



Poznań, 25 maja 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.11.2019.13

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*, po zbadaniu decyzji Starosty Gnieźnieńskiego nr 2/2019 z dnia 26 sierpnia 2019 r. (znak: AB 6740.3.VIII.2112gm.Trzem.2019) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi gminnej w miejscowości Popielewo, zwanej dalej *decyzją Starosty Gnieźnieńskiego*,

uchylam w całości *decyzję Starosty Gnieźnieńskiego*
i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 24 września 2019 r. (data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 24 września 2019 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Gnieźnie: 26 września 2019 r.) odwołanie od *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* złożyła firma Sano Agrar Institut sp. z o.o. z siedzibą w Sękowie, zwana dalej *Spółką*, reprezentowana przez r.pr. [REDAKTOWANE], zastępowaną przez pełnomocnika substytucyjnego r.pr. [REDAKTOWANE], zwaną dalej *Pełnomocnikiem*, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i odmowę wydania wnioskodawcy decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, względnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Pełnomocnik Spółki zarzucił *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* naruszenie uzasadnionych interesów strony oraz przepisów prawa, w tym przepisów o charakterze zasadniczym i konstytucyjnym, tj. naruszenie:

- I.** art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), zwanej dalej *k.c.*, w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej *KRP*, art. 64 ust. 1÷3 *KRP*, w związku z art. 31 ust. 3 *KRP*, w związku z art. 32 ust. 1 *KRP*, w szczególności poprzez:
1. pozbawienie *Spółki* prawa własności nieruchomości położonych na terenie objętym planowaną inwestycją (tj. części działek o nr. ewid. 62/3 i 64/9, ark. 1, obręb 0022 - Popielewo, jedn. ewid. 300309_5, Trzemeszno - obszar wiejski), podczas gdy w okolicznościach niniejszej sprawy realizacja inwestycji i związane z nią wywłaszczenie nie jest uzasadnione celami publicznymi, a jedynie prywatnym interesem właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2;
 2. niedokonanie prawidłowego wyważenia interesu publicznego i interesów indywidualnych, w tym interesu *Spółki*;
 3. naruszenie zasady równości poprzez przyjęcie prymatu interesu właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2, nad interesem *Spółki* oraz nad konstytucyjnie chronionymi wartościami, w tym prawem własności;
- II.** art. 11d ust. 1 pkt. 2 i 4 *ustawy*, w związku z art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 *k.p.a.*, poprzez uznanie, że wnioskodawca do złożonego w sprawie wniosku załączył komplet

dokumentów wymaganych na podstawie art. 11d ust. 1 *ustawy* oraz poprzez wydanie decyzji zezwalającej na realizację przedmiotowej inwestycji, pomimo że wniosek Burmistrza Trzemeszna nie spełnia wymogu kompletności (w szczególności do wniosku nie załączono analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi i określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu w formie zapewniającej spełnienie swojej funkcji przez te załączniki), a nadto nie pozwala na dokonanie oceny jego zgodności z przepisami prawa (w szczególności brak przedstawienia okoliczności, które uzasadniałyby istnienie celu publicznego inwestycji uzasadniającego pozbawienie osób trzecich prawa własności nieruchomości);

III. art. 6 *k.p.a.*, w związku z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *k.p.a.*, poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, w tym poprzez:

1. brak wzięcia pod uwagę istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych przywołanych w piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. (w szczególności związanych z czynnościami podejmowanymi przez Gminę Trzemeszno w celu bezpodstawnego uprzywilejowania właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2, kosztem *Spółki* i to pod pozorem realizacji „celu publicznego”);

2. brak wzięcia pod uwagę dokumentów załączonych do pisma z dnia 6 sierpnia 2019 r. (istotnych dla ustalenia stanu faktycznego i uwarunkowań inwestycji);

3. brak zobowiązania Gminy Trzemeszno, w tym Burmistrza Trzemeszna i Rady Miejskiej Trzemeszna, do przekazania Staroście Gnieźnieńskiemu dokumentów wyszczególnionych w piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. i brak przeprowadzenia dowodów z tychże dokumentów (pomimo złożonego w tym zakresie - w ww. piśmie - wniosku strony i pomimo, że dokumenty te dotyczą okoliczności istotnych dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy);

4. błędne ustalenie, że „realizacja przedmiotowej inwestycji łączy się z szerszym interesem społecznym, ponieważ zapewnia bezpieczeństwo użytkownikom nieruchomości położonych bezpośrednio przy realizowanej inwestycji, przyjezdnym, jak i zapewnia możliwość rozwoju gospodarczego przyległych terenów”, podczas gdy sporna inwestycja nie przyniesie korzyści społeczności lokalnej, a będzie przydatna jedynie dla właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2,

a nadto poprzez rozpoznanie sprawy z naruszeniem zasady praworządności i poprzez błędną ocenę kwestii występowania w sprawie interesu społecznego oraz brak uwzględnienia słusznego interesu *Spółki* i oparcie rozstrzygnięcia na dowolnej (a nie swobodnej) ocenie okoliczności sprawy;

IV. art. 107 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 107 § 3 *k.p.a.*, oraz w związku z art. 8 § 1 i art. 11 *k.p.a.*, poprzez brak zawarcia w zaskarżonej decyzji należytego uzasadnienie, w szczególności poprzez brak wystarczającego odniesienia się do argumentacji zawartej w piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. (tj. piśmie zawierającym uwagi *Spółki* do wniosku Burmistrza Trzemeszna o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej) oraz brak dostatecznego wyjaśnienia przyczyn, dla których organ nie uwzględnił stanowiska strony (w tym brak odniesienia się do zarzutu, iż realizacja inwestycji i związane z nią wywłaszczenie nie są uzasadnione celami publicznymi oraz że inwestycja zmierza w rzeczywistości do bezpodstawnego uprzywilejowania właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2, z jednoczesnym naruszeniem interesu społecznego i słusznego interesu strony), pomimo, że decyzja administracyjna powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, a Starosta Gnieźnieński - jako organ administracji publicznej - powinien prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a także wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy załatwianiu sprawy.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 *ustawy* właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym, odwołanie wraz z aktami sprawy przekazane zostało Wojewodzie Wielkopolskiemu przez Starostę Gnieźnieńskiego pismem z dnia 3 października 2019 r. (znak: AB6740.3.VIII.2112gm.Trzem.2019, data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 8 października 2019 r., data wpływu: 10 października 2019 r.).

Na marginesie należy wskazać, iż Starosta Gnieźnieński przesyłając odwołanie wniesione przez *Spółkę* uchybił terminowi określonemu w art. 133 *k.p.a.*

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z dnia 8 listopada 2019 r. (ePUAP-UPP34656729) organ II instancji wezwał Starostę Gnieźnieńskiego do:

1. uzupełnienia akt sprawy o następujące dowody, opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie:
 - a) dowód zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (z datą wywieszenia i zdjęcia obwieszczenia),
 - b) dowody opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicach ogłoszeń oraz w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Gnieźnie oraz Urzędu Miejskiego Trzemeszna (wraz z datami publikacji);
2. złożenia wyjaśnień na okoliczność wydania *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* niezgodnie z wnioskiem inwestora w zakresie działki o nr. ewid. 88, ark. 1, obręb 0022 - Popielewo.

Organ II instancji zauważył, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji zostało zainicjowane wnioskiem zarządy drogi z dnia 7 czerwca 2019 r. Wniosek ten nie był przez zarządcę drogi uzupełniany ani modyfikowany. Zestawienie treści wniosku z treścią *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* pozwala jednak stwierdzić, iż Starosta Gnieźnieński w pkt. VI decyzji nie oznaczył działki o nr. ewid. 88, ark. 1, obręb 0022 - Popielewo, jako nieruchomości lub jej części, która staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego, mimo iż zarządca drogi wskazał ww. działkę w tabeli nr 5 wniosku jako nieruchomość planowaną do przejęcia.

Następnie pismem z dnia 8 listopada 2019 r. (ePUAP-UPP34656832) Wojewoda Wielkopolski wezwał Burmistrza Trzemeszna do:

1. ustosunkowania się do uwag wniesionych przez *Spółkę* oraz określenie, 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;
2. przedłożenia dokumentów uprawniających panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] do występowania w imieniu zarządy drogi o wydanie opinii, o których mowa w art. 11b ust. 1 i art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f i h *ustawy*;
3. złożenia wyjaśnień dotyczących treści pisma przewodniego wniosku, zwanego dalej *pismem*, w zakresie:
 - a) rozbieżności we wskazanej klasie drogi pomiędzy informacją zawartą w *piśmie* (podano klasę lokalną), a danymi zawartymi w projekcie budowlanym (podano klasę dojazdową),
 - b) wskazania w tabeli nr 5 działki o nr. ewid. 88, ark. 1, obręb 0022 - Popielewo, jako nieruchomości lub jej części, która planowana jest do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego - Gminy Trzemeszno, podczas gdy według wypisu z rejestru gruntów przedmiotowa działka stanowi własność Gminy Trzemeszno,

- c) wskazania, jakie konkretnie sieci uzbrojenia terenu mają być budowane lub przebudowywane na działkach ewidencyjnych, wyszczególnionych w tabeli nr 6, z których korzystanie będzie ograniczone;
4. jednoznacznego określenia terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*;
 5. złożenia wyjaśnień odnośnie niezgodności pomiędzy treścią mapy z projektem podziału nieruchomości (działka o nr. ewid. 62/3) w zakresie przebiegu linii podziałowej wydzielającej działkę o nr. ewid. 62/5, a treścią mapy, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*, w zakresie przebiegu linii rozgraniczającej teren.
W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 12 ust. 2 *ustawy* linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości, stąd ich przebieg musi być spójny. Tymczasem w km ok. 0+013 (prawa strona) linia podziałowa wydzielająca działkę o nr. ewid. 62/5, wskazana na mapie z projektem podziału nieruchomości, styka się z granicą działki o nr. ewid. 88, podczas gdy na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*, linia rozgraniczająca teren nie styka się z linią przedstawiającą granicę działki o nr. ewid. 88. Powyższa rozbieżność jest zauważalna mimo różnicy skali obu map (1:1000 i 1:500);
 6. wykazania zasadności objęcia projektowanymi liniami rozgraniczającymi teren działki o nr. ewid. 62/6 (przed podziałem 62/3), obręb 0022 - Popielewo, jedn. ewid. 300309_5, Trzemeszno - obszar wiejski, w części południowo-wschodniej, w której nie są wykonywane roboty budowlane polegające na realizacji dwóch szczelnych zbiorników na wody opadowe (o średnicy 1800 mm każdy);
 7. wyjaśnienia naruszenia § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz.U. z 1995 r. Nr 25, poz. 133), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie opracowań geodezyjno-kartograficznych*, poprzez wykorzystanie do sporządzenia projektu zagospodarowania terenu mapy do celów projektowych (w zakresie obszaru, który był przedmiotem aktualizacji), która nie obejmuje również obszaru otaczającego teren inwestycji w pasie co najmniej 30 m (w szczególności od km ok. 0+410 do km ok. 0+447 - strona prawa).

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 10 stycznia 2020 r.

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 8 listopada 2019 r., Starosta Gnieźnieński pismem z dnia 20 listopada 2019 r. (data wpływu: 26 listopada 2019 r., znak: AB 6740.3.VIII.2112gm.Trzem.2019):

1. oświadczył i potwierdził, że daty podane na:
 - odwrocie wydruków obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia o wydaniu *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* (znajdujących się w aktach sprawy),
 - wydruku obwieszczenia opublikowanego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (znajdującego się w aktach sprawy),są zgodne z rzeczywistością, a opatrzenie wydruków stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie nie jest obecnie możliwe z uwagi na przekazanie akt sprawy organowi odwoławczemu;
2. uzupełnił akta sprawy o pismo Burmistrza Trzemeszna z dnia 19 listopada 2019 r. (znak: RI.721.69.2019) potwierdzające opublikowanie obwieszczenia o wydaniu *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* na tablicy ogłoszeń oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - BIP Urzędu Miejskiego w Trzemesznie;
3. oświadczył, iż:

- mając na uwadze interes społeczny oraz ideę podejmowania wszelkich czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego, organ, w toku postępowania administracyjnego w myśl art. 14 § 2 *k.p.a.*, wyjaśnił, w rozmowie telefonicznej z inwestorem, zaistniałą (w tabeli nr 5 wniosku) omyłkę, jednak nie dopełnił wymogu sporządzenia adnotacji z tak przeprowadzonych wyjaśnień,
- w wyniku przeprowadzonych wyjaśnień, organ wydał decyzję zgodnie ze stanem faktycznym, nie oznaczając działki o nr. ewid. 88, ark. 1, obręb 0022 - Popielewo, jako nieruchomości, która staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

W wyznaczonym terminie, Burmistrz Trzemeszna nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 listopada 2019 r.

Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy przekazanej dokumentacji techniczno-budowlanej, organ II instancji pismem z dnia 9 stycznia 2020 r. (ePUAP-UPP36443889):

I. ponownie wezwał Burmistrza Trzemeszna do dopełnienia czynności wynikających z wezwania z dnia 8 listopada 2019 r.;

II. wezwał Burmistrza Trzemeszna do:

1. złożenia wyjaśnień dotyczących nieprawidłowości w projekcie budowlanym, w którym stwierdzono naruszenie następujących przepisów:

1.1. Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie Pb*, w zakresie:

- a) braku informacji o specjalności projektanta na metrykach rysunków wchodzących w skład projektu budowlanego (por. § 4 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- b) braku podpisu projektanta na części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu w ramach poświadczenia kopii mapy do celów projektowych za zgodność z oryginałem (por. § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- c) braku wykazu załączonych do projektu wymaganych przepisami szczególnymi uzgodnień, pozwoleń lub opinii, także specjalistycznych (por. § 3 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- d) braku wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (por. § 13a *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- e) braku danych informujących, czy działka lub teren, na którym jest projektowany obiekt budowlany, są wpisane do rejestru zabytków (por. § 8 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- f) braku danych określających wpływ eksploatacji górniczej na działkę lub teren zamierzenia budowlanego, znajdującego się w granicach terenu górniczego (por. § 8 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- g) braku informacji i danych o charakterze i cechach istniejących i przewidywanych zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników projektowanych obiektów budowlanych i ich otoczenia w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi (por. § 8 ust. 2 pkt 7 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- h) braku wskazania, czy droga przebiega na terenie zabudowy czy poza terenem zabudowy, a także braku wskazania klasy drogi powiatowej nr 2239P (por. § 8 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia w sprawie Pb*);

1.2. Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne

i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej *rozporządzeniem*, w zakresie zaprojektowania zjazdu w km ok. 0+405 (strona prawa) o szerokości większej niż szerokość jezdni na drodze (por. § 78 ust. 2 pkt 1 lit. a / § 79 pkt 1 *rozporządzenia*).

Wezwano także do wskazania, które zjazdy są zjazdami publicznymi, a które indywidualnymi. Wyjaśnienia wymagała także szerokość zjazdów w km ok. 0+284 (strona lewa), ok. 0+353 (strona prawa) oraz ok. 0+415 (strona lewa) w kontekście parametrów z § 78-79 *rozporządzenia*;

- 1.3. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 120 poz. 1126), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie BIOZ*, w zakresie § 2 ust. 2.

W tym miejscu wskazano również, że na stronie tytułowej [pkt. 3 części opisowej projektu (I)] nie zawarto: nazwy i adresu obiektu budowlanego, imienia i nazwiska lub nazwy inwestora oraz jego adresu, a także imienia i nazwiska oraz adresu projektanta sporządzającego informację. Ponadto wątpliwości wprowadził tytuł „Informacja o planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”, w sytuacji gdy § 2 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie BIOZ* dotyczy „Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”, zwanej dalej *Informacją*. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o którym mowa w § 3 *rozporządzenia w sprawie BIOZ* sporządza przed rozpoczęciem budowy kierownik budowy w oparciu o *Informację* [por. art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.), zwanej dalej *ustawą Prawo budowlane*];

2. złożenia wyjaśnień w odniesieniu do projektu budowlanego, w zakresie:

- a) braku wskazania na stronie tytułowej IV kategorii obiektów budowlanych. Zauważono, że na stronie tytułowej wymieniono tylko XXV kategorię obiektu budowlanego (drogi i kolejowe drogi szynowe), podczas gdy projekt obejmuje również inne elementy m.in. zjazdy (por. § 3 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie Pb*);
- b) wskazania, czy przedłożony projekt budowlany wymaga sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 i 3 *ustawy Prawo budowlane*;
- c) określenia, czy rysunek nr 2 (Plan zagospodarowania terenu) stanowi rysunek projektu zagospodarowania terenu w myśl art. 34 ust. 3 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*. Wątpliwości wprowadził załączony w projekcie rysunek nr 3 (Plan sytuacyjny), zawierający dane, o których mowa w § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie Pb*. W tym miejscu wskazano również, że na rysunku nr 2 nie uwzględniono wszystkich elementów zawartych na rysunku nr 3, m.in. zbiorników na wody opadowe, przykanalików, wpustów, zieleni;
- d) funkcji, jaką pełni obiekt oznaczony kolorem zielonym na rys. nr 3 projektu jako „nawierzchnia zjazdów z kostki betonowej typu Domino kolor szary gr. 8 cm”;
- e) wskazania, czy istniejący słup energetyczny zlokalizowany wewnątrz projektowanego placu do zawracania pojazdów nie koliduje z zakresem przedmiotowej inwestycji, a także wyjaśnienia, czy spełnione są w tym zakresie warunki określone w § 54 *rozporządzenia* dotyczące skrajni drogi;
- f) określenia, czy kanalizacja deszczowa (wpusty, przykanaliki i zbiorniki na wody opadowe) stanowi całość techniczno-użytkową z projektowaną drogą. Jednocześnie poinformowano, że zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470), zwanej dalej *ustawą o drogach publicznych*, droga to budowla wraz z drogowymi obiektami

inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Ponadto, zgodnie z art. 4 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych* pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;

- g) braku rysunków technicznych projektowanych zbiorników (np. przekroje) oraz braku informacji o sposobie odprowadzania wód opadowych zgromadzonych w projektowanych zbiornikach;
- h) wskazania, czy projektowane pobocze z tłucznia kamiennego 0-31,5 mm stanowi pobocze gruntowe w rozumieniu § 37 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia*, i - w razie potwierdzenia ww. okoliczności – do wyjaśnienia naruszenia § 37 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie pochylenia poprzecznego pobocza gruntowego poniżej 8% przy szerokości pobocza mniejszej niż 1 m;
- i) wskazania zakresu robót polegających na remoncie istniejącego przepustu, który oznaczono na rysunku nr 3, w szczególności określenia, czy ww. roboty stanowią bieżącą konserwację w myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.), zwanej dalej *ustawą Prawo wodne*;
- j) wskazania, czy po obu stronach drogi w km ok. 0+337 przewidziano montaż barier energochłonnych. Wątpliwości wprowadził fakt, że na rysunku nr 3 po obu stronach drogi oznaczono linię koloru niebieskiego, natomiast tylko po prawej stronie umieszczono odnośnik z opisem montażu barier;
- k) wyjaśnienia sposobu spełnienia wymagań określonych w pkt 5 uzgodnienia projektu z dnia 9 listopada 2018 r. przez REMONDIS Aqua Trzemeszno Sp. z o.o.

Ponadto, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1643), Burmistrz Trzemeszna został zobowiązany do przedłożenia aktualnego oświadczenia, o którym mowa w art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 10 marca 2020 r.

W wyznaczonym terminie (do 9 lutego 2020 r.), pomimo skutecznego doręczenia, Burmistrz Trzemeszna nie udzielił odpowiedzi na wezwanie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 stycznia 2020 r.

Pismem z dnia 10 marca 2020 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 10 maja 2020 r.

Pismem z dnia 10 marca 2020 r. (znak: RI.721.8.2020, data wpływu: 13 marca 2020 r.) Burmistrz Trzemeszna zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu uzupełnienia dokumentów do dnia 20 marca 2020 r. Organ odwoławczy uznał, iż nieuzasadnione jest wydłużenie terminu w sytuacji, w której w toku całego postępowania Burmistrz Trzemeszna nie podejmował żadnych działań w sprawie (nie udzielał odpowiedzi na wezwania), a tym bardziej, że wniosek o wydłużenie terminu został złożony znacznie po upływie wyznaczonego terminu. Należy również zauważyć, że do dnia wydania niniejszej decyzji Burmistrz Trzemeszna nie wykazał się żadną aktywnością w sprawie.

W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2020 r. poz. 568 ze zm.), która w art. 1 pkt 14 w zakresie dodawanego art. 15zsz ust. 1 pkt 6 stanowiła, że bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na okres stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID, natomiast w zakresie dodawanego art. 15zsz ust. 10 pkt 1 stanowiła, że przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu prowadzącego postępowanie do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezłaźwieniu sprawy w terminie nie stosuje się.

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

W dniu 7 czerwca 2019 r. do organu I instancji wpłynął wniosek zarządcy drogi – Burmistrza Trzemeszna o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi gminnej w miejscowości Popielewo. Zarządca drogi nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Gnieźniński wszczął postępowanie administracyjne - o czym, zgodnie z art. 11d ust. 5 ustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 10 lipca 2019 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 12 lipca 2019 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma. Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia:

- 1) zamieszczonego na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (w terminie od dnia 15 lipca 2019 r. do dnia 30 lipca 2019 r.) i Urzędu Miejskiego Trzemeszna (od dnia 15 lipca 2019 r. na okres 14 dni);
- 2) zamieszczonego w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (w terminie od dnia 23 lipca 2019 r. do dnia 6 sierpnia 2019 r.) i Urzędu Miejskiego Trzemeszna (od dnia 15 lipca 2019 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowanego w prasie lokalnej („Przemiany na Szlaku Piastowskim”) dnia 16 lipca 2019 r.

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodu zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Gnieźnie, opatrzonego stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie. Wspomniana kwestia została jednak wyjaśniona w toku postępowania odwoławczego.

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

Na marginesie należy wskazać, iż ww. piśmie oraz obwieszczeniu Starosta Gnieźniński wskazał działkę o nr ewid. 81/1, ark. 1, obręb 0022 Popielewo, jednocześnie jako nieruchomość objętą liniami rozgraniczającymi teren, jak i niezbędną dla dokonania przebudowy innych dróg publicznych, co nie znajduje potwierdzenia we wniosku złożonym przez Burmistrza Trzemeszna.

W dniu 2 sierpnia 2019 r. z aktami sprawy zapoznała się r.pr. ██████████ ██████████, działająca na podstawie pełnomocnictwa z dnia 14 sierpnia 2018 r. udzielonego przez członka zarządu *Spółki*. Pełnomocniczka Strony skorzystała również z przysługującego jej prawa

do sporządzania kopii materiałów dowodowych z akt sprawy. Na powyższą okoliczność w aktach sprawy widnieje: notatka służbowa, stosowne pełnomocnictwo oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej w związku ze złożeniem dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa.

W dniu 9 sierpnia 2019 r. do Starostwa Powiatowego w Gnieźnie wpłynęło pismo *Spółki* z dnia 6 sierpnia 2019 r., w którym zawarto uwagi i zastrzeżenia zbieżne z treścią późniejszego odwołania, przytoczone już powyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji (pkt. I i II, str. 1-2).

W dniu 26 sierpnia 2019 r. Starosta Gnieźnieński wydał decyzję Nr 2/2019 (znak: AB 6740.3.VIII.2112gm.Trzem.2019), którą udzielił Burmistrzowi Trzemeszna zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi gminnej w miejscowości Popielewo. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *ustawy* organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy. W aktach sprawy stwierdzono jednak braki w zakresie dowodów (opatrzonych stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w imieniu organu) opublikowania obwieszczenia o wydaniu *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* na tablicach ogłoszeń oraz w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Gnieźnie oraz Urzędu Miejskiego Trzemeszna (wraz z datami publikacji). Powyższe braki zostały jednak uzupełnione i wyjaśnione w toku postępowania odwoławczego, stąd należy stwierdzić, iż organ I instancji prawidłowo zawiadomił w drodze obwieszczenia pozostałe strony o wydaniu *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego*. Przedmiotowe obwieszczenie zostało:

- 1) zamieszczone na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (w terminie od dnia 10 września 2019 r. do dnia 25 września 2019 r.) i Urzędu Miejskiego Trzemeszna (od dnia 10 września 2019 r. na okres 14 dni);
- 2) zamieszczone w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Gnieźnie (w terminie od dnia 10 września 2019 r. do dnia 24 września 2019 r.) i Urzędu Miejskiego Trzemeszna (od dnia 10 września 2019 r. na okres 14 dni);
- 3) opublikowane w prasie lokalnej („Przemiany na Szlaku Piastowskim”) dnia 10 września 2019 r.

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

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismem z dnia 11 września 2019 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma. Zgodnie z art. 11f ust. 4 *ustawy*, zawiadomienie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji.

W dniu 24 września 2019 r. z aktami sprawy zapoznała się r.pr. ██████████ ██████████, działająca na podstawie pełnomocnictwa substytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2019 r. udzielonego przez r.pr. ██████████ ██████████. *Pełnomocnik Spółki* skorzystała również z przysługującego jej prawa do sporządzania kopii *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* znajdującej się w aktach sprawy. Na powyższą okoliczność w aktach sprawy widnieje stosowne pełnomocnictwo substytucyjne wraz z notatką oraz potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej w związku ze złożeniem dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa.

Po przeanalizowaniu wniosku z dnia 7 czerwca 2019 r. organ II instancji stwierdził, co następuje:

I.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 *ustawy*, wniosek został złożony po uzyskaniu opinii właściwego miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W aktach sprawy znajdują się następujące dokumenty:

- opinia Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 266/18 z dnia 15 listopada 2018 r. (znak: DI-IV.8012.266.2018),
- opinia Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Gnieźnie, działającego z upoważnienia Zarządu Powiatu Gnieźnieńskiego - pismo z dnia 9 listopada 2018 r. (znak: PZD.DT.420.28/18),
- opinia Burmistrza Trzemeszna - pismo z dnia 30 listopada 2018 r.

Odnosnie wymaganej na podstawie ww. przepisu opinii właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zauważyć, że w przypadku rozbudowy drogi gminnej zachodzi tożsamość podmiotu występującego o opinię (zarządcy drogi) oraz podmiotu tę opinię wydającego, tak więc uzyskanie opinii Burmistrza Trzemeszna nie było niezbędne.

Wskazać należy także, iż w myśl art. 11b ust. 1 i ust. 2 *ustawy*, to zarządca drogi zwraca się o wydanie ww. opinii do właściwych organów. Z uwagi na brak przedłożenia dokumentów uprawniających panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] oraz pana [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] do występowania w imieniu zarządy drogi o wydanie opinii, o których mowa w art. 11b ust. 1 *ustawy*, organ II instancji nie ma możliwości zweryfikowania poprawności przeprowadzenia czynności poprzedzających złożenie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

II.

Zgodnie z wymogami art. 11d *ustawy*, wniosek winien zawierać następujące elementy: mapę w skali co najmniej 1:5000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania przedmiotowej drogi z innymi drogami publicznymi (zawierającą określenia kategorii dróg oraz sposób ich powiązania z projektowaną drogą), mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami, określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, a także zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualne na dzień opracowania projektu. Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 *ustawy*, oraz wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne.

1. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi.

Zauważyć jednak należy, że ww. mapa nie określa w sposób jednoznaczny terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Na przedłożonym załączniku graficznym (rys. nr 2) jako linie określające teren niezbędny dla obiektów budowlanych wymienia się trzy rodzaje linii: linię ciągłą koloru różowego - opisaną jako linia przedstawiająca istniejące granice działek, linię przerywaną koloru niebieskiego - opisaną jako linie rozgraniczające teren inwestycji (stanowiące jednocześnie linie podziałowe) oraz linię przerywaną koloru zielonego - opisaną jako linie określające granice terenu niezbędnego

do przebudowy innych dróg publicznych. Dopiero łączne wzięcie pod uwagę tych trzech rodzajów linii, ma rzekomo pozwolić na wskazanie zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, obejmującego wszystkie wskazane we wniosku nieruchomości objęte inwestycją.

Należy także wskazać, że nie wszystkie linie przedstawiające istniejące granice działek, wskazane na ww. rysunku stanowią jednocześnie granice terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Ponadto na ww. rysunku w obrębie działki o nr. ewid. 64/9 znajduje się także linia przerywana koloru różowego, która nie została opisana w legendzie rysunku.

2. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 2 *ustawy*, do wniosku załączono analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
3. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3 *ustawy*, do wniosku załączono niezbędne mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.
4. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3a *ustawy*, wniosek zawiera określenie nieruchomości lub ich części, które są planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, iż zarządca drogi we wniosku (tabela nr 5) wskazał działkę o nr. ewid. 88, ark. 1, obręb 0022 Popielewo, jako nieruchomość planowaną do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego - Gminy Trzemeszno. Jednocześnie w tabeli nr 4 wniosku, w odniesieniu do tej samej nieruchomości stwierdzono, iż stanowi ona własność Gminy Trzemeszno. Powyższy fakt potwierdzają dane widniejące w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 12 lipca 2019 r.).

W przypadku wątpliwości co do treści wniosku lub przypuszczenia zaistnienia omyłki, organ I instancji winien, w myśl art. 50 § 1 *k.p.a.*, wezwać wnioskodawcę do złożenia wyjaśnień, natomiast stosując tryb wskazany w art. 14 § 2 *k.p.a.* - dopełnić wymogu utrwalenia w aktach (w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji) treści oraz motywów takiego załatwienia sprawy.

5. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b *ustawy*, we wniosku wskazano nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zauważyć jednak należy, że w tabeli nr 6 wskazano „nieruchomości lub ich części przeznaczone pod przebudowę innych dróg publicznych wraz z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”, przy czym nie określono, jakie konkretnie sieci mają być budowane lub przebudowywane na przedmiotowych nieruchomościach.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zakres stosowania *ustawy* reguluje art. 1 ust. 1 stanowiący, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów *ustawy o drogach publicznych*. Z powyższego przepisu oraz ukształtowanego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się dla inwestycji polegającej na budowie (rozbudowie) drogi, zdefiniowanej w art. 4 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*, jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. *Ustawa* ma zatem zastosowanie wyłącznie do realizacji inwestycji drogowej jako budowli, a nie wszystkiego, co planowane jest w pasie drogowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2216/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 196/11). Innymi słowy, decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można objąć budowę jedynie takich urządzeń oraz instalacji, które stanowią całość techniczno-użytkową z drogą (por. art. 4 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*).

Zasada ta ma również zastosowanie do robót związanych z budową lub przebudową infrastruktury technicznej niestanowiącej całości techniczno-użytkowej z drogą objętą obowiązkiem budowy lub przebudowy na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *ustawy* - a więc drogi zlokalizowanej poza liniami rozgraniczającymi teren.

Z uwagi na brak informacji pozwalających na jednoznaczne ustalenie faktycznego zakresu ewentualnych budów lub przebudów sieci uzbrojenia w związku z przebudową innych dróg publicznych, organ II instancji nie ma możliwości zweryfikowania wniosku w tym zakresie.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do doprecyzowania wniosku odnośnie przedmiotu i zakresu planowanych prac - jednoznacznego wskazania nieruchomości lub ich części, które mają zostać objęte ustaleniami wskazanymi w art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*, a więc działek, na których przewiduje się:

- budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu (wraz ze wskazaniem rodzaju sieci) - por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e *ustawy*,
- budowę lub przebudowę innych dróg publicznych - por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *ustawy*.

6. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 4 *ustawy*, do wniosku załączono określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

7. Do wniosku załączono projekt budowlany. Stwierdzone w projekcie budowlanym nieprawidłowości zostaną szczegółowo omówione w niniejszej decyzji, w części dotyczącej badania zaskarżonej decyzji.

8. W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt 7a *ustawy*.

9. Do wniosku winny być również załączone opinie, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 *ustawy*.

W aktach sprawy znajduje się opinia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 30 listopada 2018 r. (znak: Po-WA.5183.10730.2.2018) oraz pismo nr 5365/18 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z dnia 14 listopada 2018 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.407.1199.2018).

W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z pkt 8 lit. a, b, c, d, e, g oraz ga *ustawy*.

Wskazać należy także, iż w myśl art. 11d ust. 2 *ustawy*, to na wniosek zarządcy drogi właściwy organ wydaje ww. opinie. Z uwagi na brak przedłożenia dokumentów uprawniających pana ██████████ ████████ do występowania w imieniu zarządy drogi o wydanie opinii, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f i h *ustawy*, organ II instancji nie ma możliwości zweryfikowania, czy o ww. opinie wystąpił uprawniony podmiot.

10. W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt 9 *ustawy*.

Reasumując, złożony wniosek należy uznać za kompletny, jednak wymagający wyjaśnienia. Zgodnie z art. 50 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Mimo, iż zachodziły przesłanki wymagające dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień, co stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego, w szczególności art. 7 *k.p.a.*

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać zarządcę drogi do udzielenia wyjaśnień odnośnie niejasności wskazanych w ww. pkt. 1, 4 i 5. Ponadto, wyjaśnienia wymagają także kwestie zawarte w pkt. 3a i 5 wyżej wymienionego wezwania Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 listopada 2019 r.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego 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 Gnieźnieńskiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Trzemeszna.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 ustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej winna zawierać 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 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 Gnieźnieńskiego* stwierdzono, co następuje:

1. Na wstępie należy zwrócić uwagę na niejasne określenie zakresu inwestycji.

Na str. 1. wskazano, że zezwolenia na realizację inwestycji drogowej udziela się „w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych określonego na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych wraz z istniejącym uzbrojeniem podziemnym zgodnie z mapą Nr 2, stanowiąca załącznik nr 1 do niniejszej decyzji”. Zapis ten jest niezgodny z treścią załączników graficznych, bowiem na przywołanym rysunku jako linie określające teren niezbędny dla obiektów budowlanych wymienia się trzy rodzaje linii: linię ciągłą koloru

różowego - opisaną jako linia przedstawiająca istniejące granice działek, linię przerywaną koloru niebieskiego - opisaną jako linie rozgraniczające teren inwestycji (stanowiące jednocześnie linie podziałowe) oraz linię przerywaną koloru zielonego - opisaną jako linie określające granice terenu niezbędnego do przebudowy innych dróg publicznych. Dopiero łączne wzięcie pod uwagę tych trzech rodzajów linii powinno pozwolić na wskazanie zakresu terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, obejmującego wszystkie wskazane we wniosku nieruchomości objęte inwestycją.

Organ, ponownie wydając rozstrzygnięcie, winien jednoznacznie określić zakres inwestycji, wskazując wszystkie nieruchomości lub ich części, które tą inwestycją są objęte, a także - mając na uwadze czytelność i spójność rozstrzygnięcia - doprecyzowując część graficzną (stanowiącą załącznik nr 1 do decyzji) w odniesieniu do zaznaczonego terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych.

2. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 *ustawy*. W punkcie I. na str. 2. organ prawidłowo określił wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi z określeniem ich kategorii.

3. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 *ustawy*.

Należy zauważyć, iż określone w punkcie II. na str. 2. linie rozgraniczające teren muszą w konsekwencji umożliwiać jednoznaczne ustalenie granic pasa drogowego. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych* pas drogowy to „wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą”.

Ponadto wątpliwość budzi niezgodność pomiędzy treścią mapy z projektem podziału nieruchomości (działka o nr. ewid. 62/3) w zakresie przebiegu linii podziałowej wydzielającej działkę o nr. ewid. 62/5, a treścią załącznika nr 1 do decyzji w zakresie przebiegu linii rozgraniczającej teren. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 12 ust. 2 *ustawy* linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości, stąd ich przebieg musi być spójny.

Należy też zauważyć, że kolejność zapisów *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* nosi znamiona nieuporządkowania. Informacje zawarte w punkcie II.2.2 nie dotyczą bowiem określenia linii rozgraniczających teren i powinny się znaleźć w punkcie dotyczącym oznaczenia nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Trzemeszno.

4. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 *ustawy*, w punkcie III. na str. 2.-3. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.

5. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 4 *ustawy*, w punkcie IV. na stronie 3. ustalając wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich wynikające z *ustawy Prawo budowlane*.

6. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* tylko częściowo spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 5 *ustawy*. W punkcie V. *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* zatwierdzono podział nieruchomości „zgodnie z załączonym projektem podziału nieruchomości i naniesionymi liniami rozgraniczającymi”, a w treści decyzji powołano się na mapę załącznik nr 2. Należy jednak zauważyć, iż znajdująca się w aktach sprawy mapa, zawierająca projekt podziału nieruchomości, została wprawdzie opieczetowana jako załącznik do decyzji, jednak nie oznaczono jej jako załącznik nr 2. Utrudnia to jednoznaczne wskazanie, jakie

opracowanie geodezyjne zostało zatwierdzone *decyzją Starosty Gnieźnieńskiego*.

Wskazać również należy, że informacje zawarte w punktach V.2., V.5.-V.7. i V.9. nie stanowią elementów zatwierdzenia podziału nieruchomości i powinny być umieszczone w punkcie dotyczącym interesów osób trzecich, natomiast punkt V.8. stanowi powielenie informacji zawartej w pkt. XIV., z kolei punkty V.10.-V.11., dotycząca terenów wód płynących i terenów kolejowych, a zatem nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

7. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 *ustawy*. Zauważyć jednak należy, że organ I instancji w punkcie VI. *Oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Gminy Trzemeszno* wskazał te same nieruchomości, które zostały już wyliczone w punkcie II.2.2.

Na marginesie należy wskazać, że z uwagi na zapis art. 12 ust. 3 *ustawy* w decyzji celowym byłoby wskazanie oznaczenia ksiąg wieczystych przejmowanych nieruchomości.

8. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 *ustawy*.

Organ I instancji w punkcie VII. na stronach 5.-6. zatwierdził projekt budowlany, jednak nie odwołał się do odpowiedniego załącznika (brak numeru załącznika). Ponadto organ I instancji wskazał, że projekt budowlany sporządził mgr inż. Marek Tomczak, podczas gdy na stronie tytułowej projektu budowlanego widnieje mgr inż. Mariusz Tomczak. Organ I instancji nie wskazał również IV kategorii obiektu budowlanego. Ponadto w zatwierdzonym *decyzją Starosty Gnieźnieńskiego* projekcie budowlanym stwierdzono szereg nieprawidłowości i nieścisłości.

Nawiązując do powyższego należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 11i ust. 1 *ustawy* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizacji inwestycji drogowej nieuregulowanych w *ustawie* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (w przypadku niniejszego postępowania przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

- a. zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- b. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- c. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń, a także informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz niezbędnych zaświadczeń;
- d. wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że projekt budowlany winien spełniać wymogi m.in. *rozporządzenia w sprawie pb*. Organ I instancji winien sprawdzić zatem zgodność projektu budowlanego z tym rozporządzeniem.

W projekcie budowlanym organ II instancji stwierdził naruszenie:

- § 3 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak wskazania IV kategorii obiektów budowlanych na stronie tytułowej projektu. Na stronie tytułowej projektu wskazano tylko kategorię XXV;

- § 3 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak wykazu załączonych do projektu wymaganych przepisami szczególnymi uzgodnień, pozwoleń lub opinii, także specjalistycznych;
- § 4 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak wskazania w metrykach rysunków wchodzących w skład projektu budowlanego informacji o specjalności projektanta;
- § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak podpisu projektanta na części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu w ramach poświadczenia kopii mapy do celów projektowych za zgodność z oryginałem;
- § 8 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak danych informujących, czy działka lub teren, na którym jest projektowany obiekt budowlany, są wpisane do rejestru zabytków;
- § 8 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak danych określających wpływ eksploatacji górniczej na działkę lub teren zamierzenia budowlanego, znajdującego się w granicach terenu górniczego;
- § 8 ust. 2 pkt 7 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak informacji i danych o charakterze i cechach istniejących i przewidywanych zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników projektowanych obiektów budowlanych i ich otoczenia w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi;
- § 8 ust. 2 pkt 8 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak wskazania, czy droga przebiega na terenie zabudowy czy poza terenem zabudowy, a także braku wskazania klasy technicznej drogi powiatowej nr 2239P;
- § 13a pkt 1 *rozporządzenia w sprawie pb* poprzez brak wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu.

Wyjaśnienia wymaga także czy rysunek nr 2 (Plan zagospodarowania terenu) stanowi rysunek projektu zagospodarowania terenu w myśl art. 34 ust. 3 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*. Wątpliwości wprowadza załączony w projekcie rysunek nr 3 (Plan sytuacyjny), zawierający dane, o których mowa w § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie Pb*. W tym miejscu należy również wskazać, że na rysunku nr 2 nie uwzględniono wszystkich elementów zawartych na rysunku nr 3, w tym m.in. zbiorników na wody opadowe, przykanalików, wpustów, czy zieleni.

Organ II instancji stwierdził także, że informacja o ochronie i bezpieczeństwie zdrowia nie spełnia wymagań określonych w § 2 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie BIOZ*. Wskazać należy, że na stronie tytułowej [pkt. 3 części opisowej projektu (I)] nie zawarto: nazwy i adresu obiektu budowlanego, imienia i nazwiska lub nazwy inwestora oraz jego adresu, a także imienia i nazwiska oraz adresu projektanta sporządzającego informację. Ponadto wątpliwości wprowadza tytuł „Informacja o planie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”, podczas gdy § 2 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie BIOZ* dotyczy *Informacji*, czyli „Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”. Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o którym mowa w § 3 *rozporządzenia w sprawie BIOZ* sporządza przed rozpoczęciem budowy kierownik budowy w oparciu o *Informację* (por. art. 21a ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*).

Organ odwoławczy ustalił również, że projekt budowlany narusza § 5 *rozporządzenia w sprawie opracowań geodezyjno-kartograficznych* poprzez wykorzystanie do sporządzenia projektu zagospodarowania terenu mapy do celów projektowych (w zakresie obszaru, który był przedmiotem aktualizacji), która nie obejmuje również obszaru otaczającego teren inwestycji w pasie co najmniej 30 m (w szczególności od km ok. 0+410 do km ok.0+447 – strona prawa).

Organ I instancji nie ustalił, czy projekt budowlany wymaga sprawdzenia pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności drogowej w związku z art. 20 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*.

Rozpatrując sprawę, organ I instancji nie przeanalizował również zgodności rozwiązań projektowych przedstawionych na projekcie zagospodarowania terenu z przepisami *rozporządzenia*.

Organ odwoławczy stwierdził, iż w projekcie zagospodarowania terenu nie wskazano, które zjazdy są publiczne, a które indywidualne. Powzięcie tego ustalenia, winno zatem stanowić punkt wyjścia dla organu I instancji ponownie rozpatrującego sprawę, w kontekście oceny zgodności rozwiązań projektowych z § 78 i § 79 *rozporządzenia*. Jednakże, już teraz nie budzi wątpliwości, iż przepisy *rozporządzenia* zostały naruszone w zakresie zaprojektowania zjazdu w km ok. 0+405 (strona prawa) o szerokości większej niż szerokość jezdni na drodze (por. § 78 ust. 2 pkt 1 lit. a / § 79 pkt 1 *rozporządzenia*). Wyjaśnienia wciąż wymaga szerokość zjazdów w km ok. 0+284 (strona lewa), ok. 0+353 (strona prawa) oraz ok. 0+415 (strona lewa) w kontekście zachowania parametrów z § 78-79 *rozporządzenia*.

Ponadto wątpliwości budzi, czy istniejący słup energetyczny zlokalizowany wewnątrz projektowanego placu do zawracania pojazdów nie koliduje z zakresem przedmiotowej inwestycji. W tym kontekście wyjaśnienia również wymaga, czy spełnione są warunki określone w § 54 *rozporządzenia* dotyczące skrajni drogi.

W tym miejscu należy również wskazać, że w projekcie budowlanym zaprojektowano pobocze z tłuczni kamienno-żwirowej 0-31,5 mm. Organ I instancji nie podjął jednak ustaleń, czy stanowi ono pobocze gruntowe w rozumieniu § 37 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia*. Informacja ta jest niezbędna do oceny, czy nie doszło do naruszenia § 37 ust. 2 pkt 2 *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie pochylenia poprzecznego pobocza gruntowego poniżej 8% przy szerokości pobocza mniejszej niż 1 m. Organ I instancji ponownie rozpatrującego sprawę winien wyjaśnić przedmiotową kwestię.

W projekcie budowlanym nie wskazano funkcji, jaką pełni obiekt oznaczony kolorem zielonym na rys. nr 3 projektu jako „nawierzchnia zjazdów z kostki betonowej typu Domino kolor szary gr. 8 cm”.

Organ I instancji nie podjął również ustaleń, czy projektowana sieć kanalizacji deszczowej stanowi całość techniczno-użytkową z projektowaną drogą w myśl art. 4 pkt 2 *ustawy o drogach publicznych*.

W tym kontekście wątpliwości budzi brak w projekcie budowlanym rysunków technicznych projektowanych zbiorników (np. przekroje) oraz brak informacji o sposobie odprowadzania wód opadowych zgromadzonych w projektowanych zbiornikach.

Ponadto wyjaśnienia wymaga zakres robót polegających na remoncie istniejącego przepustu, oznaczonego na rysunku nr 3. Powyższe ustalenia, winny przede wszystkim dać odpowiedź na pytanie, czy ww. roboty stanowią bieżącą konserwację w myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 *ustawy Prawo wodne* i tym samym nie jest wymagana zgoda wodnoprawna, o której mowa w art. 388 *ustawy Prawo wodne*.

Starosta Gnieźnieński nie dokonał analizy zastosowanych w części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu oznaczeń w zakresie barier energochłonnych. W tym miejscu wskazać należy, że wątpliwości wprowadza fakt, iż na rysunku nr 3 po obu stronach drogi oznaczono linię koloru niebieskiego (nieopisaną w legendzie), natomiast tylko po prawej

stronie umieszczono odnośnik z opisem montażu barier. Wobec powyższego, wyjaśnienia wymaga, czy po obu stronach drogi w km ok. 0+337 przewidziano montaż barier energochłonnych, wymaganych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. z 2000 r. nr 63 poz. 735 ze zm.).

Wyjaśnienia wymaga także sposób spełnienia wymagań określonych w pkt. 5 uzgodnienia projektu z dnia 9 listopada 2018 r. przez REMONDIS Aqua Trzemeszno Sp. z o.o.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż organ I instancji jest uprawniony do zastosowania normy określonej w art. 35 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* poprzez nałożenie na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości, oraz pouczenia, że niezuzupełnienie wymienionych przez organ braków będzie skutkować wydaniem decyzji odmownej.

Reasumując, po analizie projektu budowlanego należy stwierdzić, że został on sporządzony niezgodnie z *ustawą Prawo budowlane*, obowiązującymi przepisami dotyczącymi projektowania dróg - w tym *rozporządzeniem* i *rozporządzeniem w sprawie pb*.

Na marginesie tylko należy zauważyć, że organ I instancji zamieścił w treści decyzji, jako „*Ogólną charakterystykę inwestycji*”, obszerny opis stanu istniejącego oraz planowanych robót i stanu docelowego - skopiowany opis zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Opis ten nie stanowi elementu orzeczenia, bowiem nie nakłada na strony postępowania żadnych praw i obowiązków, a celowość jego zamieszczenia w decyzji jest wątpliwa.

Ponadto z uwagi na wejście w życie w dniu 13 września 2019 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniającego *rozporządzenie* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1643), organ administracji architektoniczno-budowlanej ponownie rozpatrując sprawę powinien zbadać zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, w obecnym stanie prawnym i ewentualnie wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia projektu budowlanego o aktualne oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (por. art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*).

8. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*:

a. W punkcie VIII. na str. 6. organ I instancji prawidłowo określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a *ustawy*).

b. W punkcie IX. na str. 6. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz określił czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych na nie dłużej niż 30 dni od daty zawiadomienia o zakończeniu budowy (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b *ustawy*).

W tym miejscu należy wskazać, że wprawdzie *ustawa Prawo budowlane* nie zawiera definicji „zakończenia budowy”, jednak w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że o zakończeniu budowy w sensie techniczno-budowlanym można mówić wówczas, gdy obiekt budowlany odpowiada wymogom, jakie przewiduje *ustawa Prawo budowlane* przy zawiadomieniu organu o zakończeniu budowy. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2b *ustawy Prawo budowlane* do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego inwestor jest obowiązany dołączyć m.in.

oświadczenie kierownika budowy o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także - w razie korzystania - drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu. Zezwolenie na użytkowanie tymczasowych obiektów budowlanych po zawiadomieniu o zakończeniu budowy należy więc uznać za nieuzasadnione, w związku z czym organ I instancji, ponownie wydając decyzję, winien skorygować ten zapis;

- c. W punkcie X. na str. 6. organ I instancji nie określił obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c *ustawy*).

Należy zwrócić uwagę, że pojęcie tymczasowych obiektów budowlanych obejmuje rozmaite obiekty stanowiące zwykły element placu budowy. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację drogową nie może więc z góry zakładać, że obiekty takie nie pojawią się na placu budowy i że określenie terminu ich rozbiórki jest niepotrzebne, nawet jeżeli inwestor nie zwrócił się z wnioskiem o określenie obowiązku budowy tych obiektów.

Należy przypomnieć, że aby podmiot, który jest adresatem decyzji, nabył jakieś prawo lub został obciążony obowiązkiem, bądź też określono wobec niego warunki wykonywania nadanych uprawnień czy termin ich realizacji, ustalenia dotyczące ww. kwestii muszą być zawarte w osnowie decyzji i sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Niedopuszczalna jest sytuacja, gdy organ administracji odstępuje od rozstrzygnięcia, pozwalając adresatowi decyzji na samodzielne określenie prawa, obowiązku lub terminu jego wykonania.

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien zbadać, czy zachodzi potrzeba ustalenia obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (w razie potrzeby ustalić taki obowiązek np. nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie) oraz ustalić obowiązek rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych (np. nie później niż do dnia złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie), a także zezwolić na wykonanie tych rozbiórek w zakresie określonym w decyzji.

- d. W punkcie XI. na str. 7. organ I instancji określił prawidłowo szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie [por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d *ustawy* oraz § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554)].

- e. W punkcie XII. na str. 7. organ I instancji nie ustalił obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu.

Należy jednak zauważyć, jak już wskazano wyżej, że organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do doprecyzowania przedmiotu wniosku, tak więc nie jest możliwa pełna weryfikacja rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien ustalić faktyczny zakres inwestycji poza liniami rozgraniczającymi teren i wyjaśnić, czy zachodzi konieczność ustalenia obowiązku wskazanego w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e *ustawy*. Następnie - zgodnie z potrzebami wskazanymi przez zarządcę drogi - organ winien prawidłowo ustalić obowiązek, z jednoznacznym wskazaniem nieruchomości oraz ewentualnych ograniczeń niezbędnych dla realizacji tego obowiązku. Linie określające granice terenu niezbędnego dla realizacji obowiązku wskazanego w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e *ustawy* winny być uwidocznione na załącznikach mapowych.

- f. W punkcie XIII. na str. 7. organ I instancji ustalił obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, zezwolił na wykonanie tego obowiązku i ustalił ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości.

Z uwagi na wskazane w niniejszej decyzji braki w określeniu przedmiotu inwestycji nie jest możliwa pełna weryfikacja ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *ustawy*. Z załączonych do wniosku materiałów nie wynika, czy wykaz nieruchomości objętych przebudową innych dróg publicznych, dla których zarządca drogi wnioskował o ustalenie ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, jest tożsamy z wykazem nieruchomości, na których przewiduje się - oprócz budowy/przebudowy dróg - budowę/przebudowę sieci uzbrojenia terenu nie związanych z tymi drogami.

Przypomnieć bowiem należy, że w ramach budowy/przebudowy innych dróg publicznych możliwa jest budowa/przebudowa jedynie tych sieci uzbrojenia terenu, które stanowią całość techniczno-użytkową z tymi drogami. Uprawnienie do budowy lub przebudowy innych sieci uzbrojenia terenu w ramach inwestycji drogowej zarządca drogi może uzyskać jedynie na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i, j *ustawy*.

Organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winien więc zbadać, czy na nieruchomości wskazanej jako niezbędna dla budowy lub przebudowy innych dróg publicznych nie zachodzi również potrzeba ustalenia obowiązku budowy lub przebudowy infrastruktury technicznej niestanowiącej całości techniczno-użytkowej z tymi drogami. Jak wskazano wyżej, linie określające granice terenu niezbędnego dla przebudowy takiej infrastruktury winny być uwidocznione na załącznikach mapowych.

9. *Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* czyni zadość wymaganiom art. 16 ust. 2 *ustawy*. Organ I instancji w punkcie XIV. na stronie 7. prawidłowo określił termin wydania nieruchomości.

10. *Decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* - zgodnie z wnioskiem - nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Wobec powyższego, nieuzasadnione jest powoływanie się w sentencji zaskarżonej decyzji (str. 1) na art. 17 ust. 1 *ustawy*, jako podstawę prawną, w oparciu o którą udzielono zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Dokonując analizy *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* organ II instancji stwierdził także, że tylko częściowo spełnia ona wymóg art. 107 § 1 *k.p.a.*

Decyzja Starosty Gnieźnieńskiego narusza bowiem przepis art. 107 § 1 *k.p.a.* poprzez nieprawidłowe oznaczenie strony lub stron. Wprawdzie w uzasadnieniu znajduje się prawidłowy zapis dotyczący ustalania kręgu podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 *ustawy* oraz art. 28 *k.p.a.* oraz informacja, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, jednak towarzyszy mu następujący zapis: „Zgodnie z powyższym oraz opracowanym zgodnie z art. 34 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane obszarem oddziaływania nieruchomości, przyjęto krąg stron potwierdzony wydrukiem z rejestru gruntów z dnia 12.07.2019 r.*”

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 11i ust. 1 *ustawy* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie znajduje zastosowania art. 28

ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*. W związku z powyższym należy stwierdzić, że organ I instancji w sposób nieuzasadniony zawęził krąg stron.

Z uwagi na szerokie spektrum konsekwencji prawnych braku oznaczenia strony bądź błędnego jej oznaczenia w treści decyzji administracyjnej, ocena skutków tego uchybienia nie może być dokonana w oderwaniu od okoliczności sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1232/11). W związku z tym organ II instancji rozważył, co następuje:

Przepis szczególny, jakim jest *ustawa*, określa sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5, 6, 7, 8) oraz o wydaniu decyzji (art. 11f ust. 3, 4, 5), posługując się pojęciem „pozostałych stron”. Zgodnie z przepisami *ustawy*, zawiadomienia doręcza się jedynie właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości, a pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczeń. Co więcej, przepis art. 11f ust. 3 *ustawy* wyraźnie stanowi, że decyzję, mimo iż kierowana jest do wszystkich stron postępowania, doręcza się jedynie wnioskodawcy. Ustawodawca nie przewidział więc zawężenia kręgu stron postępowania do konkretnych podmiotów, biorąc pod uwagę możliwość wykazania ograniczonych praw rzeczowych oraz innych praw do nieruchomości, interesu prawnego lub obowiązku przez podmioty niemożliwe do wskazania przez organ na podstawie złożonego wniosku.

Z opisanym wyżej publicznym ogłaszaniem faktu wydania decyzji wiąże się najistotniejszy skutek prawnoprocesowy dla stron w postaci przyjęcia przez ustawodawcę domniemania prawnego, iż po upływie terminu 14 dni od dnia publicznego obwieszczenia nastąpiło doręczenie decyzji wszystkim tym stronom, którym decyzja ta nie została przesłana na piśmie. Brak wiedzy poszczególnych jej stron o wydaniu decyzji nie wyłącza prawnego domniemania jej skutecznego doręczenia w myśl art. 49 *k.p.a.*

Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu.

W analizowanym przypadku zarówno właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości, jak i „pozostałe strony”, nie widniejące w katastrze nieruchomości, zostali prawidłowo zawiadomieni o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego*. Ponadto w *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego* wskazano nieruchomości objęte inwestycją. Można więc uznać, że *decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* skierowana została do wszystkich stron postępowania. W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji nie doszło do ujawnienia nieznanego organowi strony lub stron.

Reasumując, nieprawidłowe oznaczenie stron w *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego*, mimo iż stanowi naruszenie art. 107 § 1 *k.p.a.*, w analizowanym przypadku nie miało jednak wpływu ani na przebieg postępowania, ani na treść rozstrzygnięcia merytorycznego, tak więc nie wpływa w sposób istotny na wynik sprawy.

Uzasadnienie decyzji zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy oraz wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, odniesienie do uwag wniesionych w toku postępowania przez strony, a także odniesienie do wymogów art. 82 ust. 1 pkt 4, art. 88 ust. 1 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 2020 r. poz. 283 ze zm.). Organ nie ustosunkował się jednak do wymogów art. 96 ust. 1, 2 i 3 ww. ustawy.

Decyzja zawiera również nieprawidłowe pouczenie co do terminu, z upływem którego zawiadomienie stron uważa się za dokonane - „po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia w gazecie lokalnej” - zgodnie bowiem z art. 11f ust. 3 *ustawy* i art. 49 § 2 *k.p.a.*,

zawiadomienie stron postępowania uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie w siedzibie organu wydającego decyzję oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

Biorąc pod uwagę zasady ogólne postępowania administracyjnego, w szczególności zaś spoczywający na organach administracji publicznej obowiązek wnikliwego działania oraz podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego należy stwierdzić, że Starosta Gnieźnieński nie dołożył należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

Organ II instancji stwierdził, że *decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Z uwagi na zakres zagadnień wymagających wyjaśnienia i uzupełnienia oraz brak odpowiedzi zarządcy drogi na wezwania organu II instancji, nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.*, tj. uchylenie zaskarżonej decyzji w części i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, w sposób zgodny z wnioskiem inwestora. W zaistniałej sytuacji stanowiłoby to naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *k.p.a.*

Jednocześnie mając na względzie przepis art. 11g ust. 3 *ustawy* organ przeanalizował możliwość uchylenia zaskarżonej decyzji w części dotyczącej odcinka drogi, nieruchomości lub działki i stwierdził, że z uwagi na zaistniałe uchybienia nie jest możliwe wydzielenie funkcjonalnej części inwestycji, możliwej do zrealizowania na podstawie decyzji uchylonej w części.

W świetle wyżej wymienionych nieprawidłowości należy więc stwierdzić, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym *decyzji Starosty Gnieźnieńskiego*.

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

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 dnia 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 skarżącego 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 *ustawy* nie upoważniają organów orzekających do oceny racjonalności czy słuszności rozwiązań projektowych przyjętych we wniosku o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych decyduje wyłącznie jej zarządca. W toku postępowania organ winien ocenić kompletność złożonego wniosku, ustalić, czy spełnia on inne przesłanki określone przepisami *ustawy* oraz zbadać,

czy wnioskowana inwestycja nie pozostaje w sprzeczności z prawem powszechnie obowiązującym. Co do przebiegu inwestycji jest natomiast tym wnioskiem związany. Organy administracji publicznej orzekające w sprawie wniosku (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 dnia 10 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 893/15; z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Po 582/15; z dnia 11 września 2014 r., sygn. akt II SA/Po 328/14; z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 130/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Op 381/10; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 46/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 638/06).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *ustawy w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ustawie* stosuje się odpowiednio przepisy *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 dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Podkreślić również należy, iż niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 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 Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 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 *ustawy: 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 ustawy 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 ustawy który mówi, że nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

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

I.

Odnosnie zarzutów dotyczących naruszenia art. 140 *k.c.*, w związku z art. 21 ust. 1 i ust. 2 *KRP*, art. 64 ust. 1÷3 *KRP*, w związku z art. 31 ust. 3 *KRP*, w związku z art. 32 ust. 1 *KRP* należy wyjaśnić, co następuje:

Wprawdzie norma wynikająca z art. 140 *k.c.* definiuje prawo własności i określa uprawnienia właściciela, jednak regulacje ustawy w sposób istotny ograniczają zakres stosowania tej zasady w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W tym miejscu należy przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11): „Niewątpliwie prawo własności jest chronione konstytucyjnie w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż Konstytucja w art. 64 ust. 1 dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, gdy następuje ono w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej, w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności.” W orzeczeniu tym NSA wskazał również, iż *ustawa* służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych i stwierdził, że: „Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4 w związku z ust. 4a *ustawy*). Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem”.

Zasadność odjęcia prawa własności części nieruchomości należących do *Spółki* była badana, co wskazano w zaskarżonej decyzji. Fakt, że organ nie uwzględnił żądań strony, nie świadczy o tym, że ich nie badał. Realizacja drogi publicznej, wbrew stanowisku *Pełnomocnika Spółki*, jest jednak inwestycją publiczną, która ma na celu poprawę bezpieczeństwa wszystkich użytkowników tej drogi. W ramach tego postępowania nie jest więc zasadne domaganie się uwzględnienia tylko interesu konkretnej strony postępowania. Należy jednak mieć na uwadze, iż precyzyjna ocena tego, czy odjęcie prawa własności *Spółki* odbyło się w zgodzie z przepisami ustawy, możliwa będzie dopiero po uzupełnieniu dokumentacji przez zarządcę drogi, który wskaże konkretne nieruchomości niezbędne dla realizacji inwestycji drogowej i doprowadzeniu dokumentacji projektowej do zgodności z przepisami prawa.

Podkreślić jeszcze raz należy, że zarówno Starosta Gnieźnieński, orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Wojewoda Wielkopolski, działający jako organ

odwoławczy, byli związani wnioskiem zarządcy drogi w zakresie wskazanej lokalizacji i, orzekając w sprawie, nie byli władni do skorygowania trasy przebiegu planowanej inwestycji, bowiem organy właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie są uprawnione do zmiany rozwiązań proponowanych we wniosku. Zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, część nieruchomości należących do *Spółki* przeznaczona została jako teren niezbędny do realizacji rozbudowy przedmiotowej drogi gminnej.

W tym miejscu - biorąc pod uwagę całokształt zawartej w odwołaniu argumentacji - należy również wskazać, że dążenie do chronienia interesów osób trzecich nie może być pojmowane jako zaspokajanie tych interesów wbrew obowiązującym przepisom prawa, jak również nie może prowadzić do stwierdzenia, iż realizacja drogi publicznej, z której może korzystać każdy, jest jedynie prywatnym interesem właściciela działek o nr. ewid.: 62/2, 62/4, 64/10, 67/5 i 89/2.

Należy także przypomnieć, że ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym na przykład od zgody dotychczasowego właściciela nieruchomości. Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *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, jak również prowadzić do stwierdzenia, że organ wydający decyzję faworyzuje daną stronę postępowania.

II.

Oдноśnie zarzutu naruszenia art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *ustawy*, w związku z art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 *k.p.a.*, poprzez uznanie, że wnioskodawca do złożonego w sprawie wniosku nie załączył kompletu dokumentów wymaganych na podstawie art. 11d ust. 1 *ustawy* oraz poprzez wydanie decyzji zezwalającej na realizację przedmiotowej inwestycji, pomimo że wniosek Burmistrza Trzemeszna nie spełnia wymogu kompletności należy wyjaśnić, że kwestia ta badana była w toku postępowania odwoławczego przez organ II instancji i została opisana już powyżej. Wniosek Burmistrza Trzemeszna spełniał wymóg kompletności, jednak wymagał wyjaśnień.

W tym miejscu należy wskazać także, że przepisy *ustawy* nie określają szczegółowej formy i zakresu następujących obowiązkowych elementów wniosku, tj. analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Tym samym forma i zakres wspomnianych wyżej materiałów pozostaje w gestii opracowującego wniosek, natomiast organ ma możliwość wezwania wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień, jeśli uzna, że zachodzi taka potrzeba.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut *Pełnomocnika Spółki*, że wspomniane elementy wniosku mają charakter blankietowy, lakoniczny i czysto formalny. Zauważyć należy, że przedłożona analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi określa jej kategorię, numer, położenie (w formie opisowej oraz graficznej), wskazuje zarządcę, długość oraz charakterystyczną cechę (droga o nieprzelotowym zakończeniu). Analiza odnosi się

również do drogi powiatowej nr 2236P, z którą przedmiotowa droga ma powiązanie, i wskazuje, że włączenie następuje poprzez skrzyżowanie zwykle trójwlotowe. Z kolei określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu przedstawia stan istniejący oraz projektowany. Wskazano w szczególności, że droga posiada aktualnie nawierzchnię z betonu asfaltowego, zniszczoną, o niewystarczających parametrach geometrycznych i nośności, a przebieg drogi wykracza poza granice pasa drogowego i znajduje się na działkach prywatnych. Stan projektowany zakłada m.in. przesunięcie wlotu drogi gminnej oraz korektę łuków wyokrąglających krawędź jezdni.

Nie sposób się również zgodzić z twierdzeniem *Pełnomocnika Spółki*, że określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu w wersji przedłożonej przez wnioskodawcę, nie dawało organowi I instancji wystarczającej wiedzy do podjęcia decyzji administracyjnej, w której nastąpiło odjęcie prawa własności części nieruchomości należących do *Spółki*. We wspomnianym składniku wniosku wskazano bowiem, że w stanie dotychczasowym przebieg drogi wykracza poza granice pasa drogowego i znajduje się na działkach prywatnych. Zauważyć należy, że przywołane działki prywatne stanowią własność *Spółki*. W tym miejscu należy odnieść się również do art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.), który jednoznacznie stanowi, że celem publicznym jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji. Tym samym, skoro cele publiczne zostały zdefiniowane w ustawie, brak jest konieczności ich dodatkowego udowodnienia, skoro inwestycja wpisuje się w ustawowe ramy.

III.

Odnosnie zarzutów dotyczących naruszenia art. 6 *k.p.a.*, w związku z art. 7, 77 § 1 i 80 *k.p.a.* poprzez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy oraz brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego należy wyjaśnić, co następuje:

Po pierwsze, zastosowanie znajdują tutaj zasady opisane we wstępie oraz 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 możliwie najmniejszego stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których ma być zlokalizowana droga, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji drogi.

Po drugie, należy również wskazać na przepis art. 11c *ustawy* który stanowi, że do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.* z zastrzeżeniem przepisów *ustawy*, co oznacza, że przepisy *k.p.a.* znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, który nie został uregulowany przepisami *ustawy*. Ustawodawca przyznał zatem pierwszeństwo w stosowaniu przepisom procesowym *ustawy*, jako *lex specialis* wobec przepisów *k.p.a.*

Wskazanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konkretnych nieruchomości, jako przechodzących na własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, następuje wskutek wskazania 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, iż 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 dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1128/09). Bezspornym faktem jest, że pismo *Pełnomocnika Spółki* z dnia 6 sierpnia 2019 r. wniesione w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji nie zostało przez ten organ przekazane do zarządcy drogi celem ustosunkowania się do wniesionych uwag, jednak organ I instancji odniósł się do podnoszonych kwestii w uzasadnieniu decyzji i wskazał, że realizacja przedmiotowej inwestycji łączy się z szerszym interesem społecznym, gdyż zapewnia bezpieczeństwo drogowe.

Nie sposób się jednak zgodzić z zarzutem *Pełnomocnika Spółki*, że organ I instancji nie wziął pod uwagę okoliczności faktycznych i dokumentów wskazanych w piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. Organ przeanalizował przedstawione argumenty, co wskazano na str. 9 w zaskarżonej decyzji. Fakt, że organ nie uwzględnił żądań strony, nie świadczy o tym, że ich nie badał.

Jak już wskazano wyżej, ze względu na treść art. 11e *ustawy* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami - w tym np. od przekazania Staroście Gnieźnieńskiemu przez Burmistrza Trzemeszna i Radę Miejską Trzemeszna dokumentów wyszczególnionych we wspomnianym już wcześniej piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. Na marginesie należy zauważyć, że dokumenty te nie są związane bezpośrednio z przedmiotowym postępowaniem i stanowią przedmiot odrębnych postępowań sądownoadministracyjnych.

Jeszcze raz należy podkreślić, iż 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, że organ staje się pośrednikiem polemiki pomiędzy stroną a zarządcą drogi lub jest włączany w rozwiązywanie konfliktów stron postępowania.

IV.

Odnośnie zarzutów dotyczących naruszenia art. 107 § 1 *k.p.a.*, w związku z art. 107 § 3 *k.p.a.*, oraz w związku z art. 8 § 1 i art. 11 *k.p.a.*, poprzez brak zawarcia w zaskarżonej decyzji należytego uzasadnienia, należy wyjaśnić, że zaskarżona decyzja badana była w toku postępowania odwoławczego przez organ II instancji, co zostało opisane już powyżej.

Odnosząc się natomiast bezpośrednio do treści uzasadnienia organu I instancji, należy stwierdzić, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest decyzją uznaniową i w tym kontekście należy spojrzeć na jej uzasadnienie.

Z treści art. 107 § 1 i § 3 *k.p.a.* wynika, że obligatoryjnym elementem decyzji administracyjnej jest jej uzasadnienie faktyczne i prawne, gdzie to pierwsze powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których organ się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne to wyjaśnienie podstawy prawnej z przytoczeniem przepisów prawa. Stwierdzić należy, że *decyzja Starosty Gnieźnieńskiego* realizuje ten wymóg, choć część uzasadnienia zawartego na str. 9 zaskarżonej decyzji rzeczywiście ma charakter teoretyczny i lakoniczny.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia. Od sprzeciwu pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Sprzeciw od decyzji powinien 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 Gnieźnieński (ePUAP).
2. Burmistrz Trzemeszna (ePUAP).
3. Sano Agrar Instytut sp. z o.o., reprezentowana przez radcę prawnego [REDACTED], zastępowaną przez pełnomocnika substytucyjnego radcę prawnego [REDACTED].
4. Aa.

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gnieźnie (ePUAP).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz (tel. 61-854-17-55),
starszy specjalista Barbara Jerzak (tel. 61-854-13-07).

INFORMACJA O PRYWATNOŚCI

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

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

W 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.