



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 lipca 2024 r.

IF-O.7821.1.2024.AK

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 572), oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 311), po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez _____, od decyzji Starosty Dzierżoniowskiego z dnia 29 stycznia 2024 r., Nr 35/2024 (znak: BA.6740.4.77.2023), zezwalającej Burmistrzowi Miasta Bielawa na realizację inwestycji drogowej polegającej na przebudowie i rozbudowie dróg wraz z infrastrukturą techniczną tj. oświetleniem ulicznym i kanalizacją deszczową, w ramach zadania "Przebudowa drogi gminnej nr 117957D (ul. Stefana Żeromskiego – etap II) oraz drogi gminnej nr 117896D (ul. Bankowa) i drogi gminnej nr 117902D (ul. Henryka Sienkiewicza) w Bielawie", oraz zatwierdzającej podział nieruchomości wyznaczony liniami rozgraniczającymi teren i zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu z projektem architektoniczno-budowlanym,

- uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Uzasadnienie

W dniu 11 sierpnia 2023 r. wpłynął do Starosty Dzierżoniowskiego wniosek Burmistrza Miasta Bielawa, działającego za pośrednictwem pełnomocnika Zbigniewa Zadrożnego, o wydanie decyzji zezwalającej na realizację opisanej na wstępie inwestycji drogowej. Wniosek powyższy został uzupełniony pod względem formalno-prawnym w dniu 12 września 2023 r., w odpowiedzi na wezwanie organu pierwszej instancji z dnia 24 sierpnia 2023 r.

W wyniku rozpoznania powyższego wniosku, Starosta Dzierżoniowski, decyzją z dnia 29 stycznia 2024 r., Nr 35/2024 udzielił wnioskowanego zezwolenia.

Odwołanie od powyższej decyzji, w ustawowym terminie, złożyła strona postępowania – _____, kwestionując:

- brak konsultacji społecznych;
- nieobjęcie decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach działki _____ podlegającej wywłaszczeniu;

- brak uzasadnienia przeniesienia zatoki autobusowej oraz alternatywnych jej lokalizacji. Strona podnosi, że zmiana lokalizacji zatoki autobusowej nastąpiła w celu niezwiązanym z koniecznością wykonania inwestycji drogowej na potrzeby mieszkańców Gminy Bielawa, ale na potrzeby możliwości realizacji inwestycji deweloperskiej na działce nr obręb Północ. Zdaniem strony skarżącej zatwierdzenie podziału działki na działki nastąpiło w taki sposób, że pozbawiono pozostałą część nieruchomości dotychczasowego dostępu do drogi publicznej i możliwości wykonania innego połączenia z drogą publiczną. Strona podnosi, że w miejscu likwidowanej zatoki nie będzie lokalizowany żaden nowy element drogi, którego wykonanie byłoby niezbędne do korzystania z pasa drogowego, natomiast będzie lokalizowana przyszła droga dojazdowa do działki , obręb Północ zgodnie z zawartym porozumieniem z prywatną spółką deweloperską.

Na podstawie posiadanej dokumentacji, biorąc pod uwagę przepisy obowiązującego prawa, tutejszy Organ stwierdził, co następuje.

W myśl art. 11a ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – zwanej dalej specustawą drogową, starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 320) zarządcą drogi gminnej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W przedmiotowej sprawie, w przypadku przebudowy i rozbudowy drogi gminnej właściwym zarządcą drogi jest Burmistrz Miasta Bielawa. W związku z powyższym, w przypadku zamiaru działania Inwestora przez pełnomocnika, pełnomocnictwo winno zostać udzielone przez zarządcę drogi do działania w jego imieniu. Tymczasem znajdujące się w aktach sprawy pełnomocnictwo z dnia 17 lutego 2023 r. udzielone zostało na rzecz Pana Zbigniewa Zadrożnego do działania w imieniu Gminy Bielawa, a nie Burmistrza Gminy Bielawa. Powyższe powoduje brak właściwej reprezentacji Inwestora w całym toku postępowania.

W dalszym ciągu analizy przedmiotowego postępowania należy zauważyć, że zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy drogowej właściwy zarządca drogi składa wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W aktach sprawy znajduje się:

- pozytywna opinia Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 sierpnia 2023 r. (znak: IRT.ZPP.550.86.2023),
- pismo z dnia 07 sierpnia 2023 r. podpisane przez Pana Zbigniewa Zadrożnego (niewłaściwie umocowanego pełnomocnika) skierowane do Zarządu Powiatu Dzierżoniowskiego o wydanie stosownej opinii, z potwierdzeniem jego złożenia w dniu 11 sierpnia 2023 r. do Zarządu Powiatu Dzierżoniowskiego. W dalszej części akt sprawy znajduje się oświadczenie Inwestora (podpisane przez niewłaściwie ustanowionego pełnomocnika) o braku uzyskania opinii w ustawowym terminie. Oświadczenie takie jest niezbędnym elementem dla uznania wystąpienia sytuacji, o której mowa w art. 11b ust. 2 specustawy drogowej, zgodnie z którym niewydanie opinii, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Niemniej jednak należy zauważyć, że każde oświadczenie musi posiadać datę jego podpisania. Oświadczenie jest pojęciem pochodzącym z prawa cywilnego oznaczające przejaw woli (wiedzy) jednostki ukierunkowany na wywołanie pożądanego i określonego skutku prawnego, dokonanie pewnej zmiany, bądź też ustania stosunku prawnego. W oświadczeniu, niezależnie od jego tematu, nie może zabraknąć takich elementów jak: data i miejsce sporządzenia oraz informacje o osobie sporządzającej oświadczenie (jak: imię, nazwisko, adres oraz ewentualnie inne bardziej szczegółowe dane w zależności od rodzaju dokumentu). Znajdujące się w aktach sprawy oświadczenie nie zawiera daty jego podpisania.

Obowiązek dołączenia innych dokumentów do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wynika ponadto z art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, który stanowi, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

- 1) mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu;
- 2) analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi;
- 3) mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami;
 - 3a) określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3b) określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone;
- 4) określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu;
- 5) trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 725, zm.: Dz. U. z 2024 r., poz. 834), aktualnym na dzień opracowania projektu;
- 7a) w przypadku drogi lub jej odcinka, o których mowa w art. 24ga ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych:
 - a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy o drogach publicznych,
 - b) uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy o drogach publicznych;
- 7aa) w przypadku drogi krajowej lub jej odcinka innych niż wymienione w art. 24ga ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych albo drogi wojewódzkiej lub jej odcinka należy ponadto przedstawić:
 - a) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy o drogach publicznych, a także uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 tej ustawy, albo
 - b) oświadczenie zarządcy drogi, że nie ubiega się i nie będzie się ubiegał o dofinansowanie zamierzenia budowlanego z budżetu Unii Europejskiej;
- 7b) w przypadku inwestycji, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa – załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku

o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1112);

8) opinie:

a) ministra właściwego do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami,

b) dyrektora właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani,

c) właściwego organu nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych,

ca) ministra właściwego do spraw środowiska – w odniesieniu do złóż strategicznych,

d) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych oraz w odniesieniu do wykonywania obiektów budowlanych lub robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,

e) dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych,

f) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów,

g) właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej – w odniesieniu do linii kolejowej,

ga) podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1796) – w odniesieniu do obszaru portu lub przystani morskiej,

h) innych organów wymaganych przepisami szczególnymi;

9) wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne.

Które z wymienionych powyżej dokumentów winny zostać załączone do wniosku zależy od przedmiotu inwestycji i jej lokalizacji. Do wniosku w przedmiotowej sprawie Inwestor winien był dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 3a, pkt 3b, pkt 4, pkt 5, pkt 7b, pkt 8 lit. f oraz pkt 9 specustawy drogowej.

W omawianej sprawie tutejszy Organ stwierdził następujące nieprawidłowości w powyższym zakresie:

1. Znajdująca się w aktach sprawy mapa (nr 16 w spisie akt) zawiera kilka linii, w tym czerwoną przerywaną opisaną w legendzie jako linia rozgraniczająca teren inwestycji oraz zieloną przerywaną opisaną w legendzie jako linia ograniczonego korzystania z nieruchomości.

Przepisy art. 12 ust. 1 i ust. 2 specustawy drogowej wskazują, że decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, natomiast linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.

Powyższe uregulowania wprost wskazują, że linia rozgraniczająca teren inwestycji z mocy ustawy stanowi linię podziału nieruchomości. Zatem linia rozgraniczająca teren winna biec po nowych lub istniejących granicach działek. Tymczasem na wspomnianej mapie linia rozgraniczająca teren została poprowadzona również w miejscach, gdzie nie został przewidziany podział nieruchomości. Ponadto linia rozgraniczająca winna zostać przedstawiona na mapie stanowiącej załącznik do wydanej decyzji o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej. Wskazuje na to art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej, zgodnie z którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej winna zawierać w szczególności określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów.

W analizowanej sprawie linie rozgraniczające zostały błędnie oznaczone, a także na mapie, która nie została załącznikiem do wydanej decyzji, mimo że na stronie drugiej, w punkcie II organ pierwszej instancji te linie przywołuje. Wadliwe jest również wyznaczenie na tej mapie linii ograniczonego korzystania z nieruchomości w sytuacji, gdy, jak wskazano powyżej, nie stanowi ona załącznika do decyzji, a także zaskarżona decyzja nie wskazuje ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, lit. c oraz lit. e–h specustawy drogowej.

Stwierdzić ponadto należy, że mapa stanowiąca proponowany przebieg drogi sporządzona została w nieczytelnej skali, co uniemożliwia odczytanie granic istniejących i projektowanych oraz nieruchomości podlegających zajęciu na cele przebudowy zjazdów i sieci uzbrojenia terenu.

Ponadto, ze złożonego wniosku, z zatwierdzonej dokumentacji oraz zaskarżonej decyzji nie wynika, która z dróg gminnych (numer drogi) podlega przebudowie, a która rozbudowie i o jakie działki. W myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej decyzja zawiera 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. Mając na uwadze powyższe uregulowanie wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej winien określać pasy drogowe poszczególnych dróg publicznych, a decyzja winna wskazywać nieruchomości stanowiące istniejący i projektowany pas drogowych poszczególnych dróg gminnych. Z zaskarżonej decyzji informacja taka nie wynika.

2. Analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi jest niekompletna i winna zostać uzupełniona o klasę dróg publicznych.

3. W myśl art. 11f ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust. 1 specustawy drogowej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Zatwierdzeniu winien zatem podlegać podział nieruchomości sporządzony na właściwej mapie z wykazem zmian gruntowych. W przedmiotowej sprawie nie można mówić o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, gdyż organ pierwszej instancji uczynił jako załącznik nr 1 do swojej decyzji „zeszyt” stanowiący zbiór map podziałowych, a nie poszczególne podziały. W przypadku pojedynczych podziałów na osobnych mapach każda z nich winna stanowić załącznik do decyzji. Ponadto należy zauważyć, że organ pierwszej instancji błędnie przywołał datę przyjęcia do zasobu wskazując na 04 września 2022 r., tymczasem jest to data 04 września 2023 r.

4. Wniosek Inwestora zawiera tabelę z zajęciami czasowymi ze wskazaniem ich powierzchni (w przypadku działki nr 1129/6 powierzchnia jest niezgodna z powierzchnią wynikającą z podziału nieruchomości) oraz tabelę z określeniem nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone z podaniem powierzchni, która jest mniejsza od powierzchni wskazanej w czasowym zajęciu. Organ pierwszej instancji nie wyjaśnił powyższej

rozbieżności, szczególnie w konfrontacji z liniami wskazanymi na mapie z proponowanym przebiegiem drogi. Złożony wniosek nie zawiera zatem jednoznacznego podania o wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, lit. c oraz lit. e–h specustawy drogowej, a także podania o wydanie zezwolenia na wykonanie obowiązków tych obowiązków.

5. Do wniosku Inwestor nie dołączył także projektu organizacji ruchu docelowego – części rysunkowej, którego sporządzenie zgodnie z wymaganiami art. 10 ust. 10c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1047, z późn. zm.) oraz § 2 ust. 1a Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 784) winno nastąpić przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

6. Organ pierwszej instancji nie zweryfikował również konieczności uzyskania i przedłożenia zaświadczenia o braku sprzeciwu wobec zgłoszenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód z wykopów budowlanych, wymaganego art. 394 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 1087, zm.: Dz. U. z 2024 r., poz. 1089).

Na podstawie złożonego wniosku organ administracji architektoniczno-budowlanej orzeka w drodze decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która, w myśl art. 11f ust. 1 specustawy drogowej winna zawierać:

1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii:

Zaskarżona decyzja w punkcie I wskazuje powiązanie przebudowywanych /rozbudowywanych dróg z sąsiednim układem komunikacyjnym. Wymienione w tym punkcie klasy dróg (błędnie nazwane kategoriami) są niespójne z klasami dróg zawartymi na stronach 8-9 projektu architektoniczno-budowlanego. Brak jest możliwości zweryfikowania tych informacji, z uwagi na brak określonych klas dróg w analizie powiązania drogi z innymi drogami publicznymi - stanowiącej załącznik do wniosku oraz brak takiej informacji w części opisowej projektu zagospodarowania terenu.

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:

W zaskarżonej decyzji w punkcie II organ pierwszej instancji powołał się na błędnie poprowadzone linie rozgraniczające znajdujące się na mapie, która nie została podpisana i opieczetowana jako załącznik do wydanej decyzji – kwestia ta została opisana na stronach 4-5 niniejszej decyzji. Ponadto decyzja winna jednoznacznie wskazywać, które z trzech dróg gminnych podlegają przebudowie, a które rozbudowie i o jakie działki – Wojewoda Dolnośląski podnosił już ten temat na stronie 5 niniejszej decyzji.

3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa:

Dla przedmiotowej inwestycji Burmistrz Miasta Bielawa decyzją z dnia 29 czerwca 2023 r. (znak: OŚR.6220.7.2021) ustalił środowiskowe uwarunkowania, w tym w punkcie III niezbędne do uwzględnienia w projekcie budowlanym. Wynika z nich obowiązek:

- a) zastosowania na całej długości przebudowywanej drogi zastosowania nawierzchni o zredukowanej hałaśliwości, o skuteczności min. 3,5 dB dla prędkości 50 km/h względem nawierzchni referencyjnej;
- b) oczyszczenia odprowadzanych wód poprzez zastosowanie osadników;
- c) zastosowania rozwiązań umożliwiających wydostanie się z systemu odwodnienia drobnych zwierząt;
- d) określenia sposobu zagospodarowania mas ziemnych usuwanych lub przemieszczanych w ramach realizowanego przedsięwzięcia;
- e) określenia sposobu odprowadzenia wód z wykopów.

W zaskarżonej decyzji, w punkcie III brak jest odniesienia, czy zatwierdzony projekt budowlany zawiera rozwiązania spełniające wymogi decyzji środowiskowej. Sam projekt budowlany takich informacji nie zawiera, jedynie na stronie 10 projektu architektoniczno-budowlanego znajdują bardzo lakoniczne odniesienie do decyzji środowiskowej. Pamiętać, przy czym należy, że etap projektu budowlanego to konkretne rozwiązania projektowe, gdzie używanie sformułowań „należy zastosować rozwiązania” zamiast „zastosowano...” jest niewłaściwe.

Podobnie sytuacja wygląda z nałożoną w decyzji środowiskowej kompensacją przyrodniczą oraz obowiązkiem wykonania analizy porealizacyjnej. W zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji nie zweryfikował możliwości dokonania nasadzeń kompensacyjnych wzdłuż przebudowywanej drogi, jak również nie nałożył obowiązku na Inwestora sporządzenia analizy porealizacyjnej zgodnie z punktem V decyzji środowiskowej, co powoduje wadliwość wydanej decyzji również w tym zakresie.

4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich – zostały prawidłowo opisane w zaskarżonej decyzji.

5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1:

Organ pierwszej instancji dokonał błędnego zatwierdzenia podziału nieruchomości – na co zwrócono uwagę w uzasadnieniu niniejszej decyzji na stronie 5.

6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego:

Organ pierwszej instancji w tabeli znajdującej się w punkcie VI wymienił nieruchomości, które przejdą na własność Gminy Bielawa z dniem, kiedy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. Zauważyć jednak należy, że tylko dwie z tych nieruchomości – jak wynika ze znajdujących się w aktach sprawy wypisów z ewidencji gruntów, stanowią własność prywatną, a pozostałe stanowią własność Gminy Bielawa. W ponownie prowadzonym postępowaniu należy tę kwestię wyjaśnić i prawidłowo wywłaszczyć tylko te nieruchomości, które nie stanowią własności Gminy Bielawa.

7) zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego – organ pierwszej instancji zatwierdził obie części projektu budowlanego.

W zakresie jego merytorycznej zawartości Wojewoda Dolnośląski odniesie się w dalszej części uzasadnienia.

8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:

a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych: zawarte w punkcie XI zaskarżonej decyzji;

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:

W zakresie dwóch powyższych punktów organ pierwszej instancji winien ponownie przeanalizować, czy projekt budowlany przewiduje budowę tymczasowych obiektów budowlanych i wtedy określić termin ich użytkowania i rozbiórki, a co do istniejących obiektów nieprzewidzianych do dalszego użytkowania określić termin rozbiórki;

d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie: zawarte w punkcie XI zaskarżonej decyzji;

e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu: błędnie określone w zaskarżonej decyzji, na co wskazano na stronie 5 niniejszej decyzji;

f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych – brak urządzeń wodnych;

g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych – brak innych dróg publicznych;

h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów: organ pierwszej instancji w tabeli znajdującej się w punkcie II prawidłowo określił charakter przebudowywanego zjazdu. Wyjaśnienia wymagają jednakże prace budowlane realizowane na działce określone jako „przebudowa istniejących dojeżdż” – czy dojścia te są elementami zjazdu i mogą kwalifikować się jako zajęcie z tego przepisu;

i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, lit. c oraz lit. e–h:

Organ pierwszej instancji nie ustalił ograniczeń w powyższym zakresie, co świadczy o wadliwości weryfikowanej decyzji tej kwestii;

j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, lit. c oraz lit. e–h:

Organ pierwszej instancji nie zezwolił na wykonanie obowiązków na nieruchomościach objętych „zajęciem czasowym”, co stanowi naruszenie przywołanego przepisu.

Organ orzekający w sprawie w pierwszej instancji musi mieć na uwadze uregulowanie art. 11a ust. 2a specustawy drogowej, które zobowiązuje starostę do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego

zarządcy drogi, w tym dla wszystkich elementów, o których mowa w art. 11f ust. 1 tej ustawy (jeżeli występują).

Analizując całość dokumentacji, w tym zatwierdzony projekt budowlany, pod kątem zgodności z przepisami należy zauważyć, że specustawa drogowa w tym względzie wskazuje na konieczność zachowania przepisów ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie drogowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Zastosowanie będzie miał zatem odpowiednio art. 35 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego (w przedmiotowej sprawie przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:

(...)

b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;

(...);

2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;

3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie:

c) kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego;

3a) dołączenie:

a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,

b) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 9 i pkt 10;

4) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie:

a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 – w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,

b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane – w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;

4a) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie:

a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 – w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane,

b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane – w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.

Przedmiotem analizowanej inwestycji jest przebudowa i rozbudowa dróg gminnych klasy D: drogi gminnej nr 117957D (ulica Stefana Żeromskiego), drogi gminnej nr 117896D

(ulica Bankowa), drogi gminnej nr 117902D (ulica Henryka Sienkiewicza) wraz z infrastrukturą techniczną, tj. oświetleniem ulicznym i kanalizacją deszczową – na odcinku od km 0+000,00 do km 0+625,50. Odcinek ten jest częścią inwestycji, dla której wydana została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach do km 1+318,00. Organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami tej decyzji, zarówno pod kątem merytorycznych ustaleń jak też zakresu objętego decyzją. Decyzja Burmistrza Bielawy z dnia 29 czerwca 2023 r. (znak: OŚR.6220.7.2021) o środowiskowych uwarunkowaniach, w charakterystyce przedsięwzięcia wymienia numery działek, na których projektowana jest inwestycja. Biorąc pod uwagę wymienione tam działki oraz obszar realizacji przedsięwzięcia oznaczony niebieską linią ciągłą na mapie stanowiącej załącznik do wydania decyzji środowiskowej, organ pierwszej instancji winien przeanalizować, czy zakres terytorialny tej decyzji obejmuje obszar objęty robotami budowlanymi w projekcie budowlanym. Zasadą bowiem jest, aby wszystkie działki na których przewidziane zostały roboty budowlane – również te na „zajęciu czasowym”, były objęte decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. W ponownie prowadzonym postępowaniu organ pierwszej instancji winien tę kwestię przeanalizować oraz wyjaśnić rozbieżność w zakresie numeru działki: w decyzji środowiskowej znajduje się działka nr 949/6, natomiast w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nr 949/9. Ponadto organ, przed wydaniem decyzji winien przeanalizować zakres przedmiotowy wskazany w charakterystyce przedsięwzięcia z zakresem objętym projektem budowlanym oraz merytoryczne aspekty wymienione na stronach 6-7 niniejszej decyzji.

Pozostając w kwestii decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, odpowiadając na zarzuty zawarte w odwołaniu, należy zauważyć, że zarówno w charakterystyce przedsięwzięcia jak i na mapie stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie tej decyzji, część działki została wymieniona jako obszar realizacji przedsięwzięcia. Nie można potwierdzić zatem zarzutu strony odwołującej się, że działka nie została objęta decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ponadto decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana została po przeprowadzeniu postępowania z udziałem społeczeństwa, w trakcie którego istniała możliwość czynnego uczestnictwa w postępowaniu, tj. zapoznania się z aktami sprawy i możliwość składania wniosków i uwag dotyczących przedmiotowego przedsięwzięcia, o czym Burmistrz Bielawy poinformował w drodze obwieszczenia z dnia 30 grudnia 2021 r.

Wobec powyższego zarzut strony odwołującej się w zakresie należy uznać za bezzasadny.

Analizując projekt zagospodarowania terenu pod kątem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi należy stwierdzić jak poniżej:

Projekt zagospodarowania terenu pod względem zawartości i kompletności winien spełniać wymogi Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1679, zm. Dz. U. z 2023 r., poz. 2405).

W myśl § 14 pkt 2, pkt 3, pkt 5 lit. d i pkt 8 tego rozporządzenia, część opisowa projektu zagospodarowania terenu winna zawierać:

- określenie istniejącego stanu zagospodarowania działki lub terenu, w tym informację o obiektach budowlanych przeznaczonych do rozbiórki;
- projektowane zagospodarowanie działki lub terenu, w tym:

- urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi,
- sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków,
- układ komunikacyjny,
- sposób dostępu do drogi publicznej,
- parametry techniczne sieci i urządzeń uzbrojenia terenu,
- ukształtowanie terenu i układ zieleni, w zakresie niezbędnym do uzupełnienia części rysunkowej projektu zagospodarowania działki lub terenu;

- informacje o charakterze, cechach istniejących i przewidywanych zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników projektowanych obiektów budowlanych i ich otoczenia w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi;

- informację o obszarze oddziaływania obiektu.

Zatwierdzony zaskarżoną decyzją projekt zagospodarowania terenu nie wypełnia wymienionych powyżej przepisów. Część opisowa nie zawiera opisanego stanu istniejącego zagospodarowania działek objętych inwestycją w tym planowanych rozbiórek w odniesieniu do tych działek. Projektowane zagospodarowanie terenu nie wymienia wszystkich przewidzianych do realizacji obiektów i elementów pasa drogowego, z podaniem ich parametrów: np. klasy dróg, szerokość i pochylenie jezdni, chodników, ścieżki rowerowej, zatoki autobusowej i zjazdów – z podaniem charakteru zjazdów, parametry skrzyżowań, parametry miejsc postojowych, parametry sieci i urządzeń uzbrojenia terenu, ukształtowanie zieleni (w tym nasadzeń kompensacyjnych), prędkości projektowej i miarodajnej. Zatwierdzony projekt nie odnosi się do zagrożeń dla środowiska, w tym uwarunkowań wynikających z decyzji środowiskowej – o czym jest mowa w powyższej części uzasadnienia niniejszej decyzji.

Ponadto, mając na uwadze § 18 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego informacja o obszarze oddziaływania obiektu winna zawierać:

1) wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu;

2) zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Tutejszy Organ stwierdził, że znajdująca się w punkcie 7 projektu zagospodarowania terenu informacja jest niekompletna. Weryfikacja obszaru oddziaływania obiektu winna nastąpić przede wszystkim w odniesieniu do art. 43 ustawy o drogach publicznych.

W wyniku weryfikacji części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że nie wypełnia ona wymogów § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 i pkt 14 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj.:

- brak orientacji położenia terenu w stosunku do sąsiednich terenów i stron świata,

- brak czytelnie oznaczonych granic i numerów działek,

- brak parametrów projektowanych obiektów budowlanych w tym urządzeń budowlanych z nimi związanych, charakterystyczne rzędnych - w tym rzędnych terenu istniejącego i projektowanego, wymiary oraz odległości od granicy działki lub terenu, wzajemne odległości obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych - w zakresie niezbędnym do sprawdzenia zgodności wymiarów i odległości z przepisami;

- brak zasięgu obowiązywania ograniczeń i uwarunkowań, o których mowa w § 14 pkt 5 lit. d – w tym nasadzenia kompensacyjne;

- brak położenia sytuacyjno-wysokościowego w przypadku obiektów liniowych.

Należy jednocześnie zauważyć, że przyjęte rozwiązania projektowe winny wypełniać przepisy Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 124, zm. Dz. U. z 2019 r., poz. 1643) – zwanego dalej „drogowe warunki techniczne”, w związku z zaistnieniem przesłanki o której mowa w § 115 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518), w szczególności dotyczące:

- szerokości pasów ruchu w zależności od klasy drogi - § 15 drogowych warunków technicznych;
- wymiarów stanowisk postojowych - § 30 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 oraz § 116 drogowych warunków technicznych;
- parametrów chodnika - § 44 drogowych warunków technicznych;
- parametrów ścieżki rowerowej - § 46, § 47 drogowych warunków technicznych;
- parametrów pasa zieleni - § 53 drogowych warunków technicznych;
- parametrów skrzyżowania w zależności od klasy drogi - § 65 ust. 1 i § 71 drogowych warunków technicznych;
- parametrów zjazdów publicznych - § 78 drogowych warunków technicznych;
- parametrów zjazdów indywidualnych - § 79 drogowych warunków technicznych;
- lokalizacji kolektora kanalizacji deszczowej pod jezdnią - § 106 ust. 4 pkt 1 drogowych warunków technicznych;
- odległości lica słupa oświetleniowego - § 109 ust. 6 pkt 4 drogowych warunków technicznych;
- lokalizacji zatoki autobusowej - § 119 ust. 1, ust. 3a pkt 2, ust. 8, ust. 9 i ust. 10 drogowych warunków technicznych;
- szerokości przejść dla pieszych i wzajemnych odległości - § 127 ust. 4, ust. 5 i ust. 8 drogowych warunków technicznych;
- zachowania widoczności - § 170 ust. 1 drogowych warunków technicznych.

Mając powyższe na uwadze, projekt budowlany winien zostać uzupełniony o wymagane treści, a organ pierwszej instancji powinien dokonać stosownych sprawdzeń w zakresie kompletności projektu oraz zgodności projektu zagospodarowania terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.

W zakresie budowy/przebudowy zjazdów należy zaznaczyć jednocześnie, że projekt winien określić wszystkie parametry zjazdów (charakter: publiczny/indywidualny, szerokość jezdni, szerokość poboczy dochodzących do granicy pasa drogowego, pochylenie podłużne i poprzeczne, skosy/promienie) oraz jednoznacznie wskazywać nieruchomości, jakie będą zjazdy te obsługiwać oraz pokazywać sposób w jaki zjazdy zostaną dowiązane do tej nieruchomości, wraz z weryfikacją, czy sposób ten nie powoduje konieczności ograniczenia działek sąsiednich - czy usytuowanie projektowanych zjazdów nie stanowi naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich, w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane. Zjazdy winny być dostosowane do wymagań przepisu art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, w myśl którego zjazd to połączenie drogi publicznej z nieruchomością

położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane działka winny mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej. Definicję dostępu do drogi publicznej wskazuje art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. 2024, poz. 1130) zgodnie, z którym przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Nadto w myśl art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych w związku z art. 4 pkt 8 tej ustawy, zarządca drogi realizując inwestycję drogową obowiązany jest zbudować bądź przebudować zjazdy umożliwiając przyległym nieruchomościom dostęp do drogi. Dostęp ten zapewnia się przez uwzględnienie w projekcie drogi przy poszczególnych nieruchomościach zjazdów rozumianych jako techniczne elementy budowli drogowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 89/20).

Kwestia zapewnienia dostępu do drogi publicznej winna zostać zatem ponownie przeanalizowana, również pod kątem charakteru zjazdu – co związane jest z istniejącą lub dopuszczalną zabudową na działce do której zjazd taki będzie prowadził.

Zwrócić uwagę należy na parametry ewentualnego zjazdu publicznego, którego jezdni winna wynosić minimum 3,5 m, a jego usytuowanie nie może nastąpić w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w miejscu, w którym nie jest zapewniona wymagana widoczność wjazdu na drogę.

Ponadto organ pierwszej instancji winien wziąć pod uwagę, że lokalizacja zatoki autobusowej nie może nastąpić przed skrzyżowaniem ulicy Stefana Żeromskiego z ulicą Bankową, bowiem przepis § 119 ust. 1 pkt 2 drogowych warunków technicznych wymaga sytuowanie takiej zatoki, ze względu na bezpieczeństwo ruchu, za skrzyżowaniem.

Odnosząc się do zarzutu strony odwołującej się należy wskazać, że zatoka autobusowa jest integralną częścią drogi, zgodnie z uregulowaniem § 110 drogowych warunków technicznych. Przepis ten stanowi, że droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. Do obiektów tych i urządzeń zalicza się w szczególności MOP, punkty kontroli pojazdów, MPO, zatoki postojowe, zatoke autobusowe, perony tramwajowe, pętle autobusowe, place do zawracania, mijanki, przejścia dla pieszych oraz przejazdy dla rowerzystów. Dokonanie wyłączenia pod projektowaną zatokę autobusową nie narusza obowiązujących przepisów i jest możliwe pod warunkiem, że następuje zgodnie z warunkami technicznymi oraz nie pozbawia dostępu do drogi publicznej sąsiadującej w tym miejscu nieruchomości.

Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2023 r. (sygn. akt II OSK 2352/22), zgodnie z którym przepisy art. 11a ust. 1, art. 11e oraz art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej wskazują na związanie organu określeniem linii rozgraniczających teren, w tym granicami pasów drogowych. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Organ nie posiada kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji bądź zmiany proponowanych rozwiązań co do jej przebiegu. Dokonywanie przez organy administracji publicznej oceny

niezbędności realizacji celu inwestycji drogowej jako przesłanki ingerencji w prawo własności nieruchomości zaliczonych przez inwestora do zakresu inwestycji należy dopuścić wyjątkowo, nawet wówczas weryfikacja ta nie może mieć jednak na celu kontroli zasadności poszczególnych rozwiązań wskazanych we wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ale zbadanie niezbędności tej inwestycji do realizacji ogólnego celu przedsięwzięcia drogowego.

Mając na uwadze powyżej powiedziane, uznając konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania dowodowego w znacznej części, tutejszy Organ orzekł jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję przysługuje stronie postępowania prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Zgodnie z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r., poz. 935), skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia, w sprawie. W myśl art. 54 § 1 powołanej ustawy składa się ją za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w dwóch egzemplarzach, pod zarzutem naruszenia prawa.



Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Ewa Stachera
ZASTĘPCY DYREKTORA WYDZIAŁU
Infrastruktury

Otrzymują:

1. Starosta Dzierżoniowski
ul. Świdnicka 38
58-200 Dzierżoniów
 2. Pan Zbigniew Zadrozny – pełnomocnik Inwestora
Rynek 55 lok. 21
58-200 Dzierżoniów
 3. [REDACTED]
 4. a/a.
- Do wiadomości:
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Dzierżoniowie.