



Poznań, dnia 18 sierpnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.19.2020.13

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 i art. 138 § 1 pkt 3 w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c i art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363), zwanej dalej *ustawą*, w związku z odwołaniem, podpisanym przez pięćdziesięciu sześciu mieszkańców ul. Rzemieśniczej i ulic przyległych w Trzciance, od decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianieckiego Nr 468/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r. (znak: AB.6740.441.2020.AK) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Rzemieśniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową, zwanej dalej *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianieckiego*:

I. **uchylam w całości decyzję Starosty Czarnkowsko-Trzcianieckiego i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia** organowi I instancji, po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez: panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████-██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████ i panią ██████████ ██████████-██████████;

II. **umarzam postępowanie odwoławcze** w zakresie odwołania wniesionego przez: panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████-██████████, panią ██████████ ██████████-██████████, pana ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, pana ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████, panią ██████████ ██████████ i pana ██████████ ██████████.

Uzasadnienie

Decyzją Nr 468/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r. (znak: AB.6740.441.2020.AK) Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki udzielił Burmistrzowi Trzcianki zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

Pismem z dnia 7 sierpnia 2020 r. (nadanym w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu do Starostwa Powiatowego w Czarnkowie: 10 sierpnia 2020 r.) tożsame odwołanie od *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* wnieśli wymienieni w sentencji mieszkańcy ul. Rzemieśniczej i ulic przyległych w Trzciance, zwani dalej *Odwołującymi*, żądając uchylecia zaskarżonej decyzji. W odwołaniu wskazano panią [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]-[REDAKTOWANE] jako osobę reprezentującą *Odwołujących* oraz jej adres korespondencyjny.

Odwołujący podnieśli, iż Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności uzasadniając go interesem społecznym, tymczasem w maju 2019 r. grupa mieszkańców ul. Rzemieśniczej i ulic przyległych w Trzciance złożyła do Burmistrza Trzcianki pismo wyrażające sprzeciw wobec planu przeprowadzenia drogi łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową (przez tereny TTBS, ul. Rzemieśniczą i ul. Dąbrówki), której celem jest odciążenie ruchu w centrum miasta Trzcianki i skierowanie go przez osiedla mieszkalne.

Zdaniem *Odwołujących*, przedmiotowa inwestycja drogowa docelowo ma połączyć dwie drogi wojewódzkie nr 178 i nr 180 i stanowić alternatywne rozwiązanie komunikacyjne dla obsługi ruchu na trasie Oborniki-Wałcz.

Według *Odwołujących*, przeprowadzenie drogi przez teren TTBS wiąże się z:

1. zwielokrotnieniem natężenia ruchu drogowego w obszarze osiedla domów jednorodzinnych, dwóch punktów przedszkolnych oraz szkoły, a tym samym obniżeniem bezpieczeństwa oraz zwiększeniem emisji hałasu i spalin;
2. likwidacją kilkudziesięciu miejsc parkingowych, z których obecnie korzystają użytkownicy sąsiedniej szkoły, banku, przedszkola, hali widowiskowo-sportowej oraz wielu firm;
3. budową ruchliwego skrzyżowania w bezpośrednim sąsiedztwie szkoły oraz punktu przedszkolnego, co wpłynie na zmniejszenie bezpieczeństwa dzieci;
4. koniecznością relokacji firm, które obecnie prowadzą działalność gospodarczą na terenie TTBS i płacą z tego tytułu podatki.

Wobec powyższego, *Odwołujący* dowodzą, że w ich ocenie planowana inwestycja drogowa nie poprawi bezpieczeństwa użytkowników ul. Rzemieśniczej i trudno mówić w takiej sytuacji o interesie społecznym.

Ponadto, *Odwołujący* przywołali zapisy uchwały nr XXV/181/04 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Trzcianki w rejonie ulic Reymonta, Rzemieśniczej, Lelewela i Piotra Skargi (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2004 r. Nr 140, poz. 2874) w zakresie ustaleń dla terenu dróg publicznych klasy drogi lokalnej, oznaczonego symbolem KL. Zdaniem *Odwołujących*, zaprojektowana rozbudowa ul. Rzemieśniczej na odcinku od ul. Reymonta do ul. Żwirowej nie spełnia warunku minimalnej szerokości pomiędzy liniami rozgraniczającymi, ustalonego w ww. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, i w konsekwencji powoduje

szereg niedogodności, w tym m.in. zagrożenie bezpieczeństwa, a nawet życia użytkowników ruchu - głównie rowerzystów i pieszych.

Odwołujący zgłosili również alternatywny wariant przeprowadzenia drogi łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową z wykorzystaniem pasa drogowego ul. Sobieskiego, który w ich ocenie przystosowany jest do budowy przedmiotowej drogi.

Odwołujący wyrazili także niezadowolenie z odpowiedzi (pismo z dnia 26 czerwca 2019 r., znak: RPI.7226.36.2019.KSL), jaką otrzymali od Burmistrza Trzcianki na swoje podanie z dnia 13 maja 2019 r.

Opisane powyżej 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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego pismem z dnia 17 sierpnia 2020 r. (znak: AB.6740.441.2020.AK, data nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego: 17 sierpnia 2020 r., data wpływu: 19 sierpnia 2020 r.).

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy, pismem z dnia 10 września 2020 r. (data doręczenia: 14 września 2020 r.) organ II instancji wezwał Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego do:

1. uzupełnienia akt sprawy o dowody (opatrzone stosownymi pieczęciami wraz z podpisem i podaniem funkcji osoby upoważnionej do składania oświadczeń w tym zakresie) opublikowania:
 - a) obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* na tablicy ogłoszeń oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Czarnkowie (wraz z datami publikacji),
 - b) obwieszczenia o wydaniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Urzędu Miejskiego Trzcianki (wraz z datami publikacji);
2. złożenia wyjaśnień na okoliczność:
 - a) braku w aktach sprawy opinii Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu,
 - b) zatwierdzenia podziału nieruchomości na kopii mapy z projektem podziału, stanowiącej załącznik nr 2 do *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*,
 - c) pominięcia działek o nr. ewid.: 909/13, 910/3 i 911/2, ark. 17, obręb 0001 M. Trzcianka, jako nieruchomości, na których realizowana będzie inwestycja:
 - w zawiadomieniu i obwieszczeniu z dnia 14 lipca 2020 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*,
 - w obwieszczeniu opublikowanym w prasie lokalnej („Nadnoteckie Echa”) w wydaniu z dnia 21 lipca 2020 r.,mimo wskazania przez wnioskodawcę tych działek we wniosku z dnia 10 lipca 2020 r.

Jednocześnie pismem z dnia 10 września 2020 r. (ePUAP-UPP48022625) Wojewoda Wielkopolski wezwał Burmistrza Trzcianki do:

1. ustosunkowania się do uwag wniesionych przez *Odwołujących* 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. uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o:
 - a) potwierdzenie wystąpienia do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego o wyrażenie opinii, o której mowa w art. 11b ust. 1 *ustawy*, i jej niewydanie w terminie, o którym mowa w art. 11b ust. 2 *ustawy*,
 - b) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w odniesieniu do następujących nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid.: 913, 931/4, 932/3, 933, 3465/2 i 909/11, ark. 18, dz. o nr. ewid.: 1013/5, 1019, 1013/8, 1039 i 1013/10,
 - c) mapy zawierające projekt podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami oraz zgodne z mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, w odniesieniu do nieruchomości o nr. ewid. 1013/13, ark. 18, obręb 0001 M. Trzcianka;
3. złożenia wyjaśnień na okoliczność:
 - a) sposobu uwzględnienia uwagi zawartej w opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 7 sierpnia 2019 r. (znak: DI-IV.8012.126.2019),
 - b) braku zgodności mapy, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, z wnioskiem w zakresie nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją (działka o nr. ewid. 911/3, obręb 0001 M. Trzcianka).

Po sprawdzeniu, czy osoby podpisane pod odwołaniem figurują w rejestrze gruntów (wypisy z dnia 31 sierpnia 2020 r.) jako właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, Wojewoda Wielkopolski pismami z dnia 10 września 2020 r. wezwał:

1. osobę wskazaną w odwołaniu jako reprezentanta *Odwołujących* - do uzupełnienia odwołania o stosowne pełnomocnictwo upoważniające do reprezentowania strony (stron) w postępowaniu przed organem odwoławczym;
2. właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego objętego *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, podpisanych pod odwołaniem - do wyjaśnienia, czy osoba wskazana w odwołaniu jako reprezentant *Odwołujących* została umocowana do działania w ich imieniu jako pełnomocnik;
3. pozostałych sygnatariuszy odwołania - do jego uzupełnienia o dowody potwierdzające posiadanie przez nich przymiotu strony oraz do wyjaśnienia, czy osoba wskazana w odwołaniu jako reprezentant *Odwołujących* została umocowana do działania w ich imieniu jako pełnomocnik.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 18 grudnia 2020 r.

Na powyższe wezwanie, pismem z dnia 19 listopada 2020 r. (nadanym w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, data wpływu: 24 listopada 2020 r.) odpowiedziała pani ██████████ (aktualne nazwisko: ██████████-██████████), która wycofała odwołanie od *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* oraz oświadczyła, że nie upoważniała osoby wskazanej w odwołaniu jako reprezentanta *Odwoływających* do działania w jej imieniu jako pełnomocnika.

Pozostałe z wezwanych osób na pismo Wojewody Wielkopolskiego nie odpowiedziały.

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 10 września 2020 r., Burmistrz Trzcianki pismem z dnia 8 października 2020 r. (data wpływu: 13 października 2020 r., znak: RPI.720.5.2020.KSL):

1. odniósł się do kwestii podniesionych przez *Odwoływających*;
2. poinformował, że na stronie 22. dokumentacji pn. „Załącznik do wniosku” zawarto kopię wystąpienia do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego o wyrażenie opinii w przedmiotowej sprawie, z adnotacją, że organ nie wyraził opinii;
3. przekazał oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w odniesieniu do następujących nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid.: 913, 931/4, 932/3, 933, 3465/2 i 909/11, ark. 18, dz. o nr. ewid.: 1013/5, 1019, 1013/8, 1039, 1013/10 i 1013/13, zwane dalej *oświadczeniem*;
4. złożył wyjaśnienia na okoliczność sposobu uwzględnienia uwagi zawartej w opinii Zarządu Województwa Wielkopolskiego;
5. wyjaśnił, że przedmiotowa inwestycja zlokalizowana jest na działce o nr. ewid. 911/3, obręb 0001 M. Trzcianka (własność Gminy Trzcianka), lecz omyłko ww. działka została pominięta we wniosku o wydanie decyzji i w konsekwencji brak jej w *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*.

W tym miejscu należy zauważyć, że w ww. *oświadczeniu* jako inwestora wskazano Gminę Trzciankę, a nie właściwego zarządcę drogi gminnej objętej postępowaniem, tj. Burmistrza Trzcianki.

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 10 września 2020 r., Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki pismem z dnia 12 października 2020 r. (data wpływu: 15 października 2020 r., znak: AB.6740.441.2020.AK):

1. uzupełnił akta sprawy o dowody potwierdzające:
 - a) zamieszczenie obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* w BIP Starostwa Powiatowego w Czarnkowie,
 - b) zamieszczenie obwieszczenia o wydaniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* na tablicy ogłoszeń oraz w BIP UM Trzcianki;
2. wyjaśnił, że:
 - a) zarządca drogi nie przedłożył opinii Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, ani dowodu potwierdzającego wystąpienie ze stosownym wnioskiem i niewydanie opinii w ustawowym terminie, natomiast organ I instancji uznał, że przedmiotowa opinia nie jest wymagana, gdyż tereny planowanej inwestycji nie są

terenami zamkniętymi resortu obrony narodowej, ani nie sąsiadują z nimi, a droga nie przebiega w ciągu dróg o znaczeniu obronnym,

- b) podział nieruchomości został zatwierdzony na kopii mapy, natomiast oryginały map z projektem podziału organ I instancji miał do wglądu w toku innego postępowania (znak: AB.6740.817.2019.T),
- c) w zawiadomieniu i obwieszczeniu z dnia 14 lipca 2020 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, jak i w obwieszczeniu opublikowanym w prasie lokalnej, przez nieuwagę pominięto działki o nr. ewid.: 909/13, 910/3 i 911/2, ark. 17, obręb 0001 M. Trzcianka, które są własnością Gminy Trzcianka.

W piśmie z dnia 19 października 2020 r. (data wpływu: 29 października 2020 r., znak: jw.), w uzupełnieniu do wcześniejszej korespondencji, Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki oświadczył, że obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* zostały zamieszczone na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Czarnkowie odpowiednio w terminach: 15-28 lipca 2020 r. oraz 7-20 sierpnia 2020 r.

Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy przekazanej dokumentacji techniczno-budowlanej, organ II instancji pismem z dnia 18 grudnia 2020 r. (ePUAP-UPP53095889) wezwał Burmistrza Trzcianki do:

1. uzupełnienia wniosku o:

- a) prawidłowo wypełnione *oświadczenie*,
- b) oryginał lub odpis, poświadczony za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a § 2 *k.p.a.*, opinii Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego, bądź dowód potwierdzający wystąpienie ze stosownym wnioskiem i niewydanie opinii w terminie, o którym mowa w art. 11b ust. 2 *ustawy*,
- c) oryginał mapy zawierającej projekt podziału następującej nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid. 7334/9,
- d) oryginał lub poświadczony odpis opinii Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, bądź dowód potwierdzający wystąpienie ze stosownym wnioskiem i nieudzielenie odpowiedzi w terminie, o którym mowa w art. 11d ust. 2 *ustawy*;

2. złożenia wyjaśnień w zakresie:

- a) możliwości samodzielnego funkcjonowania zamierzenia budowlanego objętego *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* bez następującej nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, dz. o nr. ewid. 911/3,
- b) całkowitej długości przedsięwzięcia (dróg gminnych łączących ul. Żeromskiego z ul. Parkową w Trzciance), obejmującego trzy etapy, dla których uzyskano decyzje Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 128/2020, nr 451/2020 i nr 468/2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, mając na uwadze przepis art. 11d ust. 1 pkt 9 *ustawy*,
- c) braku określenia prędkości projektowej dla przedmiotowej drogi gminnej klasy L zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi

- publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej *rozporządzeniem*,
- d) rozbieżności w szerokości zaprojektowanych pasów ruchu pomiędzy rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* a rys. nr 3.1 *Przekroje normalne*, Trasa E, przekrój 1-1, w kontekście § 15 ust. 1 *rozporządzenia*,
 - e) braku informacji o kategorii i klasie technicznej ul. Żwirowej oraz ul. Miłosza, niezbędnej do weryfikacji zgodności rozwiązań projektowych z § 15 oraz § 43 *rozporządzenia*,
 - f) doprecyzowania, czy projektowana ścieżka rowerowa jest jednokierunkowa, dwukierunkowa czy jednokierunkowa, z której mogą korzystać piesi, w odniesieniu do § 47 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia*,
 - g) zaprojektowania łuków kołowych na skrzyżowaniu z ul. Chrobrego o wartości 5 m niezgodnie z § 71 pkt 1 *rozporządzenia* (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* - skrzyżowanie z Trasą I w km 0+067,19),
 - h) zaprojektowania ronda w kształcie niezgodnym z § 75 *rozporządzenia*,
 - i) naruszenia § 79 pkt 1 *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie zjazdów indywidualnych o szerokości mniejszej niż 4,50 m (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* - zjazdy nr: 1, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 14, 15, 20, 21, 23, 24, 27, 29, 31, 34, 36, 43, 44, 47, 50 i 52),
 - j) naruszenia § 78 ust. 2 pkt 1 lit. a *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie zjazdu publicznego o szerokości mniejszej niż 5,00 m [por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* w km 0+056,94 (zjazd nr 32)],
 - k) zgodności przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych studzienek ściekowych z przepisem § 103 ust. 9 *rozporządzenia* (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu*),
 - l) braku oświetlenia przejścia dla pieszych w km 0+272,5 wymaganego zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia* (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu*),
 - m) braku zaprojektowania placu do zawracania dla samochodów na nieprzelotowym zakończeniu drogi na skrzyżowaniu w km ok. 0+317,5 wymaganego zgodnie z § 125 ust. 1-3 *rozporządzenia* (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu*, działka o nr. ewid. 912/2),
 - n) braku oznaczenia na rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* drzew przewidzianych do nasadzenia w ramach przedmiotowej inwestycji, wskazanych w opisie do projektu w pkt. 5.9 (strona 36.), zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 4 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 związku z art. 25 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), zwanej dalej *ustawą nowelizującą*, z uwzględnieniem § 53 ust. 3 *rozporządzenia*,
 - o) braku zaprojektowanego kanału technologicznego, który jest wymagany zgodnie z art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), zwanej dalej *ustawą o drogach publicznych*,

- p) braku zaprojektowanego skosu dla zjazdu indywidualnego w km 0+231 wymaganego zgodnie z § 79 pkt 3 rozporządzenia (por. rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu*, zjazd nr 48),
- q) zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla nieruchomości o nr. ewid. 7334/14.

Jednocześnie w ww. wezwaniu, Wojewoda Wielkopolski zwrócił uwagę na brzmienie § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839), zwanego dalej *rozporządzeniem ws. przedsięwzięć*, wskazujące, że przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest droga „o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km (...)”. Organ odwoławczy zaakcentował również, że konsekwencją takiego zapisu jest konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nawet w przypadku, gdy przedsięwzięcie drogowe będzie polegało na budowie kilku krótkich odcinków, których sumaryczna długość przekroczy 1 km.

Organ II instancji zauważył także, że niewłaściwym jest stosowanie tzw. „salami slicing”, czyli praktyki polegającej na umyślnym dzieleniu planowanej inwestycji, w celu obniżenia parametrów przedsięwzięcia i/lub kwalifikacji, co stanowi obejście przepisów prawa.

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), zwanego dalej *rozporządzeniem zmieniającym wt*, Burmistrz Trzcianki został zobowiązany do przedłożenia aktualnego oświadczenia, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (w brzmieniu obowiązującym do dnia 18 września 2020 r.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), zwanej dalej *ustawą Prawo budowlane*.

Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 17 marca 2021 r.

Pismem z dnia 14 stycznia 2021 r. (data wpływu: 14 stycznia 2021 r., znak: RPI.720.2.2020.PS, ePUAP-UPP54355554) Burmistrz Trzcianki zwrócił się o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z dnia 18 grudnia 2020 r. Wojewoda Wielkopolski przychylił się do wniosku, o czym poinformował pismem z dnia 21 stycznia 2021 r. (ePUAP-UPP54767981).

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 18 grudnia 2020 r. Burmistrz Trzcianki pismami z dnia 17 lutego 2021 r. (data wpływu: 17 lutego 2021 r.; znak: RPI.720.2.2020.PS, RPI.720.2.2021.PS; ePUAP-UPP56514424, ePUAP-UPP56514682, ePUAP-UPP56513946):

1. wyjaśnił, że:

- a) ul. Rzemieślnicza pierwotnie nie była objęta opracowaniem, jednak na skutek wniosków mieszkańców zakres planowanych robót został poszerzony o ww. ulicę, aby wprowadzić dodatkowe rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo i spowalniające ruch,

- b) przewidziany do rozbudowy odcinek drogi, objęty *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, ma długość 638,1 m, dlatego nie wystąpiono o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- c) planowane zamierzenie budowlane może w pełni samodzielnie funkcjonować bez zakresu zlokalizowanego na działce o nr. ewid. 911/3 (obręb 0001 M. Trzcianka), którą omyłkowo pominięto w wniosku i w konsekwencji nie została objęta *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*,
- d) opinia Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, w ocenie zarządcy drogi, nie jest w przedmiotowym postępowaniu wymagana, gdyż planowana inwestycja drogowa nie jest zlokalizowana na obszarze wojskowych terenów zamkniętych oraz w jej rejonie nie występują wojskowe urządzenia teletechniczne, a także planowana droga nie stanowi drogi o znaczeniu obronnym,
- e) prędkość projektowa dla przedmiotowej drogi gminnej klasy L wynosi 30 km/h,
- f) projektowana szerokość pasa ruchu wynosi 2,75 m, natomiast na rys. nr 3.1 *Przekroje normalne* nastąpiła omyłka pisarska i błędnie wpisano wartość 2,5 m,
- g) ul. Żwirowa i ul. Miłosza są drogami gminnymi publicznymi klasy L,
- h) projektowana ścieżka rowerowa ma szerokość 2 m (bez wliczenia krawężnika oraz obrzeża) i jest ścieżką dwukierunkową,
- i) łuki kołowe na skrzyżowaniu z ul. Chrobrego omyłkowo zaprojektowano o promieniu 5 m i należy przyjąć prawidłowe rozwiązanie i zastosować łuki o promieniu 6 m,
- j) rondo zostało zaprojektowane w kształcie zgodnym z § 75 *rozporządzenia*, gdyż § 75 ust. 2 dopuszcza stosowanie rond o kształcie zewnętrznej krawędzi i wyspy środkowej innych niż kołowy,
- k) wspomniane zjazdy zostały zaprojektowane zgodnie z wymaganiami *rozporządzenia* i posiadają szerokość nie mniejszą niż 4,5 m, natomiast wymiar oznaczony na rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* jest wymiarem jezdni zjazdu, a po obu stronach zjazdu znajduje się pobocze gruntowe o szerokości 0,75 m każde, które nie zostało zwymiarowane ze względu na zachowanie czytelności ww. rysunku,
- l) projektowany zjazd publiczny nr 32 ma całkowitą szerokość 5,5 m, a na rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* oznaczono jedynie wymiar określający szerokość jezdni wynoszącej 4 m, natomiast po obu stronach jezdni zjazdu występuje pobocze gruntowe o szerokości 0,75 m każde, które nie zostało zwymiarowane ze względu na zachowanie czytelności ww. rysunku,
- m) studzienki ściekowe zlokalizowane zostały zgodnie z § 103 ust. 9 *rozporządzenia*, gdyż przyjęto zastosowanie wpustów ściekowych krawężnikowych zlokalizowanych w krawężniku oraz częściowo w ścieku przykrawężnikowym, natomiast w miejscach gdzie konieczne było zastosowanie wpustu płaskiego studzienka ściekowa częściowo zlokalizowana jest w jezdni, co przy projektowanej klasie drogi L jest dopuszczalne,
- n) zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia* droga powinna być oświetlona w obrębie przejść dla pieszych i warunek ten jest spełniony, gdyż projektowana droga posiada istniejące oświetlenie oraz odcinki nowoprojektowanego oświetlenia, natomiast

z obliczeń fotometrycznych natężenia światła wynika, że zaprojektowane oraz istniejące oświetlenie drogowe jest wystarczające,

- o) projektowane zakończenie drogi łączy się z istniejącą drogą gruntową w wyznaczonym pasie drogowym, nie ma zatem konieczności projektowania placu do zawracania,
- p) drzewa przeznaczone do nasadzenia, omyłkowo wskazane w pkt 5.9 projektu budowlanego, nie stanowią elementu projektowej inwestycji, gdyż zakres prac nie zakłada wykonania nasadzeń w terenie objętym inwestycją, natomiast planowane jest wykonanie nasadzeń drzew w sąsiedztwie terenu objętego inwestycją, ale w ramach odrębnego zadania niezwiązanego z budową przedmiotowej drogi,
- q) kanał technologiczny zostanie zaprojektowany jako odrębne opracowanie,
- r) zjazd indywidualny nr 48 łączy się krawężnią ze zjazdem nr 49, w wyniku czego powstaje zjazd podwójny obsługujący dwie nieruchomości, a w takim przypadku nie ma możliwości zaprojektowania wymaganego skosu na krawężni przyległych do siebie zjazdów,
- s) działka o nr. ewid. 7334/14 posiada zaprojektowany dostęp do drogi publicznej poprzez dwa zjazdy indywidualne nr 49 i 51, które zostały zlokalizowane w miejscu istniejących bram wjazdowych na posesję, natomiast ze względu na bliskość projektowanej krawężni jezdni do istniejącego ogrodzenia wspomniane zjazdy mają długość odpowiednio 0,25 m i 0,3 m;

2. przekazał skany:

- a) skorygowanego *oświadczenia*,
- b) dowodu potwierdzającego wystąpienie do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego z wnioskiem o wydanie opinii w trybie art. 11b *ustawy*,
- c) mapy zawierającej projekt podziału następującej nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid. 7334/9,
- d) skorygowanych rysunków: nr 3.1 *Przekroje normalne* i nr 3.2 *Przekroje normalne i szczegóły konstrukcyjne zjazdów*,
- e) pisma mieszkańców z dnia 16 lutego 2021 r. oczekujących realizacji inwestycji (wraz z 6 listami podpisów).

Po ponownym przeanalizowaniu całości udzielonych wyjaśnień i przekazanych materiałów, Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 16 marca 2021 r. (ePUAP-UPP58137857) wezwał Burmistrza Trzcianki do:

1. uzupełnienia wniosku o:

- a) oryginał *oświadczenia*,
- b) oryginał lub poświadczony odpis opinii Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego, bądź dowód potwierdzający wystąpienie ze stosownym wnioskiem i niewydanie opinii w terminie, o którym mowa w art. 11b *ust. 2 ustawy*,
- c) oryginał mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości (5 egz.), sporządzonej zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do następującej nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid. 7334/9,

- d) oryginał lub poświadczony odpis opinii Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu, bądź dowód potwierdzający wystąpienie ze stosownym wnioskiem i nieudzielenie odpowiedzi w terminie, o którym mowa w art. 11d ust. 2 *ustawy*;
2. doprowadzenia do zgodności z wnioskiem: mapy (rys. nr 2 i 3), o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*, oraz rysunków wchodzących w skład projektu budowlanego, w zakresie działki o nr. ewid. 911/3, obręb 0001 M. Trzcianka;
3. złożenia wyjaśnień w zakresie:
- a) całkowitej długości przedsięwzięcia (dróg gminnych łączących ul. Żeromskiego z ul. Parkową w Trzciance), obejmującego trzy etapy, dla którego uzyskano następujące decyzje Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych: nr 128/2020 z dnia 13 marca 2020 r., nr 451/2020 z dnia 24 lipca 2020 r. i nr 468/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.,
 - b) możliwości funkcjonowania przedmiotowego zamierzenia budowlanego objętego wnioskiem bez ronda zaprojektowanego niezgodnie z § 75 *rozporządzenia*, mając na uwadze, że dla przedmiotowej inwestycji stosuje się przepisy sprzed nowelizacji *rozporządzenia*, czyli obowiązujące od dnia 13 września 2019 r.,
 - c) statusu drogi gruntowej w km ok. 0+317,5 - droga publiczna w myśl *ustawy o drogach publicznych* czy ogólnodostępna droga wewnętrzna stanowiąca własność gminy,
 - d) uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w zakresie § 79 pkt 3 *rozporządzenia* w związku z brakiem możliwości zaprojektowania zjazdu indywidualnego w km 0+231 z zastosowaniem skosów 1:1,
 - e) zachowania skrajni drogi o szerokości 0,5 m, wymaganej zgodnie z § 54 ust. 1 *rozporządzenia*;
4. przedłożenia:
- a) oryginałów opisu technicznego i rysunków, na których dokonano korekt i uzupełnień zgodnie z uwagami zawartymi we wcześniejszym wezwaniu,
 - b) dowodów, z których będzie jednoznacznie wynikać zapewnienie oświetlenia przejścia dla pieszych w km 0+272,5 zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia*.
- Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 18 czerwca 2021 r.

Pismem z dnia 16 marca 2021 r. (ePUAP-UPP58137820) Wojewoda Wielkopolski zwrócił się do Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego z prośbą o udzielenie informacji w zakresie długości odcinka przedmiotowego przedsięwzięcia, dla którego wydano decyzję Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 128/2020 z dnia 13 marca 2020 r. (znak: AB.6740.775.2019.T) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Dąbrówki w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową.

W odpowiedzi na powyższe, organ I instancji, w piśmie z dnia 22 marca 2021 r. (znak: AB.6740.240.2020.AK, AB.6740.441.2020.AK) poinformował, że długość odcinka, dla którego wydano decyzję Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 128/2020 z dnia 13 marca 2020 r. (znak: AB.6740.775.2019.T) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

polegającej na budowie ul. Dąbrówki w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową, wynosi 548,21 m.

Pismami z dnia 13 kwietnia 2021 r. (data wpływu: 13 kwietnia 2021 r., znak: RPI.720.2.2020.PS, ePUAP-UPP59788433) i 17 maja 2021 r. (data wpływu: 17 maja 2021 r., znak: RPI.720.2.2021.PS, ePUAP-UPP61789704), Burmistrz Trzcianki zwracał się z prośbą o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi na wezwanie z dnia 16 marca 2021 r. Wojewoda Wielkopolski przychylił się do przedmiotowych wniosków, o czym informował odpowiednio pismami z dnia 22 kwietnia 2021 r. i 17 maja 2021 r.

W odpowiedzi na wezwanie z dnia 16 marca 2021 r. Burmistrz Trzcianki pismem z dnia 27 maja 2021 r. (znak: RI.720.2.2021.PS; data wpływu za pośrednictwem platformy ePUAP: 27 maja 2021 r., ePUAP-UPP62514229; data wpływu za pośrednictwem operatora pocztowego: 31 maja 2021 r.):

1. wyjaśnił, że:

- a) przekazuje poświadczony odpis mapy zawierającej projekt podziału nieruchomości, sporządzonej zgodnie z odrębnymi przepisami, w odniesieniu do następującej nieruchomości: obręb 0001 M. Trzcianka, ark. 17, dz. o nr. ewid. 7334/9, co jednak nie znalazło potwierdzenia w dokumentach załączonych do ww. pisma,
- b) odcinek ul. Dąbrówki objęty decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 128/2020 z dnia 13 marca 2020 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma długość 548,21 m, odcinek drogi łączącej ul. Żeromskiego z ul. Rzemieśniczą (decyzja nr 451/2020 z dnia 24 lipca 2020 r.) ma długość 273,70 m, natomiast odcinek ul. Rzemieśniczej (decyzja nr 468/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.) ma długość 783,25 m, co sumarycznie daje 1605,16 m,
- c) przedmiotowa inwestycja w celu połączenia projektowanych dróg wymaga budowy skrzyżowania, zaś ze względu na kształt i powierzchnię terenu będącego w dyspozycji zdecydowano się na rondo o nieregularnym kształcie, gdyż rondo o wyspie okrągłej nie mieściłoby się w wyznaczonych liniach rozgraniczających, natomiast alternatywnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie dwóch skrzyżowań zwykłych,
- d) istniejąca droga gruntowa opisana w projekcie jako trasa „G” stanowi oś jednej z jezdni ul. Miłosza, która jest drogą publiczną klasy L,
- e) planowany zjazd indywidualny nr 48 posiada zaprojektowany skos 1:1 z lewej strony, natomiast z prawej strony krawędź zjazdu łączy się ze zjazdem indywidualnym nr 49 (zjazd podwójny), w związku z czym nie ma możliwości zastosowania w tym miejscu skosu,
- f) w projekcie zachowano skrajnię drogi wymaganą przepisami *rozporządzenia*;

2. przekazał:

- a) oryginał *oświadczenia*,
- b) kopię wystąpienia do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego o wydanie opinii,
- c) kopię opinii nr 1593/21 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2021 r. (znak: WszW.Poz.-WO-Zp.0732.123.2021),
- d) skorygowane rysunki:
 - nr 2 *Mapa z proponowanym przebiegiem drogi - Plan zagospodarowania terenu*,

- nr 3 *Linie rozgraniczające teren inwestycji*,
 - nr 2 *Plan zagospodarowania terenu*,
 - nr 3.1 *Przekroje normalne*,
 - nr 3.2 *Przekroje normalne i szczegóły konstrukcyjne zjazdów*,
- e) skorygowany opis techniczny (str. 23.+26. i 35.+36. projektu budowlanego).

W tym miejscu należy zauważyć, że w ww. piśmie Burmistrz Trzcianki nie przedstawił dowodów potwierdzających zapewnienie oświetlenia przejścia dla pieszych w km 0+272,5 zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia*.

Pismem z dnia 17 czerwca 2021 r. Wojewoda Wielkopolski zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do dnia 18 sierpnia 2021 r.

Na tym etapie Wojewoda Wielkopolski uznał zgromadzoną dokumentację za wystarczającą do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie.

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

W dniu 10 lipca 2020 r. do organu I instancji wpłynął wniosek zarządcy drogi - Burmistrza Trzcianki - o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Rzemieśniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową. Zarządca drogi wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki 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 14 lipca 2020 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z dnia 14 lipca 2020 r. i dnia 6 sierpnia 2020 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 Czarnkowie (w terminie od dnia 15 lipca 2020 r. do dnia 28 lipca 2020 r.) i UM Trzcianki (od dnia 15 lipca 2020 r. do dnia 29 lipca 2020 r.);
2. zamieszczonego w BIP Starostwa Powiatowego w Czarnkowie (od dnia 15 lipca 2020 r. na okres 14 dni) i UM Trzcianki (od dnia 15 lipca 2020 r. do dnia 29 lipca 2020 r.);
3. opublikowanego w prasie lokalnej („Nadnoteckie Echa”) dnia 21 lipca 2020 r.

W aktach sprawy stwierdzono brak dowodu zamieszczenia obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Czarnkowie (wraz z datami publikacji), 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.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania:

1. spełniało tylko częściowo wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 1 *ustawy*, gdyż oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji, według katastru nieruchomości, z uwagi na pominięcie działek o nr. ewid.: 909/13, 910/3 i 911/2, ark. 17, obręb 0001 M. Trzcianka, było niekompletne;
2. spełniało wymóg określony w art. 11d ust. 6 pkt 2 *ustawy* zawierając informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Stwierdzono, iż ww. nieruchomości nie zostały również wskazane w obwieszeniu o wszczęciu postępowania.

Wobec powyższego, organ I instancji ponownie prowadząc postępowanie winien wypełnić obowiązek określony w art. 11d ust. 5 *ustawy*, mając na uwadze art. 10 § 1 *k.p.a.*, informując o prawidłowym oznaczeniu wszystkich nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem o wydanie decyzji.

W dniu 5 sierpnia 2020 r. Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki wydał decyzję Nr 468/2020 (znak: AB.6740.441.2020.AK), którą udzielił Burmistrzowi Trzcianki zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Rzemieśniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową". Decyzji nadano rygor 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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego* na tablicach ogłoszeń oraz w BIP Starostwa Powiatowego w Czarnkowie oraz UM Trzcianki (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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego*. Przedmiotowe obwieszczenie zostało:

1. zamieszczone na tablicach ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Czarnkowie (w terminie od dnia 7 sierpnia 2020 r. do dnia 20 sierpnia 2020 r.) i UM Trzcianki (od dnia 7 sierpnia 2020 r. do dnia 24 sierpnia 2020 r.);
2. zamieszczone w BIP Starostwa Powiatowego w Czarnkowie (w terminie od dnia 7 sierpnia 2020 r. na okres 14 dni) i UM Trzcianki (od dnia 11 sierpnia 2020 r. do dnia 26 sierpnia 2020 r.);
3. opublikowane w prasie lokalnej („Nadnoteckie Echa”) dnia 11 sierpnia 2020 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 (pismo z dnia 5 sierpnia 2020 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.

Po przeanalizowaniu wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

Wniosek z dnia 10 lipca 2020 r. został złożony przez właściwego zarządcę drogi, tj. Burmistrza Trzcianki, i prawidłowo podpisany.

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

1. Zarządu Województwa Wielkopolskiego - postanowienie nr 126/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r. (znak: DI-IV.8012.126.2019) z uwagą, że „projektowanie i realizacja przedmiotowej inwestycji winny uwzględniać jej usytuowanie z granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych, wrażliwych na zanieczyszczenie”,
2. Burmistrza Trzcianki - pismo z dnia 7 sierpnia 2019 r. (znak: RPI.720.4.2019.KSL).

Odnośnie 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 Trzcianki nie było niezbędne.

Do wspomnianego wniosku dołączono również niepoświadczoną kopię pisma z dnia 23 lipca 2019 r. (znak: 190723_136_RJ_007_II) z wystąpieniem do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego o wydanie opinii, a wnioskodawca oświadczył, że organ nie wyraził opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie, tj. od dnia 24 lipca 2019 r. Zgodnie z art. 11b ust. 2 *ustawy* niewydanie opinii w ww. terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

W toku postępowania odwoławczego wnioskodawca uzupełnił wniosek o poświadczony przez pana ██████████ ██████████ - Inspektora w Urzędzie Miejskim Trzcianki - odpis przedmiotowego wystąpienia. Należy jednak zauważyć, iż delegację z art. 268a *k.p.a.* należy czytać łącznie z przepisem art. 1 i art. 76a § 2b *k.p.a.* stanowiącym, że upoważniony pracownik organu prowadzącego postępowanie, któremu został okazany oryginał dokumentu wraz z odpisem, na żądanie strony, poświadcza zgodność odpisu dokumentu z oryginałem. Wobec powyższego pan ██████████ ██████████ nie będąc pracownikiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mógł skutecznie poświadczać odpisu dokumentu z oryginałem celem złożenia do akt postępowania tegoż właśnie odpisu.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien wezwać wnioskodawcę do prawidłowego udokumentowania dokonania czynności, o której mowa art. 11b ust. 1 *ustawy*, w odniesieniu do wymogu uzyskania opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu. Ewentualny odpis wspomnianego wystąpienia do Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego, włączany do akt sprawy, powinien spełniać wymogi art. 76a § 2 i § 2b *k.p.a.*

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*, aktualnym 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.

Dokonując z punktu widzenia cytowanego przepisu weryfikacji wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stwierdzono, co następuje:

1. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *ustawy*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Zauważyć jednak należy, że na mapie wskazano drzewo przeznaczone do wycinki, zlokalizowane na działce o nr. ewid. 911/3 (obręb 0001 M. Trzcianka), która nie jest objęta *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianieckiego*.

W tym miejscu należy wskazać, że usuwanie drzew i krzewów z pominięciem przepisów o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie oraz opłat z tym związanych, przysługuje wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości objętych *decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej* (por. art. 21 ust. 2 *ustawy*).

2. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 2 *ustawy*, do wniosku załączono analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
3. Wniosek nie zawiera oryginału mapy z projektem podziału nieruchomości, sporządzonej zgodnie z odrębnymi przepisami (por. art. 11d ust. 1 pkt 3 *ustawy*), w szczególności wynikającymi z ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (w brzmieniu obowiązującym na dzień wpisania operatu technicznego do materiałów PZGiK: Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.). Burmistrz Trzcianki przedłożył natomiast kserokopię ww. mapy. Organ I instancji nie podjął w toku postępowania kroków zmierzających do usunięcia stwierdzonego braku.
4. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3a *ustawy*, wniosek zawiera określenie nieruchomości lub jej części, która planowana jest do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego.
5. W przedmiotowej sprawie nie zachodzi konieczność określania nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11d ust. 1 pkt 3b *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 (por. art. 11d ust. 1 pkt 5 *ustawy*). Organ I instancji nie podjął w toku postępowania kroków zmierzających do jego uzupełnienia lub skorygowania. 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 załączono opinię Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – WUOZ w Poznaniu, Delegatura w Pile, z dnia 23 sierpnia 2019 r., znak: Pi-WA.5183.1470.2.2019 (por. art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f *ustawy*).
10. W toku postępowania odwoławczego wnioskodawca uzupełnił wniosek o kopię opinii nr 1593/21 Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Poznaniu z dnia 19 kwietnia 2021 r. (znak: WSzW.Poz.-WO-Zp.0732.123.2021) niespełniającą wymogów określonych w art. 76a § 2 i § 2b *k.p.a.* (por. art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. h *ustawy*). W odniesieniu do przedmiotowego odpisu znajdują zastosowanie analogiczne uwagi przytoczone już powyżej w kontekście odpisu wniosku o wydanie opinii Zarządu Powiatu Czarnkowsko-Trzcianeckiego.
11. W przedmiotowej sprawie stwierdzono brak obowiązku dołączenia dokumentów wynikających z art. 11d ust. 1 pkt. 8 lit. a, b, c, d, e, g oraz ga *ustawy*.
12. Do wniosku nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (por. art. 11d ust. 1 pkt 9 *ustawy*).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego funkcję prejudycjalną (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1483/11).

Należy zauważyć, że organ I instancji miał obowiązek dokonania weryfikacji, czy inwestycja objęta *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy* z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.), zwanej dalej *ustawą ooś*].

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 *ustawy ooś* przez „przedsięwzięcie” rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie również wtedy, gdy są one realizowane przez różne podmioty.

Interpretacja pojęcia „zamierzenia budowlanego” powinna natomiast następować w odniesieniu do *ustawy Prawo budowlane*. Pojęcie to wprawdzie nie zostało zdefiniowane w *ustawie Prawo budowlane*, jednak ustawodawca posługuje się nim w art. 33 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* (pozwolenie na budowę dotyczy całego

zamierzenia budowlanego).

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 *rozporządzenia ws. przedsięwzięć* „drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km (...) lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej” zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wyłączeniu podlegają tu jedynie przebudowy dróg lub obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Natomiast zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 *rozporządzenia ws. przedsięwzięć* przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko są również przedsięwzięcia, które nie osiągają progów określonych w § 3 ust. 1, ale po zsumowaniu parametrów (w tym przypadku długości) charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju, osiągną progi określone w § 3 ust. 1, a więc przekroczą 1 km długości.

Wobec powyższego organ I instancji powinien ustalić jaka długość dróg gminnych, łączących ul. Żeromskiego z ul. Parkową, została lub ma być objęta robotami budowlanymi polegającymi na utwardzeniu jezdni, poza wnioskowanym odcinkiem o długości 645 m (wg informacji zawartej w projekcie budowlanym). Jeżeli całe przedsięwzięcie polegające na utwardzeniu dróg gminnych łączących ul. Żeromskiego z ul. Parkową przekracza 1 km długości, to inwestor przed wystąpieniem o zgodę na realizację inwestycji drogowej w trybie *ustawy*, musi wyczerpać procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, unormowaną w *ustawie ooś*, co wynika jednoznacznie z treści art. 11a ust. 4 *ustawy* oraz art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy ooś*. Na mocy cytowanych przepisów § 3 ust. 1 pkt 62 w związku z § 3 ust. 2 pkt 3 *rozporządzenia ws. przedsięwzięć* wnioskowane zamierzenie budowlane musi być oceniane całościowo, łącznie z etapami planowanymi do realizacji lub zrealizowanymi w ciągu dróg gminnych, których odcinki ściśle się ze sobą wiążą.

Organ odwoławczy stwierdził iż w uzasadnieniu *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* nie przedstawiono dostatecznych ustaleń faktycznych (w szczególności w zakresie całkowitej długości przedsięwzięcia) oraz oceny prawnej w zakresie kwalifikacji przedmiotowej inwestycji pod kątem obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Na gruncie niniejszej sprawy zaistniała natomiast sytuacja określana mianem "salami slicing", oznaczającym dzielenie przedsięwzięcia wymagającego oceny środowiskowej na kilka mniejszych zamierzeń, które ze względu na swoje jednostkowe parametry takiej oceny nie wymagają i są realizowane jednocześnie lub etapowo w ramach formalnie odrębnych procesów inwestycyjnych jedynie w tym celu, by uniknąć przeprowadzania oceny całego podzielonego tak przedsięwzięcia (por. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/OI 1115/13).

Zjawisko „salami slicing” występuje w sytuacji, gdy ma ono na celu uniknięcie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Nie można będzie mówić o próbie obejścia procedury oddziaływania na środowisko, jeżeli podział przedsięwzięcia nie wiązał się z uniknięciem tej oceny. Warto również wskazać, że nie można postawić zarzutu „salami slicing” inwestorowi, który dla danego przedsięwzięcia uzyskał decyzję środowiskową, przeprowadzona została ocena oddziaływania na środowisko, a wydzielenie przedsięwzięcia na mniejsze ma miejsce na etapie pozwolenia na budowę.

Organ II instancji stwierdził, że inwestycja dotycząca budowy/rozbudowy dróg gminnych łączących ul. Żeromskiego z ul. Parkową została podzielona na etapy, a przedmiotowy wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej obejmuje środkową część planowanego zamierzenia.

Pierwszy odcinek przedsięwzięcia (ul. Dąbrówki), objęty decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego nr 128/2020 z dnia 13 marca 2020 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, miał długość 548,21 m. Drugi odcinek - droga łącząca ul. Żeromskiego z ul. Rzemieślniczą (decyzja nr 451/2020 z dnia 24 lipca 2020 r.) - miał długość 273,70 m. Odcinek objęty przedmiotowym postępowaniem (decyzja nr 468/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r.) ma długość 645 m (wg informacji zawartej w projekcie budowlanym). Wobec powyższego, planowana inwestycja przekracza 1 km długości, w związku z czym, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 *rozporządzenia ws. przedsięwzięć*, stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego w myśl art. 71 ust. 2 pkt 2 *ustawy ooś* wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Stwierdzić należy zatem, że *decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* została wydana z naruszeniem przepisów prawa, tj. bez przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 59 ust. 1 *ustawy ooś*, co uzasadnia uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 *k.p.a.*

Wobec uchylenia zaskarżonej decyzji, obowiązkiem organu I instancji będzie dokonanie ustaleń niezbędnych do kwalifikacji przedsięwzięcia i przedstawienie w tym zakresie oceny prawnej, stosownie do wymogów art. 107 § 3 *k.p.a.*

Reasumując, złożony wniosek należy uznać za niekompletny, wymagający uzupełnienia i wyjaśnienia. Zgodnie z art. 64 § 2 *k.p.a.* jeżeli podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie nie krótszym niż siedem dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Niedopuszczalne jest procedowanie wniosku nie spełniającego wymogów *ustawy*. Organ I instancji nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia braków, tak więc należy uznać, że postępowanie zostało wszczęte na podstawie niekompletnego wniosku, co stanowi naruszenie zasad postępowania administracyjnego.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien w pierwszej kolejności, w trybie art. 64 § 2 *k.p.a.*, wezwać zarządcę drogi do uzupełnienia wniosku o wszystkie

niezbędne elementy wskazane powyżej w punktach 3, 10 i 12, a w przypadku uzupełnienia braków formalnych, podjąć działania w celu wyjaśnienia wątpliwości wskazanych w pozostałych punktach.

Po zbadaniu zaskarżonej decyzji stwierdzono, co następuje:

Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego została wydana na podstawie ustawy mającej charakter wyjątkowy i epizodyczny, której celem jest uproszczenie i przyspieszenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy dróg publicznych, w tym przyspieszenie 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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, tj. na rzecz Burmistrza Trzcianki.

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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego* stwierdzono, co następuje:

1. Na wstępie należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjne określenie załączników do decyzji.

Na stronie 1. wskazano, że zezwolenia na realizację inwestycji drogowej udziela się

„w zakresie terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych (oznaczonego linią przerywaną koloru zielonego na mapie stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji)”. Zapis ten jest nieprecyzyjny, gdyż załączniki do decyzji oznaczono jako nr 1.1 (rys. nr 2) i 1.2 (rys. nr 3), natomiast linia terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych zawarta jest jedynie na zał. nr 1.1 (rys. nr 2).

2. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 1 ustawy. W punkcie I. na stronie 1. organ określił wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii.

Zauważyć jednak należy, że w tekście pkt. I.2. w niewłaściwy sposób zapisano kilometraż określający odpowiednio koniec projektowanej trasy A i H (jest - km 286,41 i km 315,00, winno być - km 0+286,41 i 0+315,00).

3. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 2 ustawy, w punkcie II. na stronie 2. określając linie rozgraniczające teren.
4. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi art. 11f ust. 1 pkt 3 ustawy, w punkcie III. na stronach 2.-3. ustalając warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa.
5. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* 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 Czarnkowsko-Trzcianeckiego* nie spełnia wymogu art. 11f ust. 1 pkt 5 ustawy.
W punktach V.1. i V.3. na stronie 3. zatwierdzono co prawda podział nieruchomości, jednak załącznik nr 2 do decyzji, wbrew zapisowi w pkt V.2. decyzji, nie stanowi mapa z projektem podziału nieruchomości, lecz jej kserokopia.
7. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 6 ustawy, w punkcie VI. na stronach 3.-4. określając nieruchomość lub jej część, według katastru nieruchomości, która staje się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego, tj. Gminy Trzcianka.
8. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* tylko częściowo spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 7 ustawy.

Organ I instancji w punkcie VII. na stronie 4. zatwierdził projekt budowlany, wskazując, że stanowi on załącznik nr 3 do decyzji.

Na wstępie należy wskazać, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie *ustawa nowelizująca*. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe *rozporządzenie w sprawie Pb*. Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy

ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie Pb*.

Następnie należy zauważyć, 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:

- zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń, a także informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz niezbędnych zaświadczeń;
- 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 stwierdzić, że projekt budowlany spełnia wymogi *rozporządzenia w sprawie Pb*.

Przechodząc do kwestii zgodności rozwiązań projektowych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym miejscu należy wyjaśnić, że w dniu 13 września 2019 r. weszło w życie *rozporządzenie zmieniające wt*. Zgodnie z § 2 *rozporządzenia zmieniającego wt* do inwestycji drogowej, dla której przed dniem wejścia w życie *rozporządzenia zmieniającego wt* zostało wszczęte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na projekt, wykonawstwo lub projekt i wykonawstwo, stosuje się przepisy *rozporządzenia* w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem § 3 pkt 3, § 5-8, § 8a ust. 2, § 9 ust. 1 pkt 3 i 4, ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 4, § 140 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz ust. 7-9 *rozporządzenia*, które stosuje się w brzmieniu nadanym *rozporządzeniem zmieniającym wt*. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż umowa nr RPI.7031.23.2019.KSL na wykonanie dokumentacji technicznej została zawarta dnia 3 lipca 2019 r., a zatem przed wejściem w życie *rozporządzenia zmieniającego wt*.

Organ I instancji winien sprawdzić zatem zgodność projektu budowlanego z *rozporządzeniem*, jednak obowiązkowi temu nie sprostał.

Po analizie rozwiązań projektowych, organ II instancji stwierdził naruszenie:

- § 75 *rozporządzenia* poprzez zaprojektowanie ronda o kształcie zewnętrznej krawędzi i wyspy środkowej innych niż kołowy;
- § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia* poprzez brak oświetlenia drogi (km 0+272,5) w obrębie przejścia dla pieszych.

Ponadto, organ odwoławczy stwierdził, że:

- na rys. nr 2 *Plan zagospodarowania terenu* wskazano drzewo przeznaczone do wycinki, zlokalizowane na działce o nr. ewid. 911/3 (obręb 0001 M. Trzcianka), która nie jest objęta *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*;
- w pkt. 5.14. na stronie 38. projektu budowlanego wskazano roboty ziemne realizowane na odcinku drogi gminnej ul. Dąbrówki, która nie jest objęta *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*.

Wobec powyższego, należy zauważyć, że organ I instancji miał możliwość zastosowania normy określonej w art. 35 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* poprzez nałożenie na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązku usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, oraz pouczenia, że nieuzupełnienie wymienionych przez organ braków będzie skutkowało wydaniem decyzji odmownej. Organ I instancji z możliwości tej nie skorzystał.

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

Należy podkreślić, iż skuteczne wniesienie odwołania przenosi na organ II instancji obowiązek rozpatrzenia sprawy na nowo w jej całości. Właściwe wypełnienie zasady dwuinstancyjności wymaga nie tylko wydania dwóch kolejnych rozstrzygnięć różnych organów, lecz zakłada ich podjęcie w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie jest prowadzone.

Wobec powyższego, w toku postępowania odwoławczego, co zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, organ II instancji wezwał zarządcę drogi m.in. do złożenia wyjaśnień w zakresie możliwości funkcjonowania przedmiotowego zamierzenia budowlanego objętego wnioskiem bez ronda zaprojektowanego niezgodnie z § 75 *rozporządzenia*, a zarządca drogi odpowiedział, że przedmiotowa inwestycja, w celu połączenia projektowanych dróg, wymaga budowy skrzyżowania, zaś ze względu na kształt i powierzchnię terenu będącego w dyspozycji zdecydowano się na rondo o nieregularnym kształcie, gdyż rondo o wyspie okrągłej nie mieściłoby się w wyznaczonych liniach rozgraniczających. Jednocześnie zarządca drogi wskazał, że alternatywnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie dwóch skrzyżowań zwykłych, jednak nie przedstawił rozwiązań projektowych i nie skorygował projektu budowlanego w tym zakresie.

Natomiast w odniesieniu do wymogu zawartego w § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia*, mimo wystosowania wezwania przez organ II instancji, zarządca drogi nie wykazał zapewnienia oświetlenia drogi (km 0+272,5) w obrębie przejścia dla pieszych, ograniczając się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, iż z obliczeń fotometrycznych natężenia światła wynika, że zaprojektowane oraz istniejące oświetlenie drogowe jest wystarczające. Przedmiotowych obliczeń nie zawarto w projekcie budowlanym, ani nie zostały przedłożone jako dowody w sprawie.

Wobec powyższego, w związku ze wskazanymi wcześniej brakami formalnymi wniosku, a także mając uwadze fakt, iż uzyskanie zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych możliwe jest tylko przed organem I instancji, nie było możliwe usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w postępowaniu odwoławczym.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien nałożyć na inwestora, obowiązek usunięcia opisanych powyżej nieprawidłowości.

Natomiast w sytuacji, gdy uzyskano zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, fakt ten powinien być udokumentowany w aktach sprawy oraz projekcie budowlanym stosownym postanowieniem Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego.

Ponadto z uwagi na wejście w życie *rozporządzenia zmieniającego wt*, organ administracji architektoniczno-budowlanej ponownie rozpatrując sprawę powinien 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*).

9. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi przepisu art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*:
- a) w punkcie VIII. na stronach 4.-5. 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 stronie 5. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby – nie określił obowiązku budowy tymczasowych obiektów budowlanych oraz prawidłowo określił okres użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b *ustawy*),
 - c) w punkcie X. na stronie 5. organ I instancji prawidłowo określił obowiązek i termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c oraz j *ustawy*),
 - d) w punkcie XI. na stronie 5. organ I instancji - wobec braku takiej potrzeby - nie określił szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. d *ustawy*);
 - e) w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 11f ust. 1 pkt. 8 lit. e, f, g, h oraz i *ustawy*.

Wobec powyższego nieuzasadnione jest powoływanie się w sentencji zaskarżonej decyzji (str. 1) na art. 11f ust. 2 *ustawy*, jako podstawę prawną, w oparciu o którą udzielono zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, gdyż przedmiotowa decyzja nie określa ograniczeń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *ustawy*.

10. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* spełnia wymogi przepisów art. 16 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 *ustawy*, w punktach XII. i XIII. prawidłowo określając termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.

11. W rozpatrywanej sprawie nie zachodziła konieczność dokonania ustaleń wynikających z art. 20a ustawy.

Dokonując analizy *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* organ II instancji stwierdził także, że spełnia ona wymóg art. 107 § 1 *k.p.a.* Organ I instancji prawidłowo wskazał w decyzji jej adresata - Burmistrza Trzcianki. *Decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* zawiera także prawidłowe oznaczenie strony lub stron.

Uzasadnienie *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, co prawda zawiera opis złożonego wniosku i przebiegu sprawy, uzasadnienie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz ogólne wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie, przy czym stwierdzono, że w niedostateczny sposób odniesiono się do wymogów ustawy *ooś*.

Organ II instancji stwierdził ponadto, że *decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* zawiera prawidłowe pouczenie co do terminu wniesienia odwołania.

Należy również zauważyć, iż załącznik nr 4 do *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* stanowi projekt stałej organizacji ruchu, którego celowość zamieszczenia, w takiej formie jako integralnej części decyzji, jest wątpliwa.

W tym miejscu należy wskazać, że zatwierdzenie organizacji ruchu wynika z przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.) i aktów wykonawczych, a nie z przepisów *ustawy*.

Reasumując, 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 Czarnkowsko-Trzcianecki nie dołożył należytej staranności w prowadzonym postępowaniu.

Organ II instancji stwierdził, że *decyzja Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* 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 kompleksowej odpowiedzi zarządcy drogi na wezwanie organu II instancji (wraz z przedłożeniem rozwiązań projektowych spełniających przepisy prawa), nie jest możliwe przeprowadzenie postępowania naprawczego i 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, zaś wskazane wyżej błędy proceduralne rzutują na całość rozstrzygnięcia.

W świetle wyżej wymienionych nieprawidłowości należy więc stwierdzić, że niemożliwe jest pozostawienie w obrocie prawnym *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, stąd

w pkt. I. niniejszej decyzji organ odwoławczy uchylił w całości *decyzję Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt. I. niniejszej decyzji w odniesieniu do odwołania wniesionego przez panią █████ █████-█████, Wojewoda Wielkopolski stwierdził, co następuje.

W dniu 24 listopada 2020 r. do organu II instancji wpłynęło pismo pani █████ █████ (aktualne nazwisko: █████-█████) z dnia 19 listopada 2020 r., w którym strona wycofała odwołanie od *Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oświadczenie strony postępowania administracyjnego o cofnięciu środka zaskarżenia nie wymaga zachowania szczególnej formy. Wystarczające jest, aby z treści złożonego pisma jasno wynikało, że wolą odwołującej jest odstąpienie od odwołania - cofnięcie go (por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 1692/18).

Zgodnie z art. 127 § 1 *k.p.a.*, odwołanie służy stronie postępowania, co oznacza, iż przy wielości stron postępowania każda z nich może z tego prawa skorzystać. Każda też ma uprawnienie do cofnięcia odwołania, a czynność ta nie wpływa na prawa innych stron. Umorzenie postępowania odwoławczego z uwagi na cofnięcie odwołania przez jedną ze stron dotyczy tylko jej.

Art. 137 *k.p.a.* dopuszcza cofnięcie odwołania przez stronę, jednak cofnięcie odwołania może nastąpić jedynie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy i tylko wtedy, gdy cofnięcie odwołania nie prowadzi do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

Czynność procesowa cofnięcia odwołania oparta jest na zasadzie ograniczonej (względnej) dyspozycyjności. Jej skuteczność w każdym wypadku zależy od oceny zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy, a zatem nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego. Granice tej oceny wyznaczają dwa sprawdziany: "naruszenie prawa" i "naruszenie interesu społecznego". Zaistnienie któregoś ze wskazanych wyznaczników nakłada obowiązek odmowy uwzględnienia cofnięcia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 202/11).

Wojewoda Wielkopolski ustalił, że cofnięcie odwołania nastąpiło przed wydaniem decyzji, jednak zaistniał jeden z ww. wyznaczników, tj. naruszenie prawa. Wobec powyższego organ odwoławczy przystąpił do merytorycznego rozpatrzenia odwołania.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt. II. niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołań wniesionych przez: panią █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, pana █████ █████, pana █████ █████, pana █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, pana █████ █████-█████, panią █████ █████-█████, pana █████ █████, pana █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, pana █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████, pana █████ █████, panią █████ █████, panią █████ █████.

██████████ i pana ██████████ ██████████, zwanych dalej wspólnie *Skarżącymi*, Wojewoda Wielkopolski stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu I instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika bezpośrednio z art. 127 § 1 *k.p.a.*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Za niedopuszczalne należy zatem uznać merytoryczne rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *k.p.a.*

W tym miejscu należy zauważyć, że przepisy *ustawy* nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z treści *ustawy* wynika jedynie, iż stronami postępowania są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 *ustawy*, są podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie. Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 *ustawy*, stronami omawianego postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h *ustawy*. Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 *ustawy*. W przypadku osób nielegitymujących się ww. prawami, w myśl art. 28 *k.p.a.*, w celu udziału w postępowaniu winny one wskazać swój interes prawny lub obowiązek, którego dotyczy postępowanie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, zgodnie z którym interes prawny można wyprowadzić tylko z przepisów prawa materialnego (por. wyrok NSA z dnia 13 września 1999 r., sygn. akt IV SA 39/99), zatem podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *k.p.a.*, nie jest więc legitymowany do żądania wszczęcia postępowania czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć.

Przypomnieć należy także, iż na mocy art. 11i ust. 1 *ustawy* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *ustawie* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*.

Wobec powyższego, można wywieść, że interes prawny w postępowaniu mają także podmioty, których nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji drogowej, w rozumieniu art. 3 pkt 20 *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia

2017 r., sygn. akt II OSK 2514/17), a także podmioty, do których odnoszą się wymogi dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 4 *ustawy* (por. postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 1145/18).

W odniesieniu do niniejszej inwestycji, obszar oddziaływania obiektu budowlanego wyznaczony został w oparciu o przepisy art. 43 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*.

Na gruncie niniejszej sprawy trzeba zauważyć, że interes prawny należy odróżnić od interesu faktycznego, jaki mogą mieć *Skarżący* w wyeliminowaniu z obrotu prawnego określonego aktu administracji publicznej. Interes faktyczny w postępowaniu administracyjnym może mieć bowiem każdy, kto ze względu na swoją rzeczywistą sytuację lub subiektywne przekonanie, jest zainteresowany rozstrzygnięciem danej sprawy administracyjnej. Z pojęcia strony postępowania administracyjnego zostały jednak wykluczone podmioty, które mogą wykazać się jedynie posiadaniem interesu faktycznego w takim, a nie innym rozstrzygnięciu.

Ze zgromadzonego przez Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego materiału dowodowego nie wynikało, aby *Skarżący* figurowali jako właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak było także dokumentów potwierdzających, iż *Skarżącym* przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*.

Analiza treści elektronicznych ksiąg wieczystych nr PO1T/██████████, PO1T/██████████, PO1T/██████████ i PO1T/██████████ również nie wykazała, iż *Skarżącym* przysługuje prawo własności (por. dział II) lub inne prawa i roszczenia (por. dział III) w odniesieniu do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Ponadto, działki tych *Skarżących*, którzy są właścicielami lub współwłaścicielami nieruchomości położonych w sąsiedztwie terenu planowanej inwestycji, nie znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji.

Z uwagi na fakt, iż przymiot strony *Skarżących* nie wynikał z przysługującego im prawa własności, czy innego prawa rzeczowego do nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją, organ odwoławczy zobowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *k.p.a.*, czy *Skarżących* można uznać za strony postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego organ II instancji pismem z dnia 10 września 2020 r. (daty doręczeń: 17, 18, 21 i 29 września 2020 r. - zgodnie ze zwrotnymi potwierdzeniami odbioru; data doręczeń w trybie tzw. doręczenia zastępczego: 1 października 2020 r. - zgodnie ze zwrotem przesyłek pocztowych pozostawionych w aktach sprawy) wezwał skutecznie *Skarżących* do wykazania interesu prawnego w niniejszym postępowaniu. W wyznaczonym terminie (7 dni od skutecznego doręczenia ww. pisma), jak i do dnia wydania niniejszej decyzji, *Skarżący* nie udzielili odpowiedzi na wezwanie.

W konsekwencji, w ocenie Wojewody Wielkopolskiego, *Skarżący* nie mogą być uznani za strony w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*. Jednocześnie zauważyć należy, iż tożsame zarzuty jak *Skarżących* zostały podniesione w odwołaniu osób wskazanych w pkt I. niniejszej decyzji (stron mających interes

prawny w przedmiotowej sprawie, z uwagi na status właściciela lub współwłaściciela nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji - 6 m od zewnętrznej krawędzi drogi gminnej), które zostało merytorycznie rozpatrzone przez organ odwoławczy w dalszej części niniejszej decyzji.

Mając na uwadze fakt, iż odwołanie wniesione przez *Skarżących* pochodziło od podmiotów nie posiadających przymiotu stron, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 *k.p.a.* Stwierdzenie przez organ II instancji, że *Skarżący* nie są stronami w rozumieniu art. 28 *k.p.a.*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *k.p.a.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że w przypadku, gdy od decyzji organu I instancji złożonych zostaje wiele odwołań, organ odwoławczy, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 138 § 1 *k.p.a.*, wydaje jedną decyzję, w której powinien rozstrzygnąć o wszystkich tych odwołaniach. Organ odwoławczy może więc zawrzeć w jednej decyzji różne rozstrzygnięcia w stosunku do jednego lub kilku odwołujących się. Warunkiem zgodności z prawem takiej decyzji jest to, aby rozstrzygnięcia te nie pozostawały ze sobą w sprzeczności (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 638/17).

O łączeniu w jednej decyzji odwoławczej instytucji z art. 138 § 1 pkt 3 i art. 138 § 2 *k.p.a.* można zatem mówić w sytuacji wielości odwołań od decyzji organu I instancji, wniesionych przez różne podmioty (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2029/19).

Odnośnie zarzutów wniesionych w odwołaniu należy wyjaśnić, co następuje:

I.

Na wstępie należy przypomnieć, że istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie. Oznacza to, że organ odwoławczy winien rozpatrzyć sprawę na nowo w jej całokształcie. Kontrola instancyjna organu rozpatrującego odwołanie obejmuje zarówno legalność dokonanego przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia sprawy, jak również ocenę stanu faktycznego. Niezbędnym wymogiem merytorycznego orzekania przez organ odwoławczy jest dostateczne i wszechstronne wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, co wynika z wyroku NSA 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 ponownie przypomnieć, 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 miałaby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego, i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (stanowisko wyrażone m.in. przez NSA 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 NSA 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 uzależnić zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

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

II.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego nadania *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* rygoru natychmiastowej wykonalności, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 *ustawy* starosta (w niniejszej sprawie Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki) w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z dnia 11 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1757/13 czy wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 352/15), literalna wykładania powyższego przepisu wskazuje, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności jest obligatoryjne, jeżeli zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 *ustawy* od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności,

zawartej w art. 108 *k.p.a.*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Z kolei, zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2007 r. (sygn. akt I SA/Wa 1447/06) nie tylko planowane terminy realizacji inwestycji, czy też finansowanie inwestycji z funduszy europejskich oznaczają "uzasadniony przypadek", o którym mowa w art. 17 ust. 1 *ustawy*, ale również poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników dróg jest zawsze "uzasadnionym przypadkiem" w rozumieniu tego przepisu.

Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym *ustawa* nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Istotne jest to, czy dana okoliczność może być uznana za okoliczność wskazującą na istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Co więcej, przesłanki interesu społecznego lub interesu gospodarczego nie muszą wystąpić łącznie, wystarczające jest bowiem wystąpienie tylko jednej z nich.

Jeżeli wnioskodawca wskaże na interes społeczny polegający np. na poprawie jakości, bezpieczeństwa i komfortu ruchu użytkowników drogi (jak w analizowanym przypadku), a organ I instancji uzna, że wystąpiły przesłanki do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, to *ustawa* nie daje podstaw do negowania takiego rozstrzygnięcia.

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 *ustawy* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *ustawy*, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 *ustawy* (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15).

Wskazać trzeba, że charakter *ustawy* wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Wojewoda Wielkopolski stoi na stanowisku, że organ I instancji nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*. Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozzerwalnie związany z interesem społecznym. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg są powszechnie znane i jako takie – zgodnie z art. 77 § 4 *k.p.a.* – nie wymagają dowodu.

Reasumując, organ II instancji stwierdził, iż podniesione zarzuty dotyczące braku interesu społecznego w kontekście nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie zasługują na uwzględnienie.

III.

Odnosząc się do zarzutu braku zgodności rozwiązań projektowych z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Trzcianki w rejonie ulic Reymonta, Rzemieśniczej, Lelewela i Piotra Skargi, należy zauważyć iż zgodnie z art. 11i ust. 2 *ustawy* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

IV.

Ustosunkowując się do wskazanych negatywnych skutków przeprowadzenia drogi przez teren TTBS oraz zaproponowanego alternatywnego wariantu przebiegu drogi, organ II instancji przedstawia następujące stanowisko.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Wojewoda Wielkopolski działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Inwestor jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Mając na względzie zasadę prawdy obiektywnej ustanowioną w art. 7 *k.p.a.*, organ odwoławczy umożliwił Burmistrzowi Trzcianki – jako kreatorowi i wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej – odniesienie się do zarzutów dotyczących lokalizacji planowanego przedsięwzięcia i przyjętych rozwiązań projektowych, podniesionych w ww. odwołaniu.

W piśmie z dnia 8 października 2020 r., co zostało już przywołane w części sprawozdawczej uzasadnienia niniejszej decyzji, zarządca drogi przedstawił swoje stanowisko i obszernie wyjaśnienia.

W pierwszej kolejności Burmistrz Trzcianki podkreślił istotę planowanej inwestycji i wyjaśnił, że w związku z rosnącym natężeniem ruchu, skutkującym brakiem płynności na głównych drogach w mieście, należało niezwłocznie podjąć działania w zakresie budowy nowej infrastruktury drogowej. Problem z przemieszczaniem się w obrębie miasta narasta zwłaszcza w okresie letnim. Z uwagi na bezpośrednie położenie Trzcianki na trasie łączącej północ i południe kraju oraz na promienisty układ dróg wojewódzkich, zakres możliwości rozwiązania problemu komunikacyjnego jest dość ograniczony. Zarządca drogi zdecydował zatem o wykonaniu „łącznika”, który skieruje ruch lokalny bezpośrednio w obszary zabudowy jednorodzinnej, odciążając tym samym zakorkowane drogi wojewódzkie.

Następnie, Burmistrz Trzcianki zauważył, że przedmiotowa inwestycja skutkować będzie połączeniem drogi wojewódzkiej nr 180 z drogą gminną nr 163108P. Projektowana droga stanowić będzie tym samym drogę alternatywną, a zachowując lokalny charakter zwiększy funkcjonalność ruchu i podniesie komfort użytkowników. Utrudnienia spowodowane brakiem właściwej infrastruktury drogowej, zdaniem zarządcy drogi, uniemożliwiają swobodny dostęp lokalnej społeczności do podstawowych usług dla ludności i gospodarki.

W dalszej kolejności, Burmistrz Trzcianki szczegółowo przytoczył zakres inwestycji i stwierdził, że w pełni uzbrojona infrastruktura drogowa dzięki inżynierskim urządzeniom bezpieczeństwa ruchu drogowego zapewni komfort, ale przede wszystkim bezpieczeństwo zwłaszcza niechronionych użytkowników ruchu. Natomiast w stanie istniejącym, zły stan techniczny nawierzchni, brak chodników i jakichkolwiek urządzeń BRD, stanowi realne zagrożenie zwłaszcza dla pieszych.

Odnosząc się natomiast do argumentu podniesionego w odwołaniu w postaci stwierdzenia: „zagrożenie bezpieczeństwu a nawet życiu użytkowników ruchu - głównie rowerzystów i pieszych”, Burmistrz Trzcianki wskazał, że ogromne ryzyko wypadku czy też śmierci niesie za sobą poruszanie się pieszo po jezdni.

Burmistrz Trzcianki zauważył również, że mieszkańcy we wcześniejszych pismach oczekiwali zastosowania alternatywnych rozwiązań komunikacyjnych, tj. połączeń z ul. Żeromskiego poprzez np. ul. Krętą, os. Lelewela. Inwestor zlecił opracowanie dokumentacji projektowej dla rozbudowy ul. Krętej i podjął działania w celu uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (zezwolenie zostało udzielone w dniu 11 czerwca 2021 r. - przyp. organu II instancji). Natomiast ul. Lelewela wraz z ul. Sobieskiego stanowić będzie przedmiot opracowania kolejnej dokumentacji projektowej. Nastąpi to, zgodnie z zapewnieniem zarządcy drogi, niezwłocznie po opracowaniu (już zleconej) koncepcji odwodnienia obszaru pomiędzy ul. Reymonta, rowem melioracyjnym, ul. Lelewela i ul. Rzemieślniczą.

Burmistrz Trzcianki podkreślił także, że odwołanie od *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* podpisane zostało przez 56 osób, natomiast liczba osób zamieszkujących na obszarze miejskim Trzcianki wynosi 16 631, a zatem *Odwołujący* stanowią jedynie 0,3% mieszkańców w skali miasta. Władze samorządu muszą mierzyć się z problemami komunikacyjnymi globalnie (mając na uwadze szeroko rozumiany interes społeczny), nawet gdy wiąże się to z niezadowoleniem części lokalnej społeczności.

W tym miejscu należy zauważyć, iż odwołujące się strony mają prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności swoich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni.

Ponadto, zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. 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 określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich, nie może stanowić podstawy kwestionowania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Przyjmuje się, że ostatecznie o dopuszczalności zaakceptowania w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych rozwiązań decydują literalnie przepisy prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego materialnego. Jeżeli więc zezwolenie ma uszanować wymagania dotyczące ochrony "uzasadnionych" interesów osób trzecich (art. 11f ust. 1 pkt 4 *ustawy*), to należy przyjąć, że owe osoby trzecie mogą skutecznie inwestycję drogową zablokować (zażądać odmowy wydania zezwolenia), jeżeli powołałyby się na konkretne, identyfikowalne naruszenia prawa, które inwestycja spowoduje. Samo niezadowolenie z inwestycji drogowej i zwiększenia natężenia ruchu, czy perspektywa utraty miejsc parkingowych oraz relokacji przedsiębiorstw, nie stanowi wystarczającej podstawy, aby odmówić zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Należy jeszcze raz podkreślić, że względu na treść art. 11e *ustawy* (przywołanego już w zasadach ogólnych - powyższy pkt I.), nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami – w tym na przykład od zgody właścicieli sąsiednich nieruchomości czy sugerowanego przez odwołujące się strony alternatywnego rozwiązania projektowego (w oparciu o pas drogowy ul. Sobieskiego w Trzciance). Ponadto, należy zauważyć, iż z przepisów *ustawy* nie wynika, aby wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej miało następować po uprzednim obowiązkowym przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (bezpośrednich lub korespondencyjnych). Wobec powyższego, odparcia wymagają zarzuty odwołań wskazujące na nieuwzględnienie przez zarządcę drogi sprzeciwu mieszkańców oraz na niesatysfakcjonującą i niepełną odpowiedź na pismo z pytaniami dotyczącymi inwestycji.

Godzi się również wyjaśnić, że zagadnienia związane z potencjalnym oddziaływaniem przedsięwzięcia na klimat akustyczny i powietrze atmosferyczne winny być elementem postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji (np. przywołane w odwołaniu zwiększenie emisji hałasu i spalin) strony winny zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego.

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

lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej decyzji przysługuje:

- w odniesieniu do pkt. I rozstrzygnięcia - sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, zwanego dalej *WSA w Poznaniu*, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia;
- w odniesieniu do pkt. II rozstrzygnięcia - skarga do *WSA w Poznaniu*, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia.

Od sprzeciwu i skargi 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 2021 poz. 535). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Sprzeciw i skarga od decyzji powinny 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:

- w odniesieniu do sprzeciwu:
 - wskazanie zaskarżonej decyzji,
 - żądanie jej uchylecia,
 - oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję;
- w odniesieniu do skargi:
 - wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności,
 - oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy,
 - określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

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

Otrzymują:

1. Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki (ePUAP).
2. Burmistrz Trzcianki (ePUAP).
3. *Odwołujący* (wg rozdzielnika w aktach sprawy).
4. Aa.

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Czarnkowie (ePUAP).

Sprawę prowadzą:

starszy specjalista Patryk Stojanowicz (tel. 61-854-10-81, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl),
starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik (tel. 61-854-14-67, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl).

W treści niniejszej decyzji „wyczerpiono” 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