponownym zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu (wraz z datami publikacji);
2. pismem z 9 września 2021 r. (data doręczenia: 10 września 2021 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi:
 - a) do złożenia wyjaśnień na okoliczność wskazania we wniosku o wydanie decyzji Starosty Poznańskiego (z 20 listopada 2020 r.) oraz w korekcie wniosku (przedłożonej organowi I instancji przy piśmie z 29 grudnia 2020 r.) Gminy Dopiewo jako wnioskodawcy (inwestora), a nie właściwego zarządcy drogi gminnej objętej przedmiotowym opracowaniem, tj. Wójta Gminy Dopiewo,
 - b) w odniesieniu do projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, do wskazania przyjętych klas technicznych dla dróg gminnych nr: 325203P (ul. Sadowa), 325157P (ul. Gruszowa), 324154P (ul. Czereśniowa), gdyż informacje te są niezbędne do weryfikacji zgodności przyjętych rozwiązań projektowych z § 71 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 ws. warunków technicznych.

W odpowiedzi na ww. wezwanie, pismem z 17 września 2021 r. (data wpływu: 20 września 2021 r., znak: SMP/422/2021/1683/RP) Pełnomocnik zarządcy drogi:

1. przedłożył skorygowany wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w którym jako wnioskodawcę (inwestora) wskazano właściwego zarządcę drogi gminnej objętej przedmiotowym opracowaniem, tj. Wójta Gminy Dopiewo;
2. wyjaśnił, że drogi gminne nr: 325203P (ul. Sadowa), 325157P (ul. Gruszowa) i 324154P (ul. Czereśniowa), zostały określone jako drogi posiadające klasę D (dojazdowa) i takie klasy zostały przyjęte w dokumentacji projektowej.

Organ I instancji uzupełnił akta sprawy pismem z 24 września 2021 r. (data wpływu: 29 września 2021 r., znak: WD.6740.48.2020.MA), czyniąc zadość ww. wezwaniu.

W dniu 1 października 2021 r. Wojewoda Wielkopolski wydał postanowienie o odmowie wstrzymania natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Poznańskiego.

Biorąc pod uwagę udzielone wyjaśnienia, przekazane materiały i wprowadzone korekty, Wojewoda Wielkopolski działając w oparciu o art. 10 § 1 k.p.a., w związku z art. 11c i art. 11d ust. 5 specustawy, pismem z 1 października 2021 r. zawiadomił Pełnomocnika zarządcy drogi i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości - informacja z rejestru gruntów sporządzona w dniu 1 października 2021 r.) o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając termin zapoznania się z aktami i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji, do 27 października 2021 r. Pozostałe strony postępowania zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia Wojewody Wielkopolskiego z 1 października 2021 r.:

1. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń: WUW w Poznaniu (w terminie od 6 października 2021 r. do 20 października 2021 r.), UG Dopiewo (w terminie od 7 października 2021 r. do 21 października 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 6 października 2021 r. do 20 października 2021 r.);
2. zamieszczonego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP: WUW w Poznaniu (w terminie od 6 października 2021 r. do 20 października 2021 r.), UG Dopiewo (w terminie od 7 października 2021 r. na okres 14 dni) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 7 października 2021 r. do 21 października 2021 r.);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 6 października 2021 r.

Pismem z 1 października 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 30 listopada 2021 r.

Stronami, które zareagowały na zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, byli:

1. pani ██████████ (współwłaścicielka działki o nr. ewid. ██████████, ark. ██████████, obręb 0010 Skórzewo) - strona 11 października 2021 r. zapoznała się z aktami sprawy w siedzibie WUW w Poznaniu;
2. pan ██████████, reprezentowany przez Pełnomocnika Odwołującego - strona, pismem z 8 listopada 2021 r. (data wpływu: 9 listopada 2021 r.), zwanym dalej: pismem nr 1 Pełnomocnika Odwołującego, podtrzymała zarzuty wniesione w odwołaniu oraz wypowiedziała się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Pozostałe strony postępowania nie skorzystały z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, ani nie wniosły uwag.

Pismem z 9 listopada 2021 r. Wojewoda Wielkopolski przekazał Pełnomocnikowi zarządcy drogi pismo nr 1 Pełnomocnika Odwołującego, celem przedstawienia stanowiska w zakresie zawartych w nim uwag.

Jednocześnie, pismem z 9 listopada 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 21 stycznia 2022 r.

Pełnomocnik zarządcy drogi:

1. pismem z 23 listopada 2021 r. (data wpływu: 24 listopada 2021 r., znak: SMP/422/2021/2178/RP) udzielił częściowej odpowiedzi, przedstawiając stanowisko w zakresie uwag zawartych w piśmie nr 1 Pełnomocnika Odwołującego;
2. pismem z 29 listopada 2021 r. (data wpływu: 3 grudnia 2021 r., znak: SMP/422/2021/2258/RP) zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu na udzielenie kompletnej odpowiedzi z uwagi na potrzebę konsultacji stanowiska z przedstawicielami Urzędu Gminy Dopiewo.

Wojewoda Wielkopolski przychylił się do ww. wniosku Pełnomocnika zarządcy drogi, o czym poinformował pismem z 7 grudnia 2021 r. (data doręczenia: 9 grudnia 2021 r.).

Ostatecznie, pismem z 10 grudnia 2021 r. (data wpływu: 13 grudnia 2021 r., znak: SMP/422/2021/2344/RP) Pełnomocnik zarządcy drogi uzupełnił odpowiedź, przedstawiając stanowisko w zakresie uwag zawartych w piśmie nr 1 Pełnomocnika Odwołującego.

Organ II instancji, pismem z 14 grudnia 2021 r. (data doręczenia: 16 grudnia 2021 r.) przekazał Pełnomocnikowi Odwołującego kopie odpowiedzi Pełnomocnika zarządcy drogi i jednocześnie ponownie zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, wyznaczając siedmiodniowy termin do zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, przed wydaniem decyzji.

W wyznaczonym terminie, Pełnomocnik Odwołującego wypowiedział się w kwestii zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, poprzez złożenie uwag [pismo z 21 grudnia 2021 r. (data wpływu: 29 grudnia 2021 r.), zwane dalej: pismem nr 2 Pełnomocnika Odwołującego], do których organ II instancji odniósł się w dalszej części uzasadnienia decyzji, w powiązaniu z zarzutami podniesionymi w odwołaniu.

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

W dniu 20 listopada 2020 r. do organu I instancji wpłynął wniosek z 20 listopada 2020 r. (znak: SMP/422/2020/1895/MC), podpisany przez Pełnomocnika zarządcy drogi, występującego w imieniu Wójta Gminy Dopiewo w oparciu o załączone pełnomocnictwo, w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Dębowej w Skórzewie wraz z odwodnieniem i oświetleniem. Pełnomocnik zarządcy drogi wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

W ww. wniosku jako wnioskodawcę (inwestora) wskazano Gminę Dopiewo, a nie właściwego zarządcę dróg gminnych, tj. Wójta Gminy Dopiewo.

Wniosek był niekompletny, w związku z czym Starosta Poznański, działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismem z 9 grudnia 2020 r. (data doręczenia: 17 grudnia 2020 r.) wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do usunięcia braków formalno-prawnych wniesionego podania. Uzupełnienia oraz korekty wniosku zostały złożone 22 grudnia 2020 r. w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu (pismo z 21 grudnia 2020 r., znak: SMP/422/2020/2081/MC) i 29 grudnia 2020 r. (pismo z 29 grudnia 2020 r., znak: SMP/422/2020/2117/RP), czyniąc zadość wezwaniu.

W korekcie wniosku, przedłożonej przy ww. piśmie z 21 grudnia 2020 r., jako wnioskodawcę (inwestora) prawidłowo wskazano właściwego zarządcę dróg gminnych, tj. Wójta Gminy Dopiewo, natomiast w korekcie wniosku, przedłożonej przy ww. piśmie z 29 grudnia 2020 r., jako wnioskodawcę (inwestora) ponownie wskazano Gminę Dopiewo.

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

1. Zarządu Województwa Wielkopolskiego (postanowienie nr 170/20 z 24 września 2020 r., znak: DI-IV.8012.170.2020);
2. Zarządu Powiatu w Poznaniu (uchwała nr 1560/2020 z dnia 24 września 2020 r.);
3. Wójta Gminy Dopiewo (pismo z 28 września 2020 r., znak: RliGK.7011.32.2019).

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy zauważyć, że w analizowanym przypadku zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie 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 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, aktualnym na dzień opracowania projektu.

Wszystkie wymagane w niniejszej sprawie ww. elementy wniosku znajdują się w aktach sprawy.

Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy. W aktach sprawy znajdują się następujące dokumenty:

1. opinia Powiatowego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z 15 września 2020 r. (znak: KZ.4123.16.00072.2020.V) - opinia z informacją, że:
 - a) planowana inwestycja w części przebiega w obszarze stanowiska archeologicznego ujętego w ewidencji zabytków pod nr AZP 53-26/26, będącego terenowymi

pozostałościami pradziejowego i historycznego osadnictwa, które podlega ochronie i opiece konserwatorskiej bez względu na stan zachowania,

b) podczas realizacji inwestycji na wskazanym odcinku należy prowadzić badania archeologiczne, które wymagają uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków;

2. pismo nr 3824/20 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z 16 września 2020 r. (znak: WSzW.Poz.-Wo-Zp.0732.228.2020) - opinia bez uwag.

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

Na podstawie złożonego wniosku, Starosta Poznański wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 28 grudnia 2020 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 10 grudnia 2020 r. i 28 grudnia 2020 r.). W aktach sprawy stwierdzono brak jednego zwrotnego potwierdzenia odbioru ww. pisma. Przedmiotowy brak został jednak wyjaśniony i uzupełniony w toku postępowania odwoławczego.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 28 grudnia 2020 r.:

1. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UG Dopiewo (w terminie od 4 stycznia 2021 r. do 18 stycznia 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 31 grudnia 2020 r. do 14 stycznia 2021 r.);
2. zamieszczonego w BIP UG Dopiewo (w terminie od 4 stycznia 2021 r. do 18 stycznia 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 31 grudnia 2020 r. do 14 stycznia 2021 r.);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 31 grudnia 2020 r. - 1 stycznia 2021 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt. 1 i 2 specustawy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W związku z powyższym zawiadomieniem, wnioski, uwagi lub zastrzeżenia wnieśli:

1. Pani ██████████ i pan ██████████ - pismo z 8 stycznia 2021 r. (złożone tego samego dnia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu), zawierające wniosek o zmianę lokalizacji projektowanego zjazdu indywidualnego na działkę o nr. ewid. ██████████ (ark. ██████████, obręb 0010 Skórzewo) oraz projektowanej latarni;
2. Pełnomocnik Odwołującej - pismo z 15 stycznia 2021 r. (data wpływu: 15 stycznia 2021 r.), zawierające wniosek o wydanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a także podnoszące kwestię braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planowaną inwestycją.

W zakresie wniesionych wniosków, uwag i zastrzeżeń:

1. w odniesieniu do ww. pkt. 1 - na podstawie art. 50 k.p.a., pismami z 12 stycznia 2021 r. (data doręczeń: 18 stycznia 2021 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ich rozważenia i przedstawienia stanowiska;
2. w odniesieniu do ww. pkt. 2 - pismem z 21 stycznia 2021 r. (data wpłynięcia pisma na skrzynkę adresata, potwierdzona UPP wygenerowanym przez platformę ePUAP: 22 stycznia 2021 r., data doręczenia za pośrednictwem operatora pocztowego: 1 luty 2021 r.) organ I instancji wezwał Pełnomocnika Odwołującej do „wyjaśnienia, wskazania/sprecyzowania uwag, wniosków” dotyczących przedmiotowej inwestycji, do których mógłby się odnieść Pełnomocnik zarządcy drogi, a także poinformował Pełnomocnika Odwołującej m.in. o treści art. 11i ust. 2 specustawy.

Na marginesie należy zauważyć, że urzędowe poświadczenie przedłożenia (UPP) potwierdza wyłącznie wpłynięcie pisma na skrzynkę adresata, natomiast urzędowe poświadczenie doręczenia (UPD), wymagające podania daty odbioru oraz podpisu elektronicznego odbiorcy - osoby fizycznej, w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło.

Odpowiedzi na wezwania (dot. ww. pkt. 1) wpłynęły do organu I instancji 10 lutego 2021 r. (pisma z 5 lutego 2021 r., znak: SMP/422/2021/0264/RP i SMP/422/2021/0265/RP).

Pismami z 12 lutego 2021 r. (data doręczeń: 19 lutego 2021 r.) organ I instancji przekazał stronom wyjaśnienia i informacje uzyskane od Pełnomocnika zarządcy drogi.

Pełnomocnik Odwołującej nie udzielił odpowiedzi na wezwanie (dot. ww. pkt. 2).

Postanowieniem z 12 stycznia 2021 r. (data doręczenia: 18 stycznia 2021 r.), doprecyzowanym postanowieniem z 26 stycznia 2021 r. (data doręczenia: 29 stycznia 2021 r.), Starosta Poznański zobowiązał inwestora do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym.

Skorygowany projekt budowlany oraz wyjaśnienia i uzupełnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie z 5 lutego 2021 r. (data wpływu: 10 lutego 2021 r., znak: SMP/422/2021/0260/RP).

O zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 15 lutego 2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 15 lutego 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 15 lutego 2021 r.:

1. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń UG Dopiewo oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od 17 lutego 2021 r. do 3 marca 2021 r.;
2. zamieszczonego w BIP UG Dopiewo (w terminie od 17 lutego 2021 r. do 3 marca 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 18 lutego 2021 r. do 4 marca 2021 r.);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 17 lutego 2021 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego zawierało informację o: miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, oraz terminie i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

W wyznaczonym terminie strony nie skorzystały z przysługujących im praw.

Starosta Poznański, działając na podstawie art. 79a k.p.a., pismem z 22 lutego 2021 r. (data doręczenia: 4 marca 2021 r.) poinformował Pełnomocnika zarządcy drogi, że dokonane korekty i uzupełnienia w projekcie budowlanym są niewystarczające, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony, na której wniosek wszczęto postępowanie.

Pismem z 3 marca 2021 r. (data wpływu: 3 marca 2021 r., ePUAP-UPP57371773) Pełnomocnik zarządcy drogi zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu na przedłożenie dodatkowych dowodów. Starosta Poznański przychylił się do tego wniosku, wydając postanowienie z 5 marca 2021 r. (data doręczenia: 9 marca 2021 r., ePUAP-UPD57703417). Skorygowany projekt budowlany oraz wyjaśnienia i uzupełnienia zostały przekazane organowi I instancji przy piśmie z 9 marca 2021 r. (data złożenia w Kancelarii Starostwa Powiatowego w Poznaniu: 10 marca 2021 r., znak: SMP/422/2021/0468/RP).

O ponownym zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego, Starosta Poznański zawiadomił pisemnie właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 10 marca 2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 15 lutego 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Pozostałe strony, organ I instancji zawiadomił o ponownym zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego w drodze obwieszczenia z 10 marca 2021 r. zamieszczonego na tablicach ogłoszeń oraz w BIP UG Dopiewo oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu w terminie od 12 marca 2021 r. do 26 marca 2021 r. Obwieszczenie zostało również opublikowane w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 12 marca 2021 r. W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności, za wyjątkiem publikacji obwieszczenia w BIP Starostwa Powiatowego w Poznaniu. Przedmiotowy brak został jednak wyjaśniony i uzupełniony w toku postępowania odwoławczego.

Zawiadomienie o ponownym zakończeniu postępowania dowodowego w toku postępowania administracyjnego zawierało informację o: miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, oraz terminie i sposobie wnoszenia ewentualnych wniosków lub uwag.

W wyznaczonym terminie strony nie skorzystały z przysługujących im praw.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Starosta Poznański decyzją nr 6/2021 z 29 marca 2021 r. (znak: WD.6740.48.2020.MA) udzielił zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ulicy Dębowej w Skórzewie wraz z odwodnieniem i oświetleniem. Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, organ I instancji podzielił argumenty przedstawione przez Pełnomocnika zarządcy drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję Pełnomocnikowi zarządcy drogi oraz zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia z 16 kwietnia 2021 r. Obwieszczenie o wydaniu decyzji Starosty Poznańskiego:

1. zamieszczono na tablicach ogłoszeń UG Dopiewo (w terminie od 27 kwietnia 2021 r. do 11 maja 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 26 kwietnia 2021 r. do 10 maja 2021 r.);
2. zamieszczono w BIP UG Dopiewo (w terminie od 27 kwietnia 2021 r. do 11 maja 2021 r.) oraz Starostwa Powiatowego w Poznaniu (w terminie od 26 kwietnia 2021 r. do 10 maja 2021 r.);
3. opublikowano w prasie lokalnej („Głos Wielkopolski”) w wydaniu z 26 kwietnia 2021 r.

W aktach sprawy utrwalono dokonanie ww. czynności.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 19 kwietnia 2021 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją, zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 15 lutego 2021 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

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

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

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

Decyzja Starosty Poznańskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Wójta Gminy Dopiewo.

Starosta Poznański poprawnie określił przedmiot inwestycji oraz zakres terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych.

W tym miejscu należy wskazać, że w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwał się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględnić zmiany stanu prawnego i faktycznego zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu I instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (por. np. wyrok NSA z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ I instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu I instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, weszło w życie rozporządzenie

z dnia 6 września 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz.U. z 2021 r. poz. 1686).

Ponadto po wydaniu zaskarżonej decyzji, nieruchomości o nr. ewid. 398 (ark. 19, obręb 0010 Skórzewo) została odłączona od księgi wieczystej o nr. PO1P/ [REDAKTOWANE] i założono dla niej nową księgę wieczystą o nr. PO1P/ [REDAKTOWANE].

Wobec powyższego, organ II instancji dokonał stosownych korekt zapisów w decyzji Starosty Poznańskiego, celem odniesienia do aktualnie obowiązujących przepisów prawa oraz właściwej księgi wieczystej przedstawiającej stan prawny nieruchomości, o czym orzeczono odpowiednio w pkt. V. i IX. decyzji.

Organ II instancji analizując zapisy zaskarżonej decyzji zauważył, że Starosta Poznański zawarł niewłaściwe odniesienie do przepisów prawa (pkt. VIII.12. na stronie 6.), a także błędnie zapisał cyfrę kontrolną w numerze elektronicznej księgi wieczystej przedstawiającej stan prawny nieruchomości o nr. ewid. 381/5, ark. 19, obręb 0010 Skórzewo (Tabela nr 3, pkt. XII.1. na stronie 7.). W ocenie Wojewody Wielkopolskiego wskazane powyżej nieprawidłowości w decyzji Starosty Poznańskiego mogły zostać wyeliminowane w trybie art. 113 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej może z urzędu lub na żądanie strony prostować w drodze postanowienia błędy pisarskie i rachunkowe oraz inne oczywiste omyłki w wydawanych przez ten organ decyzjach.

W wyroku z 16 lipca 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sygn. akt V SA 3928/00) stwierdził jednak, że możliwość korekty w wypadkach oczywistych omyłek powinna przysługiwać także organowi odwoławczemu, a podstawą takiego rodzaju działania może być art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd wskazał, że skoro w powyższym trybie organ odwoławczy może skorygować orzeczenie „in merito”, to tym bardziej może dokonać sprostowania, działając w formie właściwej dla art. 138 k.p.a. (decyzja), nie zaś dla art. 113 k.p.a. (postanowienie).

Organ odwoławczy skorygował zatem opisane omyłki, orzekając o tym odpowiednio w pkt. VII. i VIII. decyzji.

Powyższe okoliczności należy mieć na uwadze przechodząc do szczegółowej analizy zaskarżonej decyzji.

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

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

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu kontroli decyzji Starosty Poznańskiego, stwierdzono, co następuje:

1. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 specustawy, w punkcie I. ustalając wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
Organ II instancji doprecyzował jedynie zapis zaskarżonej decyzji w zakresie określenia typu skrzyżowania, zapewniającego powiązanie projektowanej drogi z drogą gminną nr 325157P (ul. Gruszowa), o czym orzeczono w pkt. I. decyzji.
2. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy, w punkcie II. określając linie rozgraniczające teren.
3. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy, w punkcie III. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.
4. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, w punkcie IV. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym wynikające z ustawy Prawo budowlane.
5. Decyzja Starosty Poznańskiego częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 specustawy. Organ I instancji w punkcie V. zatwierdził podział nieruchomości, przedstawiony na załączonej do wniosku dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, opatrzonej stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
Należy jednak zauważyć, że organ I instancji, w Tabeli nr 2, znajdującej się w punkcie V.3. na stronie 4. zaskarżonej decyzji, błędnie wskazał numery działek powstałych wskutek podziału nieruchomości o nr. ewid. 390/1 (ark. 19, obręb 0010 Skórzewo).
W związku z powyższym, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej zaskarżonej decyzji w powyższym zakresie, o czym orzeczono w pkt. II. decyzji.
6. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy. Organ I instancji w punkcie VI. prawidłowo oznaczył nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Dopiewo.

7. Decyzja Starosty Poznańskiego częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w punkcie VII. zatwierdzając projekt budowlany.

W tym miejscu wskazać należy, że 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej: ustawą nowelizującą. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie z dnia 11 września 2020 r. Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (obecnie: Dz.U. z 2020 r. poz. 1609 ze zm.), zwane dalej: rozporządzeniem ws. Pb.

W analizowanej sprawie, projekt budowlany sporządzono według przepisów znowelizowanej ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, projekt budowlany zawiera: projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany oraz projekt techniczny. Z kolei, przywołany powyżej art. 11f ust. 1 pkt 7 specustawy, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, stanowi, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego.

Organ I instancji winien zatem zatwierdzić projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany, a nie projekt budowlany. Wobec powyższego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty merytoryczno-reformacyjnej decyzji Starosty Poznańskiego w zakresie pkt. VII., o czym orzeczono w pkt. III. decyzji.

Po analizie przedłożonego przez inwestora projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, organ II instancji stwierdził, że zostały one sporządzone zgodnie z ustawą - Prawo budowlane, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym rozporządzeniem ws. warunków technicznych, oraz rozporządzeniem ws. Pb, a także zgodnie z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Analizowana dokumentacja projektowa zawiera też informację o obszarze oddziaływania obiektu, wymaganą na podstawie art. 34 ust. 3 pkt 5 ustawy - Prawo budowlane.

8. Decyzja Starosty Poznańskiego tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy:

- w punkcie VIII. organ I instancji określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a specustawy). Mając jednak na uwadze, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej decyzji Starosty Poznańskiego w zakresie terminologii użytej w pkt. VIII.1.-VIII.3., o czym orzeczono w pkt. IV. decyzji.

Ponadto, organ II instancji stwierdził, że zapisy zawarte w pkt. VIII.8. decyzji Starosty Poznańskiego dotyczą stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy - Prawo budowlane. Wobec powyższego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej zaskarżonej decyzji w powyższym zakresie, o czym orzeczono

w pkt. VI. decyzji;

- w punkcie IX. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo ustalił okres użytkowania takich obiektów (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy);
- w punkcie X. organ I instancji prawidłowo określił obowiązek i terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, j specustawy);
- w punkcie XI. organ I instancji prawidłowo określił szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d specustawy);
- w punkcie XII. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, j specustawy).

Mając jednak na uwadze, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej decyzji Starosty Poznańskiego w zakresie terminologii użytej w pkt. XII.1., o czym orzeczono w pkt. IV. decyzji;

- w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. f oraz h specustawy, stąd w punktach XIV. i XV. organ I instancji zawarł prawidłowe zapisy: „nie dotyczy”;
- w punkcie XIII. organ I instancji ustalił obowiązek przebudowy innych dróg publicznych oraz zezwolił na jego wykonanie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy).

Mając jednak na uwadze, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, organ odwoławczy uznał za konieczne dokonanie korekty redakcyjnej decyzji Starosty Poznańskiego w zakresie terminologii użytej w pkt. XIII.1., o czym orzeczono w pkt. IV. decyzji;

- w punkcie XVI. organ I instancji określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i specustawy).

Organ II instancji stwierdził jednak, że decyzja Starosty Poznańskiego wymaga korekty redakcyjnej w ww. zakresie, o czym orzeczono w pkt. X. decyzji.

9. W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a specustawy, stąd w punktach XVII.-XVIII. organ I instancji zawarł prawidłowe zapisy: „nie dotyczy”.

10. Decyzja Starosty Poznańskiego spełnia ponadto wymogi przepisów art. 16 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 specustawy, w punkcie XIX. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości oraz nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

Dokonując analizy decyzji Starosty Poznańskiego organ II instancji stwierdził także, że spełnia ona wymogi art. 107 § 1 k.p.a. Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata – Wójta Gminy Dopiewo. Decyzja Starosty Poznańskiego zawiera także prawidłowe

oznaczenie stron postępowania. Uzasadnienie decyzji obejmuje szczegółowy opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, w tym stanowisko organu I instancji odnośnie uwag wniesionych przez strony postępowania, a także uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Organ I instancji odniósł się także do wymogów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

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

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt. I.÷X. niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 k.p.a. Pozostała część zaskarżonej decyzji jest zgodna z przepisami prawa i dlatego - w pkt. XI. decyzji - została ona utrzymana w mocy.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniach 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 października 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 odwołujących w tym zakresie zarzuty.

Należy również wskazać, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że przepisy 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 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 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 ustawy - Prawo budowlane. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane, 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 stycznia 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 lipca 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 lipca 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 uzależnić zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

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

II.

Rozpatrując odwołania skarżących stron, wyjaśnić należy, że zastosowanie znajdują tu zasady opisane w punkcie I. niniejszego uzasadnienia.

Jak wskazano wyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną i nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości przy jej wydawaniu. Organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie bierze udziału w procesie projektowym i nie ma kompetencji do oceny przebiegu drogi pod względem stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których ma być zlokalizowana droga, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji drogi.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno Starosta Poznański, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I oraz II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli

ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Mając jednak na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 k.p.a., organ odwoławczy umożliwił Pełnomocnikowi zarządcy drogi - jako kreatorowi i wnioskodawcy inwestycji drogowej - odniesienie się do zarzutów podniesionych w odwołaniach.

W piśmie z 6 lipca 2021 r., które zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, Pełnomocnik zarządcy drogi przedstawił swoje stanowisko.

Stanowisko Pełnomocnika zarządcy drogi organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 k.p.a., przesłał Pełnomocnikowi Odwołującej i Pełnomocnikowi Odwołującego. Z kolei, stosownie do art. 10 k.p.a. zawiadomiono ww. pełnomocników odwołujących o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy.

Po wystosowaniu ww. zawiadomienia, Pełnomocnik Odwołującej nie złożył dalszych zastrzeżeń odnośnie inwestycji drogowej. W związku z powyższym, zgodnie z art. 81 k.p.a., należy uznać za udowodnione wskazane w zgromadzonym materiale dowodowym okoliczności faktyczne.

Natomiast Pełnomocnik Odwołującego, z powyższego uprawnienia skorzystał, wnosząc pisma w toku postępowania odwoławczego (por. pismo nr 1 Pełnomocnika Odwołującego i pismo nr 2 Pełnomocnika Odwołującego).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska Pełnomocnika zarządcy drogi, jak również zarzutów podniesionych przez Pełnomocnika Odwołującej i Pełnomocnika Odwołującego, organ odwoławczy stwierdził, co następuje.

Ila.

Odnosząc się do odwołania pani ██████████ ██████████ za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 11e specustawy, poprzez błędną wykładnię, skutkującą przyjęciem, że organ I instancji jest w istocie związany wnioskiem inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nawet jeśli budzi wątpliwości treść tego wniosku pod kątem materialnych skutków wydania zezwolenia - poprzez naruszenie konstytucyjnych praw: własności oraz ochrony ekspektatyw.

Organ odwoławczy w pełni podziela twierdzenie organu I instancji, wyrażone w uzasadnieniu decyzji Starosty Poznańskiego, 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.

Wskazanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konkretnych nieruchomości, jako przechodzących na własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, następuje wskutek określenia tych nieruchomości przez właściwego zarządcę drogi we wniosku.

Niewątpliwie jednak, przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji drogowej na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne, natomiast organ właściwy do wydania decyzji pozwalającej na realizację inwestycji drogowej winien wykazać, że wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. W przypadku wątpliwości odnośnie celowości wyłączenia organ winien więc rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09).

Wskazać w tym miejscu trzeba, że - jak wspomniano wyżej - organ I instancji udzielił odpowiedzi na pismo Pełnomocnika Odwoławczej, a także podjął kroki mające na celu wyjaśnienie i doprecyzowanie przez Pełnomocnika Odwoławczej uwag/wniosek dotyczących przedmiotowej inwestycji, do których mógłby się odnieść Pełnomocnik zarządcy drogi. Tym samym należy stwierdzić, że organ I instancji prowadząc omawiane postępowanie wypełnił dyspozycję art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Odnośnie zaś zarzutów wniesionych w odwołaniu, organ II instancji - jak wspomniano wyżej - wezwał Pełnomocnika zarządcy drogi do ustosunkowania się do nich, a Pełnomocnik zarządca drogi udzielił odpowiedzi.

Mając na uwadze powyższe, organ II instancji stwierdził, że we wniosku w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wskazane zostały nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji inwestycji. Rodzaj i zakres prac budowlanych został szczegółowo określony w projekcie zagospodarowania terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym, stanowiącym załącznik do wniosku. Nie ulega wątpliwości, że na znajdującej się w liniach rozgraniczających teren nieruchomości stanowiącej współwłasność pani ██████████ zaprojektowane zostały elementy układu komunikacyjnego (tj. ścieżka rowerowa z dopuszczeniem ruchu pieszego) oraz kanału technologicznego (tj. fragment kanału technologicznego ze studnią). W związku z powyższym organ II instancji, nie będąc uprawnionym do oceny racjonalności rozwiązań przyjętych przez właściwego zarządcę drogi, nie znalazł podstaw do stwierdzenia, iż kształt inwestycji narusza normy prawne w zakresie działki stanowiącej współwłasność pani ██████████.

Organ II instancji nie ma kompetencji do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań projektowych, zarówno tych lokalizacyjnych, jak i techniczno-wykonawczych. Działania organu administracji nie opierają się na uznaniowości, ale polegają na przyjęciu konkretnego wniosku i jego weryfikacji w wyznaczonych granicach, bez możliwości ingerowania w takie aspekty inwestycji jak lokalizacja bądź rozwiązania budowlane.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14), wyrażono wprawdzie również pogląd, że należy dopuścić weryfikację zasadności żądania w zakresie ewentualnego istnienia rozwiązania alternatywnego zapewniającego możliwość realizacji tego samego celu publicznego przy ograniczeniu stopnia ingerencji w prawo własności osób trzecich, jednakże pogląd ten może znaleźć swoje uzasadnienie w szczególnych sytuacjach, w których dochodzi do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności w taki sposób, że interes

publiczny nie może stanowić uzasadnienia dla rozmiaru ingerencji w prawo własności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3382/18). W niniejszej sprawie taka dysproporcja nie występuje.

W ocenie organu odwoławczego, przedłożony do zatwierdzenia projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności pani [REDAKTOWANE]. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący współwłasnością ww. osoby nie został zajęty w wymiarze większym niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Podnieść należy także, że przywołane przez Pełnomocnika Odwołującej prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy Konstytucji RP nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być zatem ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Taki właśnie charakter ma specustawa, na mocy której organy administracji zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, za słusznym odszkodowaniem (por. art. 12 ust. 4b specustawy). Specustawa dopuszcza zatem ingerencję w prawa własności i co więcej, czyni to w zgodzie z przepisami Konstytucji. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r. (K 4/10, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106), w którym wskazał, że ze względu na sprawne realizowanie ważnego celu publicznego, jakim jest rozbudowa infrastruktury drogowej, wprowadzone w specustawie modyfikacje i uproszczenia dotyczące podstawowych regulacji prawnych są uzasadnione i nie naruszają istoty praw konstytucyjnych. Co więcej, ograniczenia te są zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ "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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji); jest kwestią dobra wspólnego" (por. wyrok WSA w Białymstoku z 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 769/19).

Odnosząc się do kwestii rzekomego naruszenia praw „własności oraz ekspektatyw”, należy podnieść, że skoro przepisy specustawy dają prawo do wywłaszczenia nieruchomości lub ich części w celu pozyskania ich pod realizację inwestycji drogowej, także tych już zabudowanych, to tym bardziej nie może stanowić przeszkody dla realizacji inwestycji drogowej ekspektatywa, która sama w sobie prawem własności nie jest. Stąd też należy uznać, że kwestia „ekspektawy” pozostaje irrelevantna dla niniejszej sprawy, gdyż pani [REDAKTOWANE] przysługuje współwłasność nieruchomości, nie zaś „oczekiwanie prawne” do uzyskania tej własności.

Warto również podkreślić, że względu na treść art. 11e specustawy, nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od wypełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody współwłaściciela nieruchomości na jej zajęcie.

Dostrzec trzeba, że strona wnosząca odwołanie oczekuje, że w bezpośrednim sąsiedztwie swojej nieruchomości nie będą realizowane „znaczne inwestycje”, a obszar na którym nieruchomość jest położona, nie utraci swojego wiejskiego charakteru, o niskiej intensywności ruchu drogowego. W tym kontekście, sprzeciw wobec inwestycji drogowej wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach podmiejskich, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy ustawy - Prawo budowlane oraz innych aktów prawnych. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki inwestycyjnej. Nieuwzględnienie ich nie może stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Dążenie do chronienia interesów osób trzecich nie może być bowiem pojmowane jako zaspokajanie tych interesów wbrew obowiązującym przepisom prawa, jak również nie może prowadzić do sytuacji, gdy organ staje się pośrednikiem polemiki pomiędzy stroną a zarządcą drogi czy projektantem.

W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Należy także zauważyć, że dla oceny legalności decyzji Starosty Poznańskiego nie ma znaczenia okoliczność, czy objęta nią inwestycja jest zgodna z oczekiwaniami mieszkańców, jaki jest jej szacunkowy koszt albo okoliczność, czy skarżąca wiedziała o planowanej inwestycji przed zakupem działki (por. wyrok WSA w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 724/20).

Jako bezzasadny należy uznać także zarzut dotyczący naruszenia art. 11c specustawy w związku z art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego.

Z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a., wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodnie z rzeczywistością,

a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 23 listopada 1994 r. (sygn. akt III ARN 55/94): „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

W ocenie organu odwoławczego, w zakresie interesu prawnego skarżącej strony, Starosta Poznański przeprowadził kontrolowane postępowanie w sposób rzetelny, wystarczający do wydania rozstrzygnięcia, a ponadto w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji ustosunkował się do uwag i zastrzeżeń Pełnomocnika Odwoławczej wniesionych w toku postępowania. Według organu II instancji uzasadnienie decyzji Starosty Poznańskiego pozwala na poznanie motywów, którymi Starosta Poznański kierował się przy załatwianiu sprawy, a ustalenia poczynione przez organ I instancji, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy.

W odniesieniu zaś do uwagi Pełnomocnika Odwoławczej, że wniosek inwestora o wydanie decyzji Starosty Poznańskiego, bez uprzedniego dostosowania założeń planistycznych dotyczących przedmiotowego terenu, może być rozpatrywany, w kontekście ochrony praw jednostki, jako obejście prawa, wyjaśnić należy, że zastosowanie znajdując tu orzecznictwo, przywołane w punkcie IIb. niniejszego uzasadnienia, dotyczące treści art. 11i ust. 2 specustawy.

IIb.

Odnosząc się do odwołania pana ██████████ ██████████ oraz pisma nr 1 Pełnomocnika Odwoławczego i pisma nr 2 Pełnomocnika Odwoławczego, nie sposób zaaprobować wyrażonego tam stanowiska, że decyzja Starosty Poznańskiego narusza „art. 35 ust. 1 pkt 1) lit. a)” ustawy - Prawo budowlane i art. 11i ust. 1 specustawy.

Pełnomocnik Odwoławczego wskazuje, że zgodnie z „art. 35 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdza się zgodność projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy”.

Zauważyć jednak należy, że stosownie do treści art. 11i ust. 2 specustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z podstawowych skutków wskazanego powyżej wyłączenia jest brak związania inwestora i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, nie można zarzucać decyzji Starosty

Poznańskiego, że narusza decyzję nr 133.2011 Wójta Gminy Dopiewo z 10 sierpnia 2011 r. (znak: RPPiOŚ.6730.133.2011) o warunkach zabudowy, która została przywołana w odwołaniu i dołączona w kopii.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12, LEX nr 1251906; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1093/10, LEX nr 795747), jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie specustawy, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pełnomocnik Odwołującego podnosi także, że budowa drogi (ul. Dębowej) nie jest konieczna, natomiast „domy położone w tym rejonie będą dobrze skomunikowane z drogami dojazdowymi za pośrednictwem innych (istniejących lub planowanych) dróg”.

W tym miejscu zasadnym jest przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z 17 grudnia 2014 r. (sygn. akt II OPS 2/14) odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a specustawy), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelnny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu cytowanego już powyżej wyroku z 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonej; po drugie, uproszczona procedura

wyłączenia 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 wyłączone. 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 – wyłączonych. 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 wyłączonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi.

Zamierzonego skutku nie może również odnieść argument Pełnomocnika Odwołującego, że decyzja Starosty Poznańskiego narusza słuszny interes strony, skoro w przeciągu dwóch lat „granice działki są dwukrotnie korygowane”, a pan ██████████ zostanie wyłączony ze swojej nieruchomości.

Należy bowiem zauważyć, że w kontrze do interesu właścicieli nieruchomości, którzy optowaliby za nienaruszalnością zagospodarowania ich własności i otoczenia, stoją potrzeby drogownictwa. Te drugie są pilne, a zarazem trudne do realizacji, gdyż drogi, jako budowle duże, ciągnące się przez kilometry i nie dające się łatwo kształtować, nieuchronnie przechodzić muszą obok prywatnych posesji, a nawet przez nie. To właśnie potrzeby budowy dróg wymusiły w ostatnich dziesięcioleciach na ustawodawcy przyjęcie takich restrykcyjnych rozwiązań, jak te zawarte w specustawie (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20). Specustawę charakteryzuje więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wyłączeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wyłączeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów specustawy stosuje się rzymską premię „dura lex, sed lex” („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Ponadto, stosownie do art. 13 ust. 3 specustawy, w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości.

Roszczenie uregulowane w ww. przepisie ma charakter cywilnoprawny i może być realizowane po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i jej

ostateczności, w drodze umowy pomiędzy właścicielem lub użytkownikiem wieczystym, a organem lub podmiotem wykonującym funkcję zarządcy drogi publicznej.

W odniesieniu do wątpliwości Pełnomocnika Odwołującego w zakresie spełnienia wymagań określonych w § 21 rozporządzenia ws. warunków technicznych, zauważyć należy, że dla drogi klasy L (przy prędkości projektowej $V_p=30$ km/h i pochyleniu poprzecznym jezdni 2%), jeżeli jezdnia jest ograniczona z jednej lub obu stron krawężnikami, dopuszczalna wartość promienia łuku kołowego w planie wynosi ≥ 50 m (por. § 21 ust. 3 pkt 2 lit d rozporządzenia ws. warunków technicznych). W zatwierdzonym projekcie zagospodarowania terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym przyjęto promień łuku kołowego w planie o wartości $R=200$ m dla łuków na odcinkach od km 0+061,47 do km 0+086,96 (wierzchołek W1) oraz od km 0+098,36 do km 0+123,85 (wierzchołek W2). Tym samym projekt spełnia wymagania określone w przywołanym przepisie prawa.

Podkreślenia wymaga jednak, że analizowany łuk kołowy w planie nie dotyczy odcinka drogi w bezpośrednim sąsiedztwie działek o nr. ewid. [REDAKTED] i [REDAKTED], na które wskazuje Pełnomocnik Odwołującego. Na tym odcinku droga przebiega w linii prostej, a przywołany przez Pełnomocnika Odwołującego „uskok” dotyczy jedynie linii określającej granice terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz linii rozgraniczającej teren.

Jako niezasadny należy zatem uznać zarzut Pełnomocnika Odwołującego, że „nie ma rzeczowych podstaw do tego, aby droga na tym odcinku przebiegała uskokiem”. Pełnomocnik Odwołującego podnosi dalej także, że „zarówno z uwagi na zasady sztuki budowlanej, jak i bezpieczeństwa kierowców, ten odcinek drogi powinien przebiegać po linii prostej”.

Wobec powyższego, należy zaznaczyć, że zgodnie z treścią przepisów ustawy - Prawo budowlane, za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym, stanowiącym podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), jest odpowiedzialny projektant, czyli osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17). Projektant jest zatem osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za kształt inwestycji i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Tak określona odpowiedzialność projektanta ma stanowić gwarancję dla inwestora, ale i dla organu, że projekt został opracowany zgodnie z przepisami. Potwierdza to, dołączone do projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, oświadczenie projektanta i sprawdzającego o sporządzeniu ww. projektów zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

W niniejszej sprawie, po dokonaniu kontroli decyzji Starosty Poznańskiego, organ odwoławczy nie dopatrył się żadnych uchybień w zakresie przebiegu drogi w bezpośrednim sąsiedztwie działek o nr. ewid. [REDAKTED] i [REDAKTED], które stanowiłyby o konieczności wyeliminowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego. W ocenie organu II instancji projektowana inwestycja, w kształcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, jest zgodna z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z przepisami rozporządzenia ws. warunków technicznych.

Uwypuklenia wymaga, że kwestionowane przez Pełnomocnika Odwołującego rozwiązanie zostało opracowane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia oraz niezbędną wiedzę w zakresie projektowania drogowych obiektów budowlanych. Jako że przyjęte rozwiązanie projektowe jest zgodne z przepisami obowiązującego prawa, a Pełnomocnik zarządcy drogi odniósł się do przedmiotowej kwestii w przywołanym piśmie z 6 lipca 2021 r., organ odwoławczy uznał, że zarzuty Pełnomocnika Odwołującego co do realizacji inwestycji w kształcie przedstawionym przez wnioskodawcę są bezpodstawne.

Należy zauważyć, że zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów specustawy nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może uwzględniać protestów obywateli wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmienne stanowisko, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - niemające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Oczywiście w praktyce, w postępowaniach z zakresu zezwoleń na realizację inwestycji drogowych określanie kształtu inwestycji może następować nieco bardziej elastycznie. Organom udaje się niekiedy porozumieć z inwestorem i osiągnąć kompromisowe rozwiązanie (por. wyroki WSA w Poznaniu z: 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Po 65/20; 8 września 2020 r., sygn. akt II SA/Po 553/20). Elementy takiego „docierania się” stanowisk Wojewody i strony postępowania można było zaobserwować również w niniejszej sprawie - na przykład, gdy organ II instancji przekazywał Pełnomocnikowi zarządcy drogi propozycje i uwagi Pełnomocnika Odwołującego w celu zajęcia stanowiska. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że ustępstwa w zakresie zmiany lokalizacji inwestycji wymagają akceptacji inwestora, gdyż to on jest dysponentem wniosku. Organ administracji publicznej w trakcie postępowania może „wymusić” na zarządcy drogi pewne zmiany tylko metodami pośrednimi wynikającymi z procedury administracyjnej (por. art. 11c specustawy w związku z art. 79a § 1 k.p.a.) i tylko wówczas, gdy jest w stanie wykazać, że postępowania zmierza nieuchronnie ku decyzji odmownej. W przedmiotowej sprawie Pełnomocnik zarządcy drogi nie zdecydował się na odstępnie od przyjętych rozwiązań projektowych, a i zarazem nie można też zarzucić inwestorowi naruszenia prawa, które mogłoby prowadzić do wydania przez organ decyzji odmownej w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Nie zamyka to jednak odwołującemu prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w jego ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem odwołujący uważa, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych doznał szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ma charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

W świetle dotychczasowych ustaleń (w szczególności zasad opisanych w punkcie I. uzasadnienia), za niezasadny należy uznać, przywołany przez Pełnomocnika Odwołującego, zarzut naruszenia art. 7 k.p.a.

Subiektywna ocena skarżącego o niepodjęciu wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, nie znajduje poparcia w zebranych materiale dowodowym. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady prawdy obiektywnej i zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Strona ma prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności swoich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawa.

Ustosunkowując się do kwestii podniesionej w piśmie nr 1 Pełnomocnika Odwołującego, że nie jest możliwe, aby wniosek dotyczący wydania decyzji administracyjnej był poprawiany na etapie odwołania od decyzji, a wadliwa decyzja winna być uchylona, należy zauważyć, jak już wspomniano wcześniej, że to wnioskodawca jest dysponentem wniosku i do chwili wydania rozstrzygnięcia w sprawie jest uprawniony do dokonania korekty wniosku, jego zmiany, czy cofnięcia, a organ zobowiązany jest ww. działania honorować.

Jak wskazano powyżej w uzasadnieniu decyzji, wniosek został podpisany przez Pełnomocnika zarządcy drogi, występującego w imieniu Wójta Gminy Dopiewo w oparciu o załączone prawidłowe pełnomocnictwo, natomiast nieścisłość wystąpiła jedynie w nagłówku wniosku, gdzie jako wnioskodawca (inwestor) widniała Gmina Dopiewo.

Tym samym, usunięcie wspomnianej nieścisłości nie wykraczało poza kompetencje organu odwoławczego uregulowane w art. 136 k.p.a. Z kolei, zaniechanie organu I instancji z tym związane nie stanowiło wystarczającej przyczyny dla zastosowania w sprawie art. 138 § 2 k.p.a., tj. uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Jako niezasadny należy uznać także zarzut Pełnomocnika Odwołującego, że Pełnomocnik zarządcy drogi nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego zobowiązujące do wskazania przyjętych klas technicznych dla dróg gminnych nr: 325203P (ul. Sadowa), 325157P (ul. Gruszowa), 324154P (ul. Czereśniowa). Stosowana odpowiedź Pełnomocnika zarządcy drogi została przywołana w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji.

Odnosząc się następnie do uwagi Pełnomocnika Odwołującego, zawartej w piśmie nr 1 Pełnomocnika Odwołującego, że planowana droga narusza uprawnienia pana ██████████, jako właściciela nieruchomości, w tym wynikające z art. 21 i art. 64 Konstytucji, wyjaśnić należy, że zastosowanie znajduje tu orzecznictwo, przywołane powyżej w punkcie IIa. i IIb. uzasadnienia.

Podkreślić przy tym należy, iż konstytucyjna ochrona prawa własności nie jest bezwarunkowa i w szczególnych przypadkach, przewidzianych ustawami, może podlegać ograniczeniu. Zaznaczenia wymaga, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu specustawy, gdyż stanowi to

cel publiczny, a wyłączonego właścicielowi, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie (por. wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15). Z powyższych względów brak jest podstaw do podważania zaskarżonej decyzji z powołaniem się na ochronę konstytucyjnego prawa własności. W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi bowiem do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie, zdaniem organu II instancji, nie miało miejsca.

Odnosząc się następnie do zarzutu, zawartego w piśmie nr 1 Pełnomocnika Odwołującego i piśmie nr 2 Pełnomocnika Odwołującego, że Pełnomocnik zarządcy drogi nie wykonał obowiązku nałożonego pismem organu I instancji z 16 czerwca 2021 r., należy zauważyć, że żaden przepis prawa nie nakłada na inwestora obowiązku rozważenia i przedstawienia alternatywnych rozwiązań i wariantów przebiegu drogi, co w konsekwencji oznacza, że ocena organu ogranicza się w zasadzie jedynie do zbadania kompletności złożonego wniosku, uzyskania przez inwestora stosownych uzgodnień, opinii i zezwoleń oraz zgodności z prawem wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę (por. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 580/18; wyrok WSA w Gdańsku z 10 marca 2021 r., sygn. akt. II SA/Gd 831/20).

Warto również podkreślić, że w wariantcie przedstawionym przez Pełnomocnika zarządcy drogi, nieruchomości stanowiąca współwłasność pana [REDAKTURA] [REDAKTURA] nie została zajęta w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji, a przedmiotowe zajęcie dotyczy wyłącznie elementów układu komunikacyjnego (tj. jezdnia, chodnik, ścieżka rowerowa oraz zjazd) wraz z infrastrukturą.

III.

Przyjmuje się, że ostatecznie o dopuszczalności zaakceptowania w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych rozwiązań decydują literalnie przepisy prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego. Jeżeli więc zezwolenie ma uszanować wymagania dotyczące ochrony "uzasadnionych" interesów osób trzecich (art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy), to należy przyjąć, że owe osoby trzecie mogą skutecznie inwestycję drogową zablokować (zażądać odmowy wydania zezwolenia), jeżeli powołałyby się na konkretne, identyfikowalne naruszenia prawa, które inwestycja spowoduje. Pełnomocnik Odwołującej i Pełnomocnik Odwołującego takich okoliczności nie wskazali. Samo niezadowolenie z rozwiązań lokalizacyjnych, czy techniczno-wykonawczych inwestycji, nie stanowi wystarczającej podstawy, aby odmówić zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez skarżące strony w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strony nie zostały

przekonane co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strony mają bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności ich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok WSA w Łodzi z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

Na koniec zauważyć należy, że nie wydaje się również możliwe zaprojektowanie drogi publicznej o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczeniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Podsumowując, po przeprowadzonym postępowaniu odwoławczym organ II instancji ostatecznie uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja Starosty Poznańskiego - poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa, w związku z czym Wojewoda Wielkopolski nie jest władny do wydania negatywnego rozstrzygnięcia w sprawie. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty Pełnomocnika Odwołującej i Pełnomocnika Odwołującego, nie zasługują na uwzględnienie.

Wniosek Pełnomocnika Odwołującego o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Poznańskiego został zaś rozpatrzony w odrębnym postanowieniu odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji organu I instancji.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 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 dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), a ponadto zawierać:

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

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

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (ePUAP),
- 2) Marcin Matysik, jako pełnomocnik zarządcy drogi (2 egz.),
- 3) r.pr. ██████████, jako pełnomocnik ██████████ (1 egz.),
- 4) r.pr. ██████████, jako pełnomocnik ██████████ (1 egz.),
- 5) Aa (1 egz.).

Do wiadomości:

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego (ePUAP),
- 2) Wydział Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Poznaniu (ePUAP),
- 3) PODGiK w Poznaniu (ePUAP).

Sprawę prowadzi:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz,
tel. 61 854 1081, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl;
starszy specjalista Barbara Jerzak,
tel. 61 854 1307, e-mail: bjerzak@poznan.uw.gov.pl.

W treści niniejszej decyzji „wyczerzono” 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: Patryk Stojanowicz