



drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*.

Po przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym i uzupełnieniu przez *Inwestora* braków i nieprawidłowości, Starosta Policki, powołując się na przepisy art. 11a ust. 1, ust. 2a, art. 11f ust. 1, art. 11i ust. 1, art. 12 ust. 1 – 4, 4c, art. 16 ust. 2 i art. 23 oraz art. 17 ust. 1 i ust. 3 *specustawy drogowej* oraz art. 104 *k.p.a.* – decyzją z dnia 9 stycznia 2026 r., nr 2/2026, znak: WAB.7130.1.4.2025.PW – dalej „*decyzja zrid*”, udzielił Wójtowi Gminy Dobra zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi gminnej dla zadania inwestycyjnego pn.: „Rozbudowa ul. Topolowej na odcinku od ul. Zacisznej do ul. Elżbiety w Mierzynie” do realizacji na terenie działek nr ewid.: 56/33, 56/80, 85/1 (85), 86/8 (86/7), 87/1 (87), 97/4, 98/1, 99/5, 99/9, 100/2, 100/3, 113/28, 113/213 (113/68), 306, 307, 315, 918/1 (918) położonych w Mierzynie, obręb Mierzyn 2, gm. Dobra (w nawiasie numer działki przed podziałem).

Odwołanie z dnia 30.01.2026 r. (data wpływu do Starosta Powiatowego w Policach) od przedmiotowej *decyzji zrid* zostało wniesione w ustawowym terminie, przez następujące osoby:

[Redacted names and addresses], dalej „*Odwołujący*”.

*Odwołujący* wniesli o uchylenie zaskarżonej *decyzji zrid*, z natychmiastowym wstrzymaniem jej wykonalności oraz natychmiastową anonimizacją.

Ponadto *Odwołujący* zarzucili jej:

1. Naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem poprzez brak analizy faktycznych uwarunkowań;
2. Naruszenie § 7 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem* poprzez bezkrytyczne przyjęcie opinii KP Policji w Policach, wydanej dla drogi powiatowej, która nie jest ulica Topolowa, a ww. *rozporządzenie* wskazuje właściwość opiniowani przez komendanta powiatowego policji wyłącznie projektów dróg powiatowych, wykluczając spod takiego opiniowani drogi gminne;
3. Naruszenie § 7 ust. 2 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem* poprzez uwzględnienie pozytywnej opinii zarządu drogi mimo, że jest to jednostka składająca projekt oraz § 7 ust. 4 pkt 1 lit. b poprzez brak żądania analizy istniejącego i prognozowanego natężenia ruchu;
4. Naruszenie § 8 ust. 1, § 8 ust. 5 pkt 1 i 2 oraz § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem* – w postaci:
  - a) braku wyjaśnienia, czy zostały spełnione ustawowe przesłanki upoważniające do dokonania zmiany organizacji ruchu – w szczególności do usunięcia sprawdzających się rozwiązań,
  - b) braku zasięgnięcia opinii wskazanych przez mieszkańców uwag, umocowanych w uznanych zasadach wiedzy technicznej oraz przepisach,



właścicielami/użytkownikami wieczystymi działek znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji lub objętych czasowym ograniczeniem, lub by przysługiwały im inne ograniczone prawa rzeczowe w stosunku do tych działek.

Ponadto w dniu 23 lutego 2026 r. pismem znak: AP-2.7840.27.2026.MB(3), tut. organ zwrócił się do Starosty Polickiego o udzielenie informacji o sposobie rozpatrzenia wniosku *Inwestora* w zakresie nadania *decyzji zrid* rygoru natychmiastowej wykonalności.

W dniu 3 marca 2026 r. Starosta Policki wydał odrębne postanowienie, znak: WAB.7130.1.4.2025.PW, o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności *decyzji zrid*.

Z kolei do dnia wydania niniejszej decyzji na wezwanie z dnia 18 lutego 2026 r. odpowiedzieli jedynie [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA], [REDAKTURA] i [REDAKTURA]. Odpowiedzi udzieliła również [REDAKTURA], która jednak nie była wzywana o wykazanie interesu prawnego, bowiem jak wynika z akt sprawy posiada udział w prawie własności działki (dz. nr 113/34) przeznaczonej do czasowego ograniczenia w *decyzji zrid* pod przebudowę zjazdu na drogę wewnętrzną.

#### **Wojewoda Zachodniopomorski po zapoznaniu się ze sprawą zważył, co następuje.**

Na wstępie należy podać, że postępowanie odwoławcze obejmuje swym zakresem ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji, co wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania zawartej w art. 15 k.p.a. Organ odwoławczy rozpoznaje zatem sprawę ponownie merytorycznie w zakresie odpowiadającym zakresowi postępowania pierwszoinstancyjnego, nie ograniczając się tylko do kontroli decyzji organu pierwszej instancji (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 marca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 1996/95, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 marca 1993 r., sygn. akt IV SA 1241/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 1995 r., sygn. akt IV SA 368/95).

Organ odwoławczy przeprowadził zatem ponowne rozpoznanie sprawy w pełnym zakresie dokonując własnych ustaleń stanu faktycznego i prawnego na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego.

Zgodnie z projektem budowlanym inwestycja opisana w *decyzji zrid* ma polegać na rozbudowie drogi gminnej ul. Topolowej na odcinku od ul. Zacisznej do ul. Elżbiety w Mierzynie realizowane w ramach inwestycji pn.: „Budowa ścieżki rowerowej od Łukasińskiego do ul. Weleckiej”. Zakres inwestycji obejmować będzie:

- przebudowę jezdni ulicy,
- rozbudowę skrzyżowań ulicy Topolowej z drogami publicznymi – ulicami: Elżbiety, Alicji, Nasiennej, Piotra, Wykopaliskowej i Archeologicznej,
- przebudowę wlotów dróg publicznych na skrzyżowanie z ul. Topolową – ulice: Krzemienna, Poranna,
- przebudowę zjazdów z ul. Topolowej na drogi niepubliczne – ulice: Jagny, Mileny, Leszka, Jerzego, Teresy, Pawła, Epokowa, Miła,
- budowę elementów uspokojenia ruchu drogowego w postaci wyniesionych tarcz skrzyżowań, wlotów dróg podporządkowanych, wyniesionych przejść dla pieszych,

- budowę drogi dla pieszych i rowerów po południowej stronie jezdni drogi gminnej,
- budowę chodników po północnej stronie jezdni o nawierzchni z kostki betonowej,
- budowę i przebudowę zjazdów do terenów przyległych,
- przebudowę odwodnienia ulicznego,
- przebudowę oświetlenia ulicznego;
- przebudowę kolidujących sieci elektroenergetycznych;
- wycinkę istniejących drzew oraz wycinkę i przesadzenie krzewów kolidujących z projektowanym układem drogowym w projektowanym pasie drogi gminnej oraz wycinkę drzew i krzewów usytuowanych na działkach sąsiednich, znajdujących się w otoczeniu projektowanej drogi w pasie terenu niezbędnym dla obiektów budowlanych.

Parametry odcinka rozbudowywanej drogi gminnej (w tym projektowanych skrzyżowań dróg gminnych, zjazdów na drogi wewnętrzne) zostały dobrane dla drogi klasy „L” – droga lokalna, objęty strefą ograniczonej prędkości w terenie zabudowanym 30 km/h. Droga dla pieszych i rowerów z projektowaną prędkością – 20 km/h. Droga gminna projektowana jest jako jedna jezdnia z dwoma pasami ruchu. Planowany zakres robót obejmuje łącznie odcinek ok. 1,1 km.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 z późn. zm.), planowana inwestycja zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 62) ww. rozporządzenia). Dla przedmiotowej inwestycji Wójt Gminy Dobra wydał w dniu 26 sierpnia 2025 r., znak: WOŚ.6220.10.2025.MMN, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, w której nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie oddziaływać na środowisko pn.: „Budowa ścieżki rowerowej od ul. Łukaszyńskiego do ul. Weleckiej. Zadanie: Rozbudowa ul. Topolowej na odcinku od ul. Zacisznej do ul. Elżbiety w Mierzynie”. Jednocześnie Wójt Gminy Dobra określił dla ww. przedsięwzięcia warunki realizacji i eksploatacji planowanej inwestycji.

Przedmiotowej decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Do projektu budowlanego załączono także Postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z dnia 4 lipca 2025 r., znak: WONS.4220.260.2025.AJ, w którym wyraził opinię, że dla ww. przedsięwzięcia nie istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Podobnie opinię w tej sprawie wyraził Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Policach pismem z dnia 08.07.2025 r., znak: ZNS.9022.2.22.2025, i nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

We wniosku wskazano następujące działki w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi gminnej z obrębu 0009 Mierzyn 2, gm. Dobra: 56/33, 56/80, 85/1 (85), 86/8 (86/7), 87/1 (87), 97/4, 98/1, 99/5, 99/9, 100/2, 100/3, 113/28, 113/213 (113/68), 306, 307, 315, 918/1 (918).

Z czego działki przeznaczone pod pas drogowy w całości lub do podziału wskazane we wniosku z dnia 11 sierpnia 2025 r.: 113/28 (niedzielona), 85 (po podziale dz. nr 85/1), 86/7 (po podziale dz. nr 86/8), 87 (po podziale dz. nr 87/1), 113/68 (po podziale dz. nr 113/213), 918 (po podziale dz. nr 918/1).

Ponadto wskazano działki znajdujące się poza liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego drogi gminnej, na której przewiduje się przebudowę innych dróg

publicznych z obręb 0009 Mierzyn 2, gm. Dobra: 58/1, 59/11, 59/22, 316, 317, 516, 517/2 oraz nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone w związku z budową lub przebudową obiektów budowlanych (obręb 0009 Mierzyn 2, gm. Dobra): 56/30, 57/12, 57/92, 58/2, 59/49, 85/2 (85), 87/2 (87), 97/7 (97/5), 98/2, 99/10, 113/34, 113/66, 113/67, 113/214 (113/68), 113/89, 113/106, 113/107, 113/108, 113/142, 113/143, 113/144, 113/145, 114/1, 114/3, 114/4, 518, 519/2, 918/2 (918), 948.

W wyniku analizy akt stwierdzono, że do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dołączono:

- 1) mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi - załączono mapę w skali 1:500 (załącznik nr 1.1. i nr 1.2);
- 2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi (załącznik nr 2 do wniosku o wydanie *decyzji zriid*);
- 3) mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, sporządzoną zgodnie z odrębnymi przepisami;
- 4) określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (załącznik nr 3 do wniosku o wydanie *decyzji zriid*);
- 5) określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (załącznik nr 4 i 5 do wniosku o wydanie *decyzji zriid*);
- 6) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu (załącznik nr 6 do wniosku o wydanie *decyzji zriid*);
- 7) trzy egzemplarze projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*.

*Inwestor* uzyskał opinie właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgodnie z art. 11b *specustawy drogowej*, tj.:

- postanowienie Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, znak: ZRU.4026.1.60.2025 z dnia 30 maja 2025 r.;
- postanowienie Wójta Gminy Dobra z dnia 26.05.2025 r., znak: WKI.7013.2.2025.PD;
- w aktach natomiast brak opinii Zarządu Powiatu w Policach. Z przedłożonych dokumentów wynika jednak, że *Inwestor* wystąpił do ww. podmiotu o zaopiniowanie projektu (pismo z dnia 19.05.2025 r., L.dz.: KML/490/24-12, oświadczenie pełnomocnika *Inwestora* o złożeniu dokumentacji do zaopiniowania przez Zarząd Powiatu w Policach). Zgodnie z art. 11b ust. 2 *specustawy drogowej*, niewydanie opinii, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Kolejne ustalenia potwierdziły, że teren inwestycji położony jest poza miejscowością uzdrowiskową, obszarem pasa technicznego, pasa ochronnego, terenami górniczymi, jak również zakresem inwestycji nie objęto terenów usytuowania linii kolejowych oraz obszarów gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych, czy terenów szczególnego zagrożenia powodzią.

*Inwestor* dołączył także:

- Pismo Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Szczecinie z dnia 26 maja 2025 r., znak: Z.Arch.5152.6.2025.AK;

- Pismo Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie z dnia 03.06.2025 r., znak: OSZ.I-1.4110.10.24.2025.PD, ws. pozytywnego zaopiniowania zakresu inwestycji;
- Protokół Dodatkowej Narady Koordynacyjnej dotyczącej usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu z dnia 30.07.2025 r., znak: WGKK.6630.302.2025;
- uzgodnienia branżowe z zarządcami sieci uzbrojenia terenu.

Mając powyższe na uwadze, wniosek *Inwestora* zawiera wszystkie elementy stosownie do postanowień art. 11b i 11d *specustawy drogowej*.

Ustalono jednocześnie, że stosownie do art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej* Starosta Policki zawiadomił strony, w drodze pisemnego zawiadomienia, obwieszczenia w Starostwie Powiatowym w Policach oraz w Urzędzie Gminy Dobra i w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej oraz w prasie lokalnej, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i o wydaniu decyzji ww. zakresie. A ponadto Starosta Policki spełnił obowiązek wynikający z art. 72 ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2024 r., poz. 1112).

Decyzja Starosty Polickiego zawiera zaś:

- 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii;
  - 2) określenie linii rozgraniczających teren inwestycji;
  - 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska;
  - 4) warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej;
  - 5) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;
- a ponadto zatwierdzenie podziału nieruchomości, zatwierdzenie projektu architektonicznobudowlanego oraz projektu zagospodarowania terenu, oznaczenie nieruchomości i ich części, które stają się własnością Gminy Dobra, jak również określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8, lit. oraz e-h *specustawy drogowej*.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, że zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności 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. Wytyczenie decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej granic inwestycji następuje co do zasady za pomocą linii rozgraniczających teren. Linie rozgraniczające stanowią zatem o ewidencyjnym, czy geodezyjnym wyodrębnieniu inwestycji. Jak się podkreśla, nie ma przy tym znaczenia, czy grunty wyznaczone granicami linii rozgraniczających teren stanowią własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. To nieruchomości objęte tym obszarem stanowią podstawę do określenia we wniosku działek objętych inwestycją, w tym działek, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym wszelkie roboty budowlane mogą być realizowane na obszarze wytyczonym liniami rozgraniczającymi, a jedynie dla realizacji obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b), c) i e) – h) *specustawy drogowej* na obszarze wyznaczonymi liniami ograniczonego korzystania z nieruchomości. Przeprowadzenie linii rozgraniczających teren powinno zatem, nastąpić w sposób nie

budzący wątpliwości jaki obszar, działki lub ich części, objęte są inwestycją, a następnie decyzją.

W niniejszej sprawie załącznikami do wydanej *decyzji zrid* była mapa zagospodarowania terenu sporządzona w skali 1:500 zawierająca proponowany przebieg drogi (tj. załącznik nr 1.1 i nr 1.2) oraz projekt zagospodarowania terenu (rysunek nr 1.1 i nr 1.2), które zawierały m.in. linie rozgraniczające pas drogowy drogi gminnej.

Podkreślenia wymaga, iż linia rozgraniczająca teren inwestycji powinna być linią ciągłą – domkniętą. Na załączonym do projektu budowlanego projekcie zagospodarowania terenu (rys. nr 1.1 i nr 1.2) oraz załączonej do wniosku mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi (załącznik nr 1.1. i nr 1.2) przerywaną linią koloru fioletowego oznaczono projektowaną linię rozgraniczającą teren pasa drogowego drogi gminnej/linia podziału działek, która w przypadku działek o numerach ewidencyjnych 306, 307, 315, 56/80, 100/3, 97/4, objętych inwestycją drogową, nie jest linią domkniętą (zakończone linią szarą przerywaną), co wymaga korekty.

Ponadto poprawienia wymaga projekt zagospodarowania terenu (rys. nr 1.2) poprzez pozostawienie działki nr 97/5 (przed podziałem) z obrębu 0009, gm. Dobra, a usunięcie numeracji działek 97/6 i 97/7 (po podziale), bowiem decyzja Wojewody Zachodniopomorskiego nr 5/2025 z dnia 06 marca 2025 r., znak: AP-4.7820.311.2024.PM(32), o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa obwodnicy Mierzyna w ciągu drogi krajowej nr 10 (odc. Dołuje-Szczecin)”, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, nie jest ostateczna, a więc podział działki nr 97/5, na działki nr 97/6, 97/7, 97/8 i 97/9 nie jest obowiązujący i nie został nigdzie ujawniony.

Następnie należy usunąć z projektu zagospodarowania terenu oraz pozostałych rysunków części dotyczącej inwestycji stycznej – inwestycji GDDKiA (blueprint).

Do wniosku o wydanie *decyzji zrid* załączono również *wykaz nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone w związku z budową lub przebudową obiektów budowlanych* (załącznik nr 5 do wniosku). Art. 11f ust. 1 pkt 8) *specustawy drogowej* wskazuje iż, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może ustalać obowiązek: budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu i/lub budowy/przebudowy innych dróg publicznych i/lub budowy/przebudowy zjazdów i/lub budowy tymczasowych obiektów budowlanych i/lub rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych i/lub budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Stosownie zaś do treści art. 11f ust. 1 pkt 8) lit. i) *specustawy drogowej*, dla realizacji ww. obowiązków określa się ograniczenia w korzystaniu ze wskazanych nieruchomości, polegające na obowiązku udostępnienia w nieograniczonym zakresie całości lub części tych nieruchomości w celu wykonania ww. robót budowlanych, których szczegółowy zakres wynika z projektu budowlanego stanowiącego integralną część decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Do ograniczeń tych mają zastosowanie przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosowane odpowiednio.

W wykazie nieruchomości przeznaczonych do czasowego ograniczenia, a następnie ujętych w *decyzji zrid* (orzeczenie decyzji strona 1 i 2, tabela pt.: *Zestawienie działek objętych obowiązkiem: przebudowy zjazdów, wycinkę zieleni, przebudowy sieci elektroenergetycznej, zajęcia pod budowę konstrukcji oporowej na działce nr ewid.*

85/1, wykonanie skarpy i ogrodzenia, nasadzenie zieleni, niwelacji/regulacji terenu, wykonania skarpy, przebudowy schodów terenowych, przesadzenia krzewów oraz w pkt. 10 decyzji zrid) wskazano działki, na których planowane są prace nie ujęte w katalogu 11f ust. 1 pkt 8) lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, a dla których w pkt. 11 i 12 decyzji zrid określono ograniczenia i zezwolono na wykonanie tych obowiązków. Należy mieć na uwadze, że katalog obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt 8) lit. b, c oraz e-h, jest katalogiem zamkniętym i nie można ustalać obowiązków dla innych robót niż wymienione w tym katalogu. Zakres robót określony jako: wycinka zieleni (na działkach nr 57/92, 113/107, 113/142, 948, 113/108), wykonanie skarpy/regulacja skarpy (na działkach nr 85/2, 87/2, 97/5113/106, 113/107, 113/108, 113/142, 113/143, 113/144, 113/145, 114/1, 114/3, 114/4), niwelacja terenu (na działkach nr 97/5, 113/106, 113/107, 113/108, 113/142, 113/143, 113/144, 113/145, 114/1), wykonanie ogrodzenia i nasadzenie zieleni (na działkach nr 85/2 i 87/2), przesadzenie krzewów i przebudowa schodów terenowych (na działkach 114/3 i 114/4), nie jest wymieniony w ww. katalogu dla którego ustala się obowiązek ich wykonania i określa ograniczenia w korzystaniu nieruchomości dla ich realizacji. W ocenie tut. Organu należy w tym zakresie dokonać poprawy wniosku wraz z załącznikami do niego poprzez rozważenie dwóch wariantów. W pierwszym przypadku *Inwestor* winien włączyć działki objęte zakresem wykonania tych robót w projektowany pas drogowy (w szczególności wykonanie skarpy/regulacja skarpy), a co za tym idzie konieczne będzie wydzielenie nowych działek w trybie określonym w art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej* oraz przejęcie ich na własność przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 2 tej ustawy. W drugim wariantcie *Inwestor* winien wyłączyć z opracowania pod czasowe ograniczenie działki, na których miałyby być prowadzone roboty nie ujęte w katalogu o którym mowa w art. 11f ust. 8 pkt b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Wtedy takie roboty winny być objęte oddzielnym postępowaniem (zgłoszeniem lub pozwoleniem na budowę), o ile inwestor uzyska do nich prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Mając powyższe na uwadze organ I instancji winien zaważać *Inwestora* do poprawienia wniosku o wydanie *decyzji zrid*, wykazów nieruchomości przeznaczonych pod realizację pasa drogowego, wykazów nieruchomości przeznaczonych do czasowego ograniczenia dla realizacji obowiązków o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8) lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, w zależności od przyjętego przez *Inwestora* wariantu.

Dodatkowo *decyzja zrid* w zakresie ograniczenia sposobu korzystania z działek winna wskazywać jaka powierzchnia działki podlega ograniczeniu. Jest to istotne z punktu widzenia ewentualnych późniejszych postępowań odszkodowawczych.

Koniecznym będzie także dostarczenie mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi dostosowanej zakresem inwestycji do zmian wprowadzonych w projekcie zagospodarowania terenu.

Odnosząc się zaś do zarzutów zawartych w odwołaniu wskazania wymaga, iż konstytucyjna ochrona prawa własności przewiduje jego ograniczenie w trybie ustawowym. Prawo własności nie jest prawem nieograniczonym i absolutnym, jej ograniczenie przewiduje sama Konstytucja w art. 64 ust. 3 i art. 31. Jedną z ustaw, które zezwalają na ingerencję w prawo własności jest właśnie ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Jak już wskazano powyżej, cel, w jakim wprowadzono te przepisy, jakim jest szybka realizacja infrastruktury drogowej w kraju, usprawiedliwia ingerencję w prawo własności właścicieli nieruchomości znajdujących

się w liniach rozgraniczających inwestycję. (za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1093/21)

W kontekście podnoszonych w odwołaniu zarzutów należy podkreślić, że postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza w obszarach zurbanizowanych, w wielu przypadkach rodzi sprzeciw osób, których interesy prywatne zostaną zagrożone lub naruszone. Rozwój urbanistyczny skutkuje jednak zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Nie uwzględnienie wszelkich postulatów i życzeń, wykraczających poza granice ochrony prawnej, dotyczących rozwoju polityki przestrzennej, wzajemnych relacji między planowanymi i realizowanymi inwestycjami, nie mogą stanowić podstawy do kwestionowania legalności decyzji (patrz. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się również, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do oceny zasadności, celowości zamierzonej inwestycji, czy jej przebiegu. O lokalizacji inwestycji, jej przebiegu oraz przyjętych rozwiązaniach projektowych decyduje inwestor, wybierając optymalną według niego lokalizację i rozwiązania techniczno-wykonawcze. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględnić oczekiwań stron postępowania, czy innych podmiotów. Kompetencja organów ograniczona jest w zasadzie do oceny zgodności wniosku z przepisami, spełnienie zaś wszelkich wymagań obliuguje organ do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1646/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 08 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 1824/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 28 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 1253/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 216/19).

Ponadto zgodnie z art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Niemniej jednak z uwagi na dostrzeżone, w przedłożonej przez *Inwestora* dokumentacji, błędy w niniejszej sprawie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie przekraczającym kompetencje organu odwoławczego.

Stąd zasadnym jest przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 czerwca 2023 r., sygn. akt. II SA/Kr 585/23 „możliwość żądania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy przewidziana w art. 136 § 2 *k.p.a.* nie jest absolutna i nie może dotyczyć dowodów kluczowych dla rozstrzygnięcia. Innymi słowy strona może w pewnym zakresie zrezygnować z zasady dwuinstancyjności postępowania i oczekiwać uzupełnienia postępowania nawet w znacznym zakresie przez organ

odwoławczy, jednakże nie może to dotyczyć najbardziej istotnych dowodów i nieustalonych przez organ I instancji podstawowych elementów stanu faktycznego. (...) Na poparcie tego poglądu można wskazać na wyrok NSA z dnia 21 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2530/20: "Organ odwoławczy jest uprawniony do przeprowadzenia jedynie uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136 § 1 k.p.a.) oraz wyjaśniającego postępowania w niezbędnym zakresie (art. 136 § 2 k.p.a.); natomiast gdy istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, organ drugiej instancji jest obowiązany uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia".

Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2792/22: „Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego nie może godzić w zasadę dwuinstancyjności. Jeżeli jego zakres wskazuje, że organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające odnośnie kwestii mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji, przyjęcie koncepcji, że organ odwoławczy jest władny wydać decyzję rozstrzygającą sprawę co do jej istoty, prowadziłyby do sytuacji, w której sprawa byłaby rozstrzygana de facto w jednej instancji, co odbierałoby prawo strony do dwukrotnego rozpoznania sprawy, a mogłoby być zwalczane już wyłącznie w postępowaniu sądowno-administracyjnym."

Stosownie zatem do zapisów art. 138 § 2 *k.p.a.* organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zakres ten został przedstawiony już powyżej.

W związku z powyższym tut. Organ, na obecnym etapie postępowania, nie wypowiada się w kwestii ustalenia stron postępowania odwoławczego, ani nie odnosi się szczegółowo do zarzutów zawartych w odwołaniu, z uwagi na fakt, iż zakres wniosku o wydanie *decyzji zrid* (a więc również linii rozgraniczających teren inwestycji drogowej) może ulec zmianie. Zatem organ I instancji będzie zobligowany prowadząc postępowanie do ustalenia na nowo, kto jest stroną tego postępowania.

Niemniej jednak mając na uwadze przepisy w art. 11d ust. 5 w zw. z art. 12 ust. 4f, art. 11f ust. 1 pkt 8 i ust. 3 *specustawy drogowej* oraz wypracowane w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazać należy, że co do zasady stronami postępowania o wydanie decyzji zrid są właściciele lub użytkownicy wieczności nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji, interes prawny w tym postępowaniu mają również jako "pozostałe strony": podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi, publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie oraz podmioty, dla których w decyzji ustala się ograniczenia ze względu na konieczność dokonania przebudowy sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Sz 182/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1736/19)

Ponadto na marginesie należy wskazać, iż w zakresie wskazywanego w odwołaniu naruszenia ochrony danych osobowych właściwym jest administrator danych osobowych, którym w tym przypadku jest Starostwo Powiatowe w Policach, reprezentowane przez Starostę Polickiego. Tym samym Wojewoda Zachodniopomorski nie jest organem kompetentnym w tej kwestii.

Reasumując, zasadnym było uchylenie przedmiotowej decyzji Starosty Polickiego z dnia 9 stycznia 2026 r. nr 2/2026, znak: WAB.7130.1.4.2025.PW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa ul. Topolowej na odcinku od ul. Zacisznej do ul. Elżbiety w Mierzynie”, do realizacji na terenie działek nr ewid.: 56/33, 56/80, 85/1 (85), 86/8 (86/7), 87/1 (87), 97/4, 98/1, 99/5, 99/9, 100/2, 100/3, 113/28, 113/213 (113/68), 306, 307, 315, 918/1 (918), obręb Mierzyn 2, gm. Dobra i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Jednocześnie uchylenie w całości przedmiotowej decyzji i przekazanie sprawy organowi I instancji nie stoi w sprzeczności z art. 11g ust. 3 *specustawy drogowej*, bowiem wadą dotknięta jest dokumentacja w części dotyczącej wielu działek.

**Mając powyższe na uwadze orzeka się jak w sentencji.**

**Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.**

#### **Pouczenie:**

Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia podjętego w niniejszej decyzji przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.

Wniesienie sprzeciwu wymaga uiszczenia wpisu w kasie lub na rachunek Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wysokości wg norm przepisanych. Strona, która nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych w całości bądź w części, może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z wnioskiem o częściowe bądź całkowite zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych.

Z tych samych przyczyn strona może zwrócić się o ustanowienie adwokata albo radcy prawnego – prawo pomocy.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Paweł Ziomek

Z-ca Dyrektora

Wydział Architektury i Gospodarki Przestrzennej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Dobra

na ręce pełnomocnika: XXXXXXXXXX;