

**UCHWAŁA NR**  
**Rady Miejskiej w Stargardzie**  
**z dnia 31 stycznia 2023 r.**

-projekt-

**w sprawie rozpatrzenia skargi na Prezydenta Miasta Stargard**

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185) uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Skargę Firmy Budowlano-Handlowo-Usługowej Modehpolmo Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie na działanie Prezydenta Miasta Stargard dotyczące nieprawidłowej realizacji inwestycji pod nazwą „Przebudowa pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej w Stargardzie”, uznaje się za bezzasadną.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Opinia Nr 12/2023  
Do projektu nie zgłasza zastrzeżeń  
pod względem prawnym i redakcyjnym

RADCA PRAWNY  
  
Monika Kaszczyszyn-Skiba

## UZASADNIENIE

Firma Budowlano-Handlowo-Uslugowa Modehpolmo Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie w dniu 23 grudnia 2022 roku złożyła do Rady Miejskiej w Stargardzie skargę na działanie Prezydenta Miasta Stargard dotyczące nieprawidłowej realizacji inwestycji pod nazwą „Przebudowa pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej w Stargardzie”.

Skarżąca zarzuca w skardze, że działka o numerze ewidencyjnym 161/2, obręb 11 miasta, znajdująca się w wieczystym użytkowaniu skarżącej od 3 marca 2021 roku poprzez działanie Prezydenta Miasta Stargard niezgodne z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185) została pozbawiona od strony ulicy Kasztelańskiej jednego z dwóch dojazdów do nieruchomości. Skarżąca jest w trakcie prowadzonych prac inwestycyjnych związanych z wyburzeniem budynków przemysłowych po dawnej wytwórni lodów, a następnie wzniesieniem w ich miejscu budynków mieszkalnych. Skarżąca na potrzeby planowanej przez siebie budowy zamierzała udostępnić wjazd do posesji od strony ulicy Kasztelańskiej, a następnie zaaranżować tam wjazd na teren wybudowanej inwestycji dla jej mieszkańców. Zdaniem skarżącej zlikwidowanie dojazdu do planowanej nieruchomości z ulicy Kasztelańskiej powoduje zmniejszenie wartości nieruchomości. Spółka nie może dokonać podziału działki na dwie mniejsze, ponieważ nieruchomość posiada tylko jeden dojazd od drogi publicznej. W miejscu, przez który pierwotnie miał przebiegać wjazd Gmina-Miasto Stargard wybudowała chodnik z wysokim krawężnikiem od pasa drogi wraz z miejscami postojowymi. Ponadto w zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego spółka zarzuca naruszenie zasady praworządności i zaufania do władzy publicznej oraz brak pisemnego informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, jakie mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw.

Na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2023 roku członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej wnikliwie zapoznali się z dokumentacją skargową, dodatkowo posiłkując się wyjaśnieniami złożonymi na posiedzeniu Komisji przez Prezydenta Miasta Stargard, Dyrektora Wydziału Inżynierii Urzędu Miejskiego w Stargardzie oraz dwóch przedstawicieli spółki Modehpolmo. Skarżąca została poinformowana o rozpatrzeniu skargi przez merytoryczną Komisję oraz Radę Miejską w terminach wskazanych w piśmie ERM.0012.3.36.2023.1 z dnia 12 stycznia 2023 roku.

Mając na uwadze zarzuty ujęte w skardze i przebieg działań podjętych przy realizacji inwestycji przebudowy pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej należy stwierdzić, co następuje w części poniższego uzasadnienia.

Przebudowa pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej w Stargardzie realizowana była na podstawie zgłoszenia robót budowlanych dokonanego w organie administracji architektoniczno-budowlanej z dnia 30.06.2021 roku. Postępowanie w sprawie poprawności realizacji przedmiotowej inwestycji, było kontrolowane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Stargardzie, w związku z wnioskiem spółki Modehpolmo o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie. Pismem PINB.5160.9.3.2022.EJ z dnia 19 lipca 2022 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Stargardzie odmówił wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie podkreślając, że po przeanalizowaniu dokumentacji projektowej oraz

dokumentacji odbiorowej likwidacja zjazdu i wykonanie w jego miejscu chodnika jest zgodne z przepisami prawa budowlanego, kwalifikując tę zmianę jako nieistotną w stosunku do zatwierdzonego przez Starostę Stargardzkiego projektu budowlanego. Przygotowując się do postępowania wyłaniającego wykonawcę robót drogowych, pismem MI-III.7013.8.2021.4 z dnia 19 lipca 2021 roku Wydział Inżynierii Urzędu Miejskiego w Stargardzie poinformował spółkę Modehpolmo, że roboty rozbiórkowe istniejących obiektów na terenie należącym do spółki jak i część robót ziemnych winny być zrealizowane jeszcze przed rozpoczęciem robót drogowych. Już na etapie przygotowania postępowania wyłaniającego wykonawcę robót drogowych podkreślano, iż ze względu na geometrię planowanej drogi, koniecznym będzie obsługiwanie budowy przy udziale pojazdów o zmniejszonym tonażu. Równocześnie, mając na uwadze utrudnienia wiążące się z nałożeniem harmonogramów obu inwestycji w jednym czasie, skierowano prośbę o rozważenie możliwości dostępu na plac budowy inwestycji spółki Modehpolmo bezpośrednio od ulicy Bolesława Chrobrego. Dążenie Prezydenta Miasta do skoordynowania tych inwestycji w zakresie zrealizowania przez skarżącą najbardziej obciążających drogę etapów robót budowlanych, to jest roboty rozbiórkowe i roboty ziemne, było zasadne w celu ochrony realizowanej inwestycji publicznej w zakresie poniesionych nakładów finansowych na przebudowę drogi. W odpowiedzi na przedmiotowe pismo pismem 24/07/2021 z dnia 28 lipca 2021 roku spółka Modehpolmo zobowiązała się do przeprowadzenia prac rozbiórkowych i części robót ziemnych w 2021 roku. Pismem z dnia 14 września 2021 roku poinformowano spółkę Modehpolmo, że w związku z niepodjęciem do tego czasu żadnych działań związanych z rozbiórkami istniejących obiektów na terenie nieruchomości należącej do spółki, mając na względzie planowaną inwestycję drogową, nie będzie możliwości obsługi komunikacyjnej pojazdami budowy po przekazaniu pasa drogowego wykonawcy robót drogowych. Powiadomiono również o wprowadzeniu z chwilą zakończenia robót zakazu wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 3,5 tony z uwagi na bliskość obiektów zabytkowych oraz budynków, dla których wstrząsy wynikające z ruchu ciężkich pojazdów są szkodliwe, a także z uwagi na udzieloną przez wykonawcę gwarancję na wykonane roboty budowlane związane z przebudową pasa drogowego. Zgodnie z przepisami rozdziału 3.2.19 Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, z 2020 r. poz. 862, z 2021 r. poz. 483 i 2066 oraz z 2022 r. poz. 2377) znak B-18 "zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad ... t" stosuje się przed odcinkami dróg, których nośność jest niewystarczająca dla przejazdu pojazdów dopuszczonych do ruchu bez ograniczeń. Na znaku podaje się wartość wynikającą z rzeczywistej nośności obiektu lub drogi. W uzasadnionych przypadkach znak ten może być stosowany również w związku z istnieniem przy drodze obiektów zabytkowych lub innych, dla których wstrząsy wynikające z ruchu ciężkich pojazdów są szkodliwe. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki oraz będąc w posiadaniu opinii technicznej dotyczącej murów

obronnych zlokalizowanych wzdłuż ulicy Spichrzowej podjęto decyzję o konieczności ograniczenia ruchu pojazdów powyżej 3,5 tony ulicą Kasztelańską i ulicą Spichrzową. Należy podkreślić, że skarżąca nie zajęła stanowiska w przedmiotowej sprawie. Faktyczne roboty drogowe związane z przebudową ulicy Kasztelańskiej rozpoczęły się w styczniu 2022 roku. Do tego terminu z terenu nieruchomości spółki Modehpolmo nie rozpoczęto nawet wywożenia materiałów rozbiórkowych. Brak podjęcia działań przez spółkę w tym zakresie wzbudził obawy Prezydenta Miasta o potencjalne zniszczenie przebudowanego pasa drogowego oraz o pogorszenie stanu murów obronnych. Zaproponowany przez spółkę Modehpolmo, w piśmie z dnia 30 marca 2022 roku, wyjazd z materiałem rozbiórkowym pojazdami ciężarowymi przez wykonany w 2021 roku parking z płyt ażurowych nie mógł zostać zaakceptowany. Nośność tego parkingu jak i sama wytrzymałość ażurowej kostki betonowej jest niedostateczna dla obsługi takiej skali przejazdów pojazdów ciężarowych. Rozwiązanie to nie mogło zostać wprowadzone również z uwagi na stan techniczny murów obronnych. Wielokrotnie w rozmowach telefonicznych zwracana była spółce Modehpolmo uwaga na konieczność zapewnienia wyjazdu z budowy od strony Bolesława Chrobrego. Odnosząc się do kwestii likwidacji zjazdu od strony ulicy Kasztelańskiej, to z dostarczonych przez spółkę koncepcji zagospodarowania działki oraz koncepcji przedłożonych przed zbliżającym się posiedzeniem Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Stargardzie wynikała zwarta zabudowa od strony ulicy Kasztelańskiej, a co za tym idzie konstatacja, że zjazd w ciągu ulicy Kasztelańskiej był zbędny. Dlatego po rozmowie telefonicznej z przedstawicielem spółki Modehpolmo, biorąc również pod uwagę argumenty planowanej przez skarżącą zwartej zabudowy od strony ulicy Kasztelańskiej, bezpieczeństwo i komfort użytkowników chodnika i brak harmonogramu inwestycji mieszkaniowej, zlecono wykonawcy robót drogowych dyspozycję likwidacji zjazdu i wykonania w jego miejscu kontynuacji chodnika. Intencją Prezydenta Miasta, jaką przekazano skarżącej, było zachowanie kontynuacji chodnika w miejscu zjazdu do nieistniejącej w koncepcjach projektowych inwestycji mieszkaniowej bramy wjazdowej. Działanie to w szczególności miało zapewnić bezpieczeństwo pieszych i komfort użytkowania chodnika przez mieszkańców, osoby odwiedzające zrewitalizowane Stargardzkie Centrum Nauki a także innych użytkowników drogi. Powyższe zostało uznane przez kierownika budowy posiadającego uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności drogowej jako nieistotna zmiana do projektu budowlanego. Co zostało potwierdzone pismem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Stargardzie pismem z dnia 19 lipca 2022 roku.

Skarżąca wielokrotnie w skardze odwołuje się do uzgadnianej przez siebie dokumentacji projektowej przebudowy pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej. Należy wskazać, że wnioski kierowane do spółki Modehpolmo przez upoważnionego projektanta nie dotyczyły zagospodarowania pasa drogowego a konieczności rozwiązania kolizji projektowanej infrastruktury drogowej z elementami budynku. W pasie drogowym ulicy Kasztelańskiej zlokalizowane były przyłącze elektroenergetyczne służące nieistniejącemu już budynkowi na terenie nieruchomości spółki Modehpolmo, a także okienka piwniczne tego budynku. Uzgodniono, że

likwidacja tych elementów zostanie wykonana przez spółkę, co ostatecznie, wbrew opinii skarżącej, nie miało miejsca i musiało zostać wykonane przez wykonawcę robót drogowych. Należy zaznaczyć, że właściciel działki sąsiadującej z pasem drogowym nie jest stroną w postępowaniu, o którym mowa w przepisach Prawo budowlane, w przypadku gdy obszar oddziaływania inwestycji drogowej zamyka się w granicach pasa drogowego, co w przypadku tej inwestycji miało miejsce.

W działaniach Prezydenta Miasta przy wykonywaniu robót budowlanych skarżąca wielokrotnie podnosi pominięcie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy stanowczo wskazać, że realizacja inwestycji od momentu rozpoczęcia robót budowlanych, również przez instytucje publiczne, nie jest procedowana na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, lecz na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i przepisów wykonawczych w zakresie wykonywania robót budowlanych. Przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania ustawy Kodeks postępowania administracyjnego określony jest w artykule 1 tej ustawy. W myśl przedmiotowego przepisu Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

W sprawie związanej z przebudową pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej powyższe nie zachodzi.

Wskazać należy ponadto, że proces realizacji inwestycji poprzez wykonywanie robót budowlanych wymaga bieżących uzgodnień i pilnego rozwiązywania pojawiających się problemów. Uzgodnienia ustne dokonywane podczas bezpośredniego kontaktu zainteresowanych lub też kontaktu telefonicznego są częstą praktyką, niezakwestionowaną przez Prawo budowlane. W polskim prawie występuje tak zwana zasada swobody formy czynności prawnej. Artykuł 60 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 poz. 1360, 2337 i 2339) wyraża zasadę swobody formy, wedle której wola osoby skierowana na wywołanie zamierzonego skutku prawnego związanego z dokonywaną czynnością prawną, może być uzewnętrzniona w każdy dowolny sposób, ujawniający ją tak, że staje się dostatecznie zrozumiała dla adresata. W konsekwencji ujawnienie woli osoby dokonującej czynności prawnej może nastąpić także w sposób dorozumiany, przez jakiegokolwiek zachowanie się, uzewnętrzniające tę wolę w sposób obiektywnie

zrozumiały, które wyraża wolę wywołania skutków prawnych, objętych treścią czynności prawnej. Złożenie oświadczenia może być zarówno jednostkową czynnością, jak i całym procesem zachowań podmiotu składającego to oświadczenie, o ile w oparciu o całokształt okoliczności można podmiotowi składającemu oświadczenie przypisać zamiar wywołania określonych skutków prawnych, czyli gdy zachowanie to niesie za sobą określony komunikat mający wywołać skutki prawne. Powyższe oznacza, że prawo cywilne przewiduje możliwość zawierania umów w wielu formach, w tym także w formie ustnej. Do uzgodnienia ustnego dochodzi poprzez samo wyartykułowanie przez strony oświadczeń woli, w tym przypadku dotyczących: z jednej strony – omówienia problematyki istnienia zjazdu do nieistniejącej w koncepcjach projektowych inwestycji mieszkaniowej bramy i propozycji budowy chodnika w miejscu zjazdu w celu wykonania docelowego zagospodarowania pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej i zapewnienia komfortu użytkowania chodnika, z drugiej – akceptacji zaproponowanego rozwiązania. Takie uzgodnienia mają taką samą ważność i skuteczność jak uzgodnienia w formie pisemnej.

Ponadto należy zaznaczyć, że w dniu 20 czerwca 2022 roku spółka Modehpolmo, w wyniku poczynionych z Gminą-Miasto Stargard ustaleń, złożyła wniosek o wyrażenie zgody na lokalizację zjazdu tymczasowego na czas prowadzenia robót od strony ulicy Bolesława Chrobrego oraz dwóch zjazdów bramowych po wykonaniu docelowej zabudowy od strony ulicy Kasztelańskiej. Pismem MI-III.2510.98.2022.4 z dnia 15 lipca 2022 roku wyrażono zgodę na wykonanie zjazdu tymczasowego w pasie drogowym ulicy Bolesława Chrobrego na działce numer geodezyjny 61/11 w obrębie 11 miasta Stargard. Równocześnie odnosząc się do części wniosku dotyczącej lokalizacji zjazdów docelowych od strony ulicy Kasztelańskiej zaopiniowano pozytywnie przedstawioną propozycję komunikacji planowanej inwestycji mieszkaniowo-usługowej na działce numer 161/2 poprzez dwa zjazdy, z zastrzeżeniem, że ze względu na położenie terenu inwestycji w strefie "A" ścisłej ochrony konserwatorskiej układów przestrzennych, wpisanych do rejestru zabytków przedstawiona koncepcja usytuowania zjazdów poprzez przejazdy bramowe wymaga uzgadniania z Zachodniopomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Nie można zatem zgodzić się, ze skarżącą, że działania Prezydenta Miasta wpłynęły na znaczące obniżenie atrakcyjności i wartości projektowanego budynku mieszkalnego. Przeciwnie, należy wskazać, że zrealizowane w sąsiedztwie nieruchomości skarżącej inwestycje Gminy-Miasta Stargard znacząco wpłynęły na wzrost wartości przedmiotowej nieruchomości. Poczynione nakłady finansowe na przebudowę ulicy Kasztelańskiej oraz rewitalizacja Stargardzkiego Centrum Nauki zdecydowanie podniosły atrakcyjność tej lokalizacji.

Należy równocześnie podkreślić, że nieruchomość oznaczona numerem działki 161/2 w obrębie 11 miasta posiada dostęp do drogi publicznej - ulicy Kasztelańskiej, poprzez istniejący zjazd na drogę wewnętrzną zlokalizowaną na działce numer 164/2 stanowiącą własność Gminy-Miasta Stargard. Z tego zjazdu spółka może korzystać z uwzględnieniem organizacji ruchu obowiązującej na drogach publicznych przyległych do nieruchomości. Poruszany przez skarżącą argument ograniczenia dojazdu do działki nie ma więc uzasadnienia. Należy zdecydowanie stwierdzić, że ani

razu na etapie prowadzenia robót drogowych nie została zgłoszona potrzeba dowieszenia na teren działki 161/2 kruszarek czy innych sprzętów niezbędnych do obsługi placu rozbiórki. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem skarżącej, że przedmiotowa nieruchomość jest wykorzystywana na cele przemysłowe. Wraz z rozpoczęciem przez spółkę robót rozbiórkowych budynków produkcyjnych na podstawie ostatecznego pozwolenia na rozbiórkę, nieruchomość straciła tę funkcję.

Należy również zakwestionować argument skarżącej, iż działania Prezydenta Miasta w zakresie zrealizowanej inwestycji uniemożliwiają podział nieruchomości. Podział nieruchomości może nastąpić, w przypadku zapewnienia dostępu do drogi publicznej nowo wydzielanych działek, przy czym dostęp ten musi być jedynie potwierdzony prawną możliwością urządzenia zjazdu, a nie faktycznie wykonanymi zjazdami.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej po wnikliwym przeanalizowaniu skargi jak i pisemnych i ustnych wyjaśnień złożonych podczas posiedzenia uznała, że skarga jest bezzasadna.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej stwierdza, że zarzuty opisywane przez Firmę Budowlano-Handlowo-Usługową Modehpolmo Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie na działanie Prezydenta Miasta Stargard dotyczące nieprawidłowej realizacji inwestycji obejmującej przebudowę pasa drogowego ulicy Kasztelańskiej w Stargardzie są niesłuszne i niezasadne. Powyższe potwierdza stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Stargardzie. Działania Prezydenta Miasta Stargard miały na celu ochronę pasa drogowego i jego użytkowników, ochronę zabytków zlokalizowanych w tym rejonie miasta, ochronę budynków mieszkalnych przy ulicy Kasztelańskiej, a także nakładów finansowych poczynionych przez Gminę-Miasto Stargard na realizację Stargardzkiego Centrum Nauki, ulicę Kasztelańską i parkingu z betonowej kostki ażurowej przy skrzyżowaniu ulicy Kasztelańskiej z ulicą Spichrzową. Dlatego też skargę na Prezydenta Miasta Stargard, uznaje się za bezzasadną.

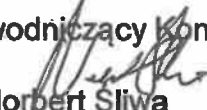
Mając na uwadze powyższe, Komisja wnosi o podjęcie przedmiotowej uchwały.

**Pouczenie:**

Zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

Wnioskodawca:

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji  
Rady Miejskiej w Stargardzie

Przewodniczący Komisji  
  
Norbert Sliwa