



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „specustawą drogową” po rozpatrzeniu odwołania z dnia Pana [REDAKTED] Pani [REDAKTED] i Pana [REDAKTED] od decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.7.46.2023.IF.MA z dnia 15.11.2024 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Zadanie 1 – Budowa ulicy Księżycowej i ul. Przemysłowej w Baninie, etap 1 i etap 2, Zadanie 2 – Budowa ul. Pszennej w Baninie”, wydanej dla Burmistrza Gminy Żukowo,

I. uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 16 licząc od dołu strony, zapis:
„62/26 (62/24)”,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszu 17 licząc od dołu strony, zapis:
„62/27 (62/24)”,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdującą w pkt. 2.2, na stronach 3-5 tabelę, przedstawiającą zatwierdzony podział nieruchomości - w zakresie działki nr 62/24 obręb Banino (str. 4; poz. 77 tabeli),
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na str. 9, pkt 8.3 zapis:
„W czasie realizacji zaskarżonej inwestycji należy uwzględnić wymagania techniczno-obronne w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa określone w Zarządzeniu nr 2 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 stycznia 2017 roku (Dz.Urz. MliB z 2017 roku, poz. 3)”,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdującą się w pkt. 11, na stronach 11-16 tabelę zawierającą oznaczenie nieruchomości, na których ustalono obowiązki - w zakresie działki nr 62/27 (62/24) obręb Banino (str. 14, poz. 96 tabeli)
- arkusze nr 1.6, 1.7 i 1.8 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiące część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji
- arkusz 2 mapy z projektem podziału w zakresie podziału działki nr 62/24 z obrębu 0001 Banino, wraz z wykazem zmian gruntowych dotyczącym tej działki, stanowiących część załącznika nr 2 zaskarżonej decyzji.
- Stronę nr 73 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego (Tom I), zawierającą informację o obszarze oddziaływania obiektu

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia na stronie 2, w wierszu 17 licząc od dołu strony, nowego zapisu:
„62/26 (62/24)”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli znajdującej się w pkt. 2.2, przedstawiającej zatwierdzony podział nieruchomości, na str. 4, nowych zapisów:

77	Żukowo	Banino	62/24	62/25	62/26
----	--------	--------	-------	--------------	-------

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia na stronie 9, w wierszu 17 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„W czasie realizacji przedmiotowej inwestycji należy uwzględnić wymagania techniczno-obronne w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne Państwa określone w „Zarządzeniu nr 21 Ministra Infrastruktury z dnia 4 czerwca 2024r. (Dz. Urz. MI z 2024r., poz. 28)”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli znajdującej się w pkt. 11, zawierającej oznaczenie nieruchomości, na których ustalono obowiązki, na str. 14, nowych zapisów:

96	Żukowo	Banino	62/26 (62/24)	przebudowa zjazdu
----	--------	--------	----------------------	-------------------

- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, arkuszy nr 1.6, 1.7 i 1.8 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiących **załączniki nr 1.1 – 1.3** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, mapy z projektem podziału działki nr 62/24 z obrębu 0001 Banino, wraz z wykazem zmian ewidencyjnych dotyczącym tej działki, stanowiącej **załącznik nr 2** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennej strony nr 73 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego (Tom I), zawierającą informację o obszarze oddziaływania obiektu, stanowiącej **załącznik nr 3** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie w Projekcie architektoniczno-budowlanym, będącym częścią Projektu budowlanego (Tom II), dodatkowych rysunków nr: 3.1 i 3.2, przedstawiających projektowane słupy oświetlenia ulicznego, stanowiących **załączniki nr 4.1 – 4.2** do niniejszej decyzji.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt sprawy Burmistrz Gminy Żukowo wnioskiem z dnia 15 grudnia 2023 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił do Starosty

Kartuskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Zadanie 1 – Budowa ulicy Księżycowej i ul. Przemysłowej w Baninie, etap 1 i etap 2, Zadanie 2 – Budowa ul. Pszennej w Baninie”. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania Starosta Kartuski wydał w dniu 15 listopada 2024 r. decyzję nr B.6740.7.46.2023.IF.MA o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Zadanie 1 – Budowa ul. Księżycowej i ul. Przemysłowej w Baninie, etap 1 i etap 2, Zadanie 2 – Budowa ul. Pszennej w Baninie” oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowo przewidzianym terminie odwołanie wnieśli:

1. Pan [REDAKTOWANE] pismo nadane w dniu 26 listopada 2024 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu dnia 9 grudnia 2024 r.), zarzucając naruszenie art. 11a ust. 4 specustawy drogowej, poprzez wydanie decyzji bez uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, niezasadne objęcie działek nr [REDAKTOWANE] obowiązkiem budowy/przebudowy zjazdów, niezasadne i nieznajdujące poparcia w aktach sprawy orzeczenie w zakresie konieczności budowy i przebudowy sieci oświetlenia ulicznego, bezpodstawne nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz w końcu bezzasadność realizacji inwestycji polegającej na budowie ulic Księżycowej, Przemysłowej i Pszennej w Baninie, gdyż ulice te są już wybudowane i w opinii skarżącego właściwie służą mieszkańcom,
2. Pani [REDAKTOWANE] i Pan [REDAKTOWANE]
 - w odniesieniu do działki nr [REDAKTOWANE] - pismem z dnia 10 grudnia 2024 r., złożonym w dniu 11 grudnia 2024 r. w formie elektronicznej do Starostwa Powiatowego w Kartuzach i przekazanym Wojewodzie Pomorskiemu dnia 12 grudnia 2024 r.,
 - w odniesieniu do działki nr [REDAKTOWANE] pismem z dnia 10 grudnia 2024 r. nadanym w dniu 11 grudnia 2024 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego i przekazanym przez Starostę Kartuskiego Wojewodzie Pomorskiemu dnia 17 stycznia 2025 r.,zarzucając decyzji naruszenie art. 140 i art. 144 Kodeksu cywilnego oraz art. 5 ustawy o ochronie środowiska. Skarżący podnieśli ponadto, że zwiększenie ruchu drogowego oraz wycięcie drzew wzdłuż drogi, wpłynie negatywnie na jakość życia mieszkańców, a generowany przez to hałas, znacząco obniży komfort użytkowania ich budynku oraz naruszy ich prawo do korzystania z nieruchomości w sposób niezakłócający spójność i porządek. Dodatkowo [REDAKTOWANE] wyrazili swoje obawy o brak prawidłowej rekompensaty za wywłaszczone nieruchomości. W związku z powyższym skarżący wnieśli o ponowne rozpatrzenie decyzji dotyczącej wywłaszczenia działek nr [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE].

Pismem nr WI-III.7821.1.27.2024.AZ-a z dnia 19 grudnia 2024 r. Wojewoda Pomorski wezwał Pana [REDAKTOWANE] i Panią [REDAKTOWANE] do usunięcia braków formalnych odwołania dot. działki nr [REDAKTOWANE] przesłanego przez Starostę Kartuskiego w dniu 12 grudnia 2024 r., poprzez dostosowanie treści odwołania do wymogów określonych w art. 11g ust. 1a specustawy drogowej, czyli: wskazania zarzutów odnoszących się do decyzji Starosty Kartuskiego, związanych z naruszeniem konkretnych przepisów prawa, wraz z uzasadnieniem i wykazaniem powiązania treści rozstrzygnięcia zawartego w decyzji z wadliwym zastosowaniem przepisów prawa, ponadto określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania, a także przesłanie odwołania opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym lub podpisem osobistym.

W dniu 10 stycznia 2025 r., drogą elektroniczną, Starosta Kartuski przy piśmie nr B.6740.7.46.2023.IF.MA przekazał Wojewodzie Pomorskiemu pismo Państwa [REDAKTOWANE] z dnia 1 stycznia 2025 r., stanowiące odpowiedź na powyższe wezwanie Wojewody Pomorskiego z dnia 19 grudnia 2024 r., którego kopia również w formie papierowej wpłynęła do organu odwoławczego w dniu 14 stycznia 2025 r. W udzielonej odpowiedzi skarżący stwierdzili, że żądanie wskazania zarzutów odnoszących się do wadliwości decyzji Starosty Kartuskiego jest pozbawione podstaw prawnych i że

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

istota ich żądania została przedstawiona w piśmie inicjującym postępowanie odwoławcze. Dalej skarżący stwierdzili, iż na podstawie udostępnionych im dokumentów odnotowali „brak wszystkich przyłączy na rysunku o oznaczeniu T-2.2 do działki nr [REDAKTOWANE] oraz że „decyzja rozpoczynająca inwestycję przebudowy ulicy bez pełnej dokumentacji spowoduje brak realizacji jej w terminie jak i zwiększone koszty” i tu skarżący przywołali art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Skarżący stwierdzili również, że skoro realizacja zadania spowoduje polepszenie jakości nawierzchni, poszerzenie ulicy, jaki i powstanie chodnika oraz ścieżki rowerowej, to będzie to stało w opozycji z zapewnieniami Gminy Żukowo stawianymi podczas wcześniejszych konsultacji społecznych, zgodnie z którymi celem inwestycji miało być uspokojenie ruchu. Jak twierdzą skarżący, polepszenie jakości drogi odniesie skutek odwrotny i przyczyni się do intensyfikacji ruchu na ul. Pszennej. Ponadto skarżący podnieśli argument, że żadna z ich uwag przedstawionych podczas konsultacji społecznych, nie została w docelowo uwzględniona w dokumentacji zamierzenia oraz podkreślili, że podtrzymują wszelkie zarzuty postawione w piśmie, które zainicjowało postępowanie odwoławcze, w tym zarzut naruszenia art. 140 i art. 144 Kodeksu cywilnego oraz art. 5 ustawy o ochronie środowiska.

Przy piśmie z dnia 10 stycznia 2025 r., obok wyżej wspomnianej odpowiedzi Państwa [REDAKTOWANE] na wezwanie z dnia 19 grudnia 2024 r., Starosta Kartuski przekazał Wojewodzie również ich pismo datowane na dzień 2 stycznia 2025 r. i zatytułowane „zażalenie”, gdzie skarżący zarzucili, że do tej pory nie dostali żadnej odpowiedzi na ich kolejne odwołanie od omawianej decyzji. Jak wyjaśnili, odwołanie to zostało złożone w odniesieniu do działki nr [REDAKTOWANE]. Skarżący stwierdzili ponadto, iż pomimo braku ostateczności decyzji, prace związane realizacją inwestycji drogowej zostały rozpoczęte. W związku z powyższym Wojewoda Pomorski zwrócił się do Starosty Kartuskiego zapytaniem, czy odwołanie Państwa [REDAKTOWANE] dotyczące działki nr [REDAKTOWANE] wpłynęło do organu I instancji, a jeśli tak, to o pilne jego przekazanie. W odpowiedzi Starosta Kartuski dnia 17 stycznia 2025 r. przekazał Wojewodzie odwołanie Pana [REDAKTOWANE] i Pani [REDAKTOWANE] (pismo skarżących opatrzone datą 10 grudnia 2024 r., nadane w dniu 11 grudnia 2024 r. w polskiej placówce pocztowej). W odwołaniu dotyczącym działki nr [REDAKTOWANE] skarżący powielili zarzuty, które przedstawili składając odwołanie odnoszące się do działki [REDAKTOWANE].

Pismem nr WI-III.7821.1.27.2024.AZ.e z dnia 21 stycznia 2025 r. Wojewoda Pomorski wezwał Pana [REDAKTOWANE] i Panią [REDAKTOWANE] o wskazanie zarzutów odnoszących się do decyzji Starosty Kartuskiego oraz określenie istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania datowanego na dzień 10 grudnia 2024 r. (przekazanego przez Starostę Kartuskiego w dniu 17 stycznia 2025r.), dotyczącego działki nr [REDAKTOWANE] – czyli doprowadzenia treści odwołania do zgodności z w art. 11g ust. 1a specustawy drogowej.

W dniu 7 lutego 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęło pismo Starosty Kartuskiego z dnia 5 lutego 2025 r., którym organ I instancji przekazał pismo Państwa [REDAKTOWANE] z dnia 29 stycznia 2025r., stanowiące odpowiedź skarżących na wezwanie Wojewody Pomorskiego z dnia 21 stycznia 2025r. W piśmie tym skarżący zarzucili, że decyzja Starosty Kartuskiego z dnia 15 listopada 2024 r. naruszyła art. 7 Kpa, gdyż wydana została z pominięciem rozeznania stanu faktycznego, w szczególności bez uwzględnienia wszystkich instalacji w obszarze objętym inwestycją. Ponadto stwierdzili, że przedmiotowe rozstrzygnięcie narusza: art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z uwagi na nieefektywne wykorzystywanie środków publicznych oraz art. 342 Kodeksu cywilnego i art. 193 Kodeksu karnego, gdyż jak wyjaśnili, do momentu przeniesienia prawa własności i wydania rekompensaty teren objęty inwestycją należy do właściciela pierwotnego i wkroczenie na ten teren bez zgody właściciela narusza jego posiadanie i mir domowy. Skarżący dopatrzili się też naruszenia art. 2 Konstytucji RP, gdyż, jak tłumaczą, decyzja administracyjna nie może unieważniać zapisów Kodeksu karnego i Kodeksu cywilnego, a ponadto naruszenia art. 71 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko, poprzez brak przesłania informacji o ocenie oddziaływania na środowisko stronie,

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

której działka ma być wywłaszczana. Ponadto skarżący podnieśli, iż wydanie zaskarżonego rozstrzygnięcia nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazali w szczególności, że nie zostali poinformowani o zmniejszeniu powierzchni biologicznie czynnej ich nieruchomości, albowiem obwieszczenie skierowane do publicznej wiadomości nie precyzuje, o jaki obszar gruntu ulegnie zmniejszeniu działka nr [REDAKTOWANE]. Skarżący zarzucili również naruszenie art. 16 pkt. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, stwierdzając, że wbrew argumentacji przedstawionej im podczas konsultacji społecznych, realizacja planowanego przedsięwzięcia spowoduje wzmożenie ruchu, zamiast jego uspokojenie.

Rozpatrując przedmiotową sprawę w trybie odwoławczym, Wojewoda Pomorski stwierdza co następuje:

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać, w miarę możliwości, bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 Kpa. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kpa, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Wojewoda rozpatrzył ponownie wniosek inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Starostę Kartuskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego decyzji, jak również rozpoznał zarzuty podniesione przez skarżących.

Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wymienione w art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, bowiem inwestor do wniosku dołączył mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu oraz trzy egzemplarze projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego przedmiotowej inwestycji.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, uzupełnionego w ramach postępowania wyjaśniającego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Do wniosku inwestor dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11 b ust. 1 (oprócz opinii Burmistrza Żukowo, która została dostarczona w postępowaniu odwoławczym) oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej lub złożył oświadczenie o braku ich uzyskania w terminie przewidzianym ustawą. Ponadto przedmiotowy projekt jest zgodny z decyzją decyzji Burmistrza Gminy Żukowo nr ŚR.6220.35.2022.MLF z dnia 15 lutego 2023 r. o środowiskowych uwarunkowanych zgody na realizację przedsięwzięcia

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Starostę Kartuskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Starosta Kartuski prawidłowo, działając na podstawie art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, poinformował strony pismem z 03 kwietnia 2024 r. o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczenia ogłoszonego w lokalnej prasie oraz umieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Kartuzach i Urzędu Gminy Żukowo. Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadomił o jej wydaniu w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Kartuzach i Urzędu Gminy Żukowo, a także przez ogłoszenie w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych inwestycją organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z 15 listopada 2024 r., wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Kontrolowana decyzja Starosty Kartuskiego (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, że wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformatoryjnej. Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 Kpa umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Z uwagi na dostrzeżone braki i nieprawidłowości dokumentacji projektowej, Wojewoda Pomorski pismem z dnia 2 stycznia 2025 r. nr WI-III.7821.1.27.2024.AZ.b działając na podstawie art. 136 Kpa zobowiązał inwestora, reprezentowanego przez pełnomocnika Pana Wojciecha Krawca do dostarczenia opinii Burmistrza Gminy Żukowo – zgodnie z art. 11b ust. 1 specustawy drogowej, dostarczenia opieczątowanej ze stanowiska konserwatorskiego dokumentacji stanowiącej integralną część opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5152.393.2023.IW z dnia 21 grudnia 2023r. oraz dostarczenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji i ostatecznej decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym wydanych na rzecz inwestora (czyli zarządcy drogi). Natomiast pismem z dnia 24 czerwca 2025 r., działając w oparciu o tę samą podstawę, organ II instancji zobowiązał inwestora do:

1. Przedłożenia mapy z projektem podziału działki nr 62/24, obręb 0001 Banino, zgodnej z mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi w zakresie linii rozgraniczającej granice pasa drogowego drogi gminnej, które stanowią linie podziału nieruchomości. Zobowiązanie to wynikało z faktu, że z przedłożonej i zatwierdzonej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym mapy z projektem podziału wynikało, że działka nr 62/24, ulega podziałowi na działki nr: 62/25, 62/26, 62/27 oraz że na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi obie działki nr 62/25 i 62/26 (graniczące ze sobą) znajdują się w liniach rozgraniczających określających pas drogi gminnej. Tymczasem zgodnie z art. 12 ust. 2 specustawy drogowej, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją ZRID stanowią linie podziału nieruchomości. Niedopuszczalny jest zatem dodatkowy, bezpodstawny, wewnętrzny podział działki, znajdującej się w pasie drogi. Linie podziału działki nr 62/24 muszą pokrywać się z linią rozgraniczającą teren projektowanego pasa drogi, wrysowaną na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi. Dlatego w związku z niewłaściwym podziałem działki nr 62/24, należało dostarczyć nową mapę z projektem podziału ww. działki i skorygowany arkusz mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi;

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

2. Dostarczenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia (wydanej na rzecz zarządcy drogi (inwestora)), obejmującej swym zakresem całą inwestycję, albowiem jak zauważył Wojewoda, w decyzji Burmistrza Gminy Żukowo nr ŚR.6220.35.2022.MLF z dnia 15 lutego 2023 r. wśród wymienionych działek na których zaplanowano usytuowanie przedsięwzięcia zabrakło działek nr: 127/63, 62/24, 614, 169/40, 170/98, 175/60, 173/24, obręb 0001 Banino, gm. Żukowo;
3. Wyjaśnienia, czy projektowana sieć wodociągowa i hydranty stanowią źródło wody do celów przeciwpożarowych. W przypadku gdy ww. obiekty pełniłyby funkcje ochrony przeciwpożarowej należało dostarczyć 4 egzemplarze części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu uzgodnionego przez rzeczoznawcę ds. ppoż - zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9 i § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 5 sierpnia 2023 r. Ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie uzgadniania projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej;
4. Dostarczenia 4 egzemplarzy części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego branży elektroenergetycznej obrazującej projektowane słupy oświetlenia ulicznego wraz z fundamentami, pokazujące charakterystyczne wymiary i rzędne z nawiązaniem poziomu terenu - zgodnie z § 21 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego;
5. Doprowadzenia projektu do zgodności z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie w zakresie lokalizacji zjazdu z ul. Pszennej (157018G) na działkę nr 157/101, w pobliżu skrzyżowania ul. Pszennej z ul. Rolniczą (157019G). Jako że zgodnie z § 78 ust. 1 tego rozporządzenia zjazd publiczny powinien być usytuowany zgodnie z wymaganiami określonymi w § 113 ust. 7, czyli m.in. wyjazd i wjazd na drogę nie mogą być usytuowane w obszarze oddziaływania skrzyżowania i węzła,
6. Wyjaśnienia czy ulica Polnego Wiatru jest drogą publiczną, a jeżeli tak, to podania jej numeru, klasy i kategorii - celem ustalenia, czy połączenie ulicy Pszennej z ulicą Polnego Wiatru stanowi skrzyżowanie dróg publicznych;
7. Przedłożenia 4 egzemplarzy strony nr 73 projektu zagospodarowania terenu, zawierającej informację o obszarze oddziaływania obiektów budowlanych (punkt 6.2 opisu do projektu zagospodarowania terenu) uzupełnionej o wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania, gdyż jak stwierdził organ II instancji, w projekcie nie wskazano konkretnych przepisów prawa, a jedynie przywołano ustawy i rozporządzenia (akty normatywne) - § 18 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego oraz art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e ustawy Prawo budowlane.

Pełnomocnik inwestora przy pismach: z dnia 21 marca 2025 r., z dnia 18 kwietnia 2025 r., z dnia 12 maja 2025 r., z dnia 4 lipca 2025 oraz z dnia 18 sierpnia 2025 r. (dostarczonych Wojewodzie Pomorskiemu odpowiednio w dniach: 26 marca 2025 r., 23 kwietnia 2025 r., 12 maja 2025 r., 9 lipca 2025 r. i 20 sierpnia 2025 r.) dokonał uzupełnień i wyjaśnień, zgodnie z wymogami określonymi w wezwaniu z dnia 2 stycznia 2025 r., tj. dostarczył:

- wydaną na rzecz inwestora, tj. na rzecz Burmistrza Gminy Żukowo, opinię, o której mowa w art. 11b ust. 1 specustawy drogowej (opinia Burmistrza Gminy Żukowo z dnia 30 marca 2025 r.),
- opieczętowywaną ze stanowiska konserwatorskiego dokumentację stanowiącą załącznik do opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5152.393.2023.ISW z dnia 21 grudnia 2023 r.,
- ostateczną decyzję Burmistrza Gminy Żukowo nr ŚR.6220.4.2025.ML z dnia 22 stycznia 2025 r. o przeniesieniu na rzecz Burmistrza Gminy Żukowo własnej decyzji nr ŚR.6220.35.2022.MLF z dnia

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

- 15 lutego 2023 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody dla przedsięwzięcia pn. „Zadanie 1 – Budowa ul. Księżycowej i Przemysłowej w Baninie, Zadanie 2 – Budowa ul. Pszennej w Baninie”,
- decyzję Zarządu Zlewni w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr GG.ZUZ.4211.10.2025.MP z dnia 22 kwietnia 2025 r. o przeniesieniu na rzecz Burmistrza Gminy Żukowo pozwolenia wodnoprawnego na: 1) wykonanie urządzeń wodnych wraz z umocnieniem odbiorników (rowów), w postaci trzech wylotów, na dz. nr 40, 136/50, obręb Banino i dz. nr 3002/2 obręb Pępowo, gm. Żukowo, 2) przebudowę urządzenia wodnego tj. istniejących rowów poprzez wykonanie umocnienia dna i skarp: rowu melioracyjnego RM_1 na dz. nr 3002/1, 3002/2 obręb Pępowo, gm. Żukowo; 3.) likwidację urządzeń wodnych tj. istniejących rowów i przepustów poprzez ich zasypanie oraz rozbiórkę, na dz. 535/1, 145/11, 139, 136/50, 93/41, 118, 94 obręb Banino oraz dz. nr 3002/1 i 7 obręb Pępowo, gm. Żukowo; jak również na usługę wodną polegającą na odprowadzeniu podczyszczonych w osadnikach i separatorach wód opadowych lub roztopowych do urządzeń wodnych poprzez projektowane wyloty na dz. nr 40 obręb Banino i dz. nr 3002/2 obręb Pępowo, gm. Żukowo.,
 - postanowienie Burmistrza Gminy Żukowo nr ŚR.6220.4.2025.ML z 4 lipca 2025 r. wydane na podstawie art. 113 § 2 Kpa, wyjaśniające wątpliwości co do treści decyzji nr ŚR.6220.35.2022.MLF z dnia 15 lutego 2023 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody dla przedsięwzięcia,
 - pismo Burmistrza Gminy Żukowo nr KD-U.7230.5.150.2025.MM z dnia 2 lipca 2025 r., informujące, że ul. Polnego Wiatru nie jest drogą publiczną, wobec czego połączenie ul. Pszennej z ul. Polnego wiatru nie jest skrzyżowaniem w rozumieniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz, że w ramach zamierzenia zaprojektowano zjazd w ciągu ul. Pszennej, km ~+310, który zakwalifikowano jako zjazd indywidualny do kilku obiektów użytkowanych indywidualnie – co oznacza, że nie jest to zjazd publiczny.
 - sporządzone w 4 egzemplarzach strony nr 73 Projektu zagospodarowania terenu, zawierające informację o obszarze oddziaływania projektowanych obiektów budowlanych,
 - sporządzone w 4 egzemplarzach rysunki, będące częścią Projektu architektoniczno-budowlanego, branży elektroenergetycznej, obrazujące projektowane słupy oświetlenia ulicznego wraz z fundamentami oraz pokazujące charakterystyczne wymiary i rzędne z nawiązaniem poziomu terenu (rys nr 3.1 – wygląd słupów oświetleniowych, rys nr 3.2 – wygląd słupów oświetleniowych,)
 - mapę z projektem podziału działki nr 62/24 (5 egz.),
 - skorygowane, bo uwzględniające nowy projekt podziału działki nr 62/24, arkusze (1.6, 1.7 i 1.8) mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi – sporządzonej w skali 1:500.

Odpowiadając na zobowiązanie dostarczenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia, która uwzględniałaby działki o nr. 127/63, 62/24, 614, 169/40, 170/98, 175/60, 173/24, obręb 0001 Banino, gm. Żukowo, pełnomocnik inwestora wyjaśnił, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nr ŚR.6220.35.2022.MLF z dnia 15 lutego 2023 r. wydana przez Burmistrza Gminy Żukowo obejmuje teren działek nr 62/24, 614, 169/40, 170/98 i 173/24. Działki te powstały bowiem w wyniku prac geodezyjnych mających miejsce już po wydaniu decyzji środowiskowej. I tak obszar obecnej działki nr 62/24 i 614 przynależał wcześniej do wymienionej decyzji środowiskowej dz. nr 62/22, obszar działki nr 169/40 przynależał do działki 169/34, obszar działki 170/98 przynależał do działki nr 170/90, a obszar działki nr 173/24 do działki nr 173/24. Z kolei w odniesieniu do działek nr 127/63 oraz 175/60 obręb 0001 Banino, gm. Żukowo, pełnomocnik poinformował, że działki te również w rzeczonyj decyzji środowiskowej były ujęte, na dowód czego przedłożył postanowienie Burmistrza Gminy Żukowo nr ŚR.6220.4.2025.ML z 4 lipca 2025 r. wyjaśniające wątpliwości co do treści decyzji środowiskowej. W postanowieniu tym organ wyjaśnił, że działki te objęte były zakresem przedstawionym w mapowych załącznikach graficznych do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, które to załączniki zostały zaakceptowane przez organ wydający decyzję środowiskową. Pełnomocnik inwestora wyjaśnił ponadto, że projektowana sieć

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

wodociągowa nie pełni funkcji przeciwpożarowych. Sieć budowana jest w obszarze zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, gdzie nie ma wymogu wprowadzenia tego typu zabezpieczeń. Projektowane hydranty służyć będą natomiast do odpowietrzania sieci wodociągowej. W końcu odnośnie dostosowania projektowanego zjazdu w km 0+310 ul. Pszennej do zgodności przepisami techniczno-budowlanymi, pełnomocnik wyjaśnił, że zjazd ten został zaprojektowany jako zjazd indywidualny, obsługujący zabudowę mieszkaniową. Zjazdy indywidualne nie podlegają natomiast ograniczeniu usytuowania określonym w §113 ust. 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Podsumowując, konsekwencją opisanych powyżej uzupełnień jakie miały miejsce w toku postępowania odwoławczego, jak i stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji, są dokonane – na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kpa zmiany w decyzji Starosty Kartuskiego jak i w załącznikach graficznych do tej decyzji, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 Kpa. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom specustawy drogowej, oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w pkt I niniejszej decyzji i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części zaskarżona decyzja Wojewody Pomorskiego została utrzymana w mocy.

Z kolei w odniesieniu do zarzutów postawionych w odwołaniach Pana [REDAKTOWANE] i Pani [REDAKTOWANE] Wojewoda zważył i ustalił, co następuje.

Organ odwoławczy pismami z dnia 2 stycznia 2025 r. oraz z dnia 6 marca 2025 r. wezwał pełnomocnika inwestora do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. Pełnomocnik, stosownie do wezwania Wojewody, odniósł się do uwag skarżących w dwóch pismach z dnia 21 marca 2025 r. (dostarczonych Wojewodzie 25 marca 2025 r. i 26 marca 2025 r.) Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 Kpa, przesłał skarżącym pismem z 4 września 2025 r., zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 Kpa, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań, w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym, w tym uzupełnieniami dokonanymi przez inwestora w ramach dodatkowego postępowania wyjaśniającego.

Przechodząc następnie do odpowiedzi na zarzuty skarżących, na wstępie zauważyć należy, że zarówno Starosta orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Wojewoda 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.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno Starosta, jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej, bowiem stosownie do przepisu art. 11e specustawy drogowej nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Sądów Administracyjnych).

Bezspornie 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.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonego; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek

o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Co więcej, wyjaśnić należy, iż zgodnie z treścią 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. 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 (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej 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 (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Tymczasem z treści wniesionych odwołań wynika, iż część zarzutów koncentruje się na kwestionowaniu zasadności realizacji przedmiotowej inwestycji, w tym celowości poprawy parametrów drogi i budowy nowego oświetlenia. Podnoszone przez skarżących były również zastrzeżenia dotyczące art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - z troski o właściwe wykorzystywanie środków publicznych.

Powtórzyć zatem jeszcze raz należy, że przedmiotem kontroli organów właściwych do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są zagadnienia dotyczące racjonalności czy słuszności przebiegu koncepcji przedstawionej przez inwestora, ewentualnych odmiennych wariantów przebiegu inwestycji, infrastruktury towarzyszącej. Zadaniem organów nie jest również przeprowadzenie szczegółowej oceny poszczególnych rozwiązań technicznych projektu budowlanego. Przepisy specustawy nie nakładają także na inwestora obowiązku uwzględniania oczekiwań stron postępowania. Niezadowolenie właścicieli działek objętych inwestycją nie stanowi podstawy do żądania przez organ zmiany bądź też, co sugerują skarżący, zaniechania inwestycji. Oczekiwanie, postulaty i życzenia, co do określonego przebiegu inwestycji – nie mające prawnego osadzenia- są bezskuteczne. Zauważyć przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Dla tej oceny bez znaczenia pozostają wcześniejsze konsultacje społeczne, rozmowy czy przedstawiane koncepcje inwestycyjne, które miały miejsce przed sporządzeniem i złożeniem właściwego wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Niezależnie od ich treści oraz przebiegu, nie mają one wpływu na wynik postępowania administracyjnego, gdyż nie stanowią kryteriów oceny legalności decyzji. Podobnie, wskazywane przez strony różne zapatrywania co do skutków inwestycji w zakresie natężenia ruchu - w tym argumentacja, że polepszenie parametrów drogi będzie skutkować zwiększeniem ruchu – nie mogą stanowić przedmiotu niniejszego

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

postępowania. Ocena tych kwestii pozostaje poza zakresem badania legalności decyzji administracyjnej, która ogranicza się do zbadania, czy spełnione zostały ustawowe przesłanki do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tym samym okoliczności te nie mają wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

Ponadto z akt sprawy, w tym z wyjaśnień przedstawionych przez inwestora, wynika że całe zamierzenie inwestycyjne łączy w sobie interesy zarządcy drogi jak i oczekiwania społeczne dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu, zmniejszenia oddziaływania drogi na posesje poprzez ulepszenie nawierzchni drogi, podniesienie standardu, zmniejszenie pylenia. Natomiast konieczność przebudowy oświetlenia związana jest z dostosowaniem lokalizacji istniejących słupów oświetleniowych do nowoprojektowanej geometrii drogi. Ponadto budowę oświetlenia drogowego zaplanowano też na odcinkach, na których w stanie istniejącym tego oświetlenia nie ma, w celu podniesienia poziom bezpieczeństwa takich uczestników ruchu jak piesi i rowerzyści. Inwestor wyjaśnił również, że przyjęte w projekcie rozwiązania usytuowanie chodnika i ciągu pieszo-rowerowego mają jednolity charakter dla całego odcinka oraz że założenia dotyczące uspokojenia ruchu są adekwatne dla już przebudowanego odcinka ul. Pszennej. Zaprojektowane wyniesione powierzchnie oraz przejścia zostały rozłożone w równomierny sposób wzdłuż planowanej ulicy i wraz z planowanymi rondami pozwolą na uzyskanie oczekiwanych efektów związanych z redukcją prędkości oraz czytelnością przyjętych rozwiązań. Wyjaśnił dodatkowo też, że we wstępnej fazie opracowania dokumentacji projektowej wykonano pomiary ruchu, a następnie analizę i prognozę ruchu, a dla zamierzenia przewidziano wprowadzenie na całym zakresie inwestycji strefy „tempo 30” z ograniczeniem tonażowym do 3,5 t (z dopuszczonymi prawem wyjątkami) oraz elementy uspokojenia ruchu. W związku z czym oddziaływanie akustyczne budowanego układu drogowego ul. Pszennej nie spowoduje oddziaływania nadmiernego.

Dodać też należy, że w wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, oddziałującej na prawa wielu osób, czy też innych podmiotów wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności ochrony własnego, indywidualnego określonego prawa i to tylko w tym zakresie w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa. Interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – prawo własności. Osoba, czy też inny podmiot, posiadający prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe są stroną w decyzji, ale tylko w części dotyczącej ich nieruchomości. Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej. Skarżący nie mają zatem interesu prawnego kwestionowania decyzji Starosty Kartuskiego dotyczącej inwestycji liniowej w innej części niż ta, która wiąże się z przysługującym skarżącym prawem własności do nieruchomości objętych tą decyzją (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. Wydanie C.H. Beck Warszawa 2010, str. 93-94). Powyższa konstatacja pozwala na stwierdzenie, iż skarżący nie posiadają interesu prawnego zaskarżania w całości decyzji Starosty Kartuskiego.

Odnosząc się natomiast do zarzutu Pana [REDAKTOWANE] dotyczącego objęcia działek nr [REDAKTOWANE] obowiązkiem przebudowy zjazdów, pomimo braku wskazań do wykonania tych robót, należy uznać go bezzasadny.

Organ nie znajduje podstaw do podzielenia stanowiska skarżącego, jakoby zaskarżona decyzja w sposób nadmierny ingerowała w korzystanie wymienionych nieruchomości. Działka nr [REDAKTOWANE] w obrębie Banino, której jednym ze współwłaścicieli jest skarżący, została podzielona na działkę nr [REDAKTOWANE] przeznaczoną pod inwestycję oraz działkę nr [REDAKTOWANE] która pozostała w posiadaniu dotychczasowych właścicieli, jednak została objęta ograniczeniem w korzystaniu – na potrzeby przebudowy zjazdu. Ponadto działka nr [REDAKTOWANE] obręb Banino, której skarżący jest również

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

współwłaścicielem podzielona została na działkę nr [REDAKTOWANO] przy czym działka [REDAKTOWANO] przeznaczona została pod inwestycję, a działkę nr [REDAKTOWANO] objęto ograniczeniem w korzystaniu poprzez przebudowę zjazdu i przebudowę sieci elektroenergetycznej (zabezpieczenie). Jak wynika z przedmiotowego projektu budowlanego oraz wyjaśnień inwestora w związku z budową ul. Księżycowej wynika konieczność uwzględnienia skomunikowania istniejącej drogi wewnętrznej usytuowanej na działce nr [REDAKTOWANO] oraz drogi wewnętrznej usytuowanej na dz. nr [REDAKTOWANO] mającej kontynuację na dz. nr 511. Ponadto zauważyć też należy, że wymienione nieruchomości już w stanie istniejącym posiadają połączenie z ul. Księżycową. Natomiast w związku z zaprojektowanymi zmianami w planie i profilu objętej inwestycją drogi, istniejące zjazdy wymagają przebudowy w celu dowiązania istniejących dróg wewnętrznych do stanu projektowanego. Tym samym, w planowanym układzie, poprzez projektowaną przebudowę zjazdów, odtworzone zostanie połączenie ul. Księżycowej z drogami wewnętrznymi, obsługującymi przylegające do tych dróg budynki. Dlatego też za chybione należy uznać twierdzenia skarżącego o braku racjonalnych podstaw do wykonania tej przebudowy.

Za niezasadne ponadto uznać należy zarzuty Państwa [REDAKTOWANO] w zakresie nieuwzględnienia w ramach realizowanej inwestycji wszystkich elementów infrastruktury technicznej, które docelowo mogą być położone w pasie projektowanej drogi, w tym nieuwzględnienia budowy przyłączy, które planowane są do doprowadzenia do ich działki nr [REDAKTOWANO]

Skarżący stawiając powyższy zarzut przedstawili skan rysunku, który nie jest częścią zatwierdzonego projektu, na którym widoczne są projektowane elementy infrastruktury, w tym przyłącza do działki nr [REDAKTOWANO] które nie zostały objęte wnioskiem inwestora. Powtórzyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej, to inwestor, składając wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla projektowanego zamierzenia budowlanego. Jednocześnie, w ramach realizacji inwestycji drogowej, inwestor jest zobowiązany do zaprojektowania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu jedynie w zakresie wynikającym z konieczności dostosowania istniejącej infrastruktury technicznej do projektowanej drogi oraz jej wyposażenia w niezbędne sieci i urządzenia. Oznacza to, że zakresem projektu obejmuje on wyłącznie te elementy sieci, których przebudowa jest niezbędna w wyniku realizacji drogi, a nie całą infrastrukturę znajdującą się w sąsiedztwie inwestycji. W tym kontekście, należy też powtórzyć, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiada kompetencji do oceny przesłanek ekonomicznych inwestycji, w tym oceny zasadności przyjętej przez inwestora kolejności wykonywanych prac w jej obrębie. Tym samym, zapatrywania skarżących odnoszące się do negatywnej oceny tego, że nie wszystkie roboty, jakie ich zdaniem będą realizowane w przyszłości w obrębie pasa drogowego, zostały ujęte projektowanym zamierzeniem, pozostają bez wpływu na treść niniejszego rozstrzygnięcia. W konsekwencji, zupełnie bez wpływu na treść rozstrzygnięcia wydanego w postępowaniu odwoławczym pozostają również przywołane przez skarżących przepisy ustaw: o zasadach zarządzania mieniem państwowym, o finansach publicznych, czy też prawa zamówień publicznych, gdyż mają one charakter pozaprawny w stosunku do materialnoprawnych przesłanek wydania decyzji ZRID, określonych w specustawie drogowej.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że jak wyjaśnił inwestor, w zakresie likwidacji kolizji na podstawie uzyskanych warunków technicznych, w ramach projektowanego zamierzenia przebudowie podlegać będą sieci znajdujące się w pasie drogowym, w tym sieć telekomunikacyjna, a dokumentacja została w tym zakresie uzgodniona z właścicielami sieci.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez niepodanie w zawiadomieniach i obwieszczanych organu I instancji informacji o zmniejszeniu powierzchni biologicznie czynnej, postawionego przez Państwa [REDAKTOWANO] - również należy uznać go za bezzasadny.

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Z akt sprawy wynika, że w omawianym postępowaniu zamierzeniem inwestycyjnym objęte zostały należące do Pana [REDAKTOWANE] działka nr [REDAKTOWANE] w obrębie Banino, oraz należące do Pan [REDAKTOWANE] działka nr [REDAKTOWANE] w obrębie Banino. Działka nr [REDAKTOWANE] zaskarżoną decyzję podzielona została na działkę nr [REDAKTOWANE] która przeznaczona została pod inwestycję oraz działkę [REDAKTOWANE] która pozostała we władaniu właścicielki oraz na którą nałożono ograniczenia w postaci obowiązku: przebudowy zjazdu, budowy zjazdu, przebudowy sieci elektroenergetycznej, przebudowy sieci wodociągowej, przebudowy sieci teletechnicznej i rozbiórki ogrodzenia. Natomiast w działka [REDAKTOWANE] objęta została obowiązkiem przebudowy sieci elektroenergetycznej i przebudowy sieci gazowej.

Dalej wyjaśnić należy, że sposób, w jaki organ wydający decyzję w trybie specustawy drogowej zapewnia stronom udział w postępowaniu został wyczerpująco uregulowany w art. 11d ust. 5 oraz art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. specustawy drogowej. Przepisy te stanowią ustanawiają szczególne zasady zawiadamiania stron, które realizowane są poprzez zawiadomienia i obwieszczenia. Treść przekazywanych stronom zawiadomień oraz treść obwieszczeń dotyczy podstawowych aspektów inwestycji, takich jak jej rodzaj i przebieg, a nie szczegółów dokumentacji projektowej. Organ w zawiadomieniach i obwieszczeniach podaje również podstawę prawną oraz informację o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, w tym także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją. Z obowiązku tego Starosta Kartuski się prawidłowo wywiązał, o czym już była mowa powyżej. Zarzut dotyczący braku precyzji obwieszczenia stawiany przez skarżących jest zatem nieuprawniony. Ponadto, należy podkreślić, że na etapie sporządzania dokumentacji i procedowania decyzji ZRID, nie ma prawnego wymogu zliczania takiego parametru jak "powierzchnia biologicznie czynna" dla działek nowopowstałych w wyniku podziałów dokonywanych w trybie specustawy. Wyliczenia te nie są ani dokonywane, ani wymagane przepisami prawa. Tym samym uznać należy, organ prawidłowo zrealizował nałożone na niego obowiązki informacyjne w zakresie określonym przepisami szczególnymi, a zaskarżone rozstrzygnięcie nie narusza przepisów wskazanych w zarzucie ustaw.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut Pana [REDAKTOWANE] dotyczący niezasadnego nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Przepisy specustawy drogowej przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy drogowej starosta nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. 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. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodobniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy 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 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 Kpa, 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 (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 specustawy drogowej jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy drogowej 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 specustawy drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15). Powszechnie bowiem wiadomo, że budowa/rozbudowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że uzasadnienie przez inwestora wniosku o nadanie decyzji Starosty rygoru natychmiastowej wykonalności względami społecznymi wskazanymi we wniosku, tj. m.in. ochroną zdrowia i życia ludzkiego, poprzez zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadków z udziałem pojazdów, pieszych czy rowerzystów, stanowiło, w ocenie Wojewody, wystarczającą przesłankę do uwzględnienia tego wniosku przez organ orzekający w przedmiotowej sprawie. Organ I instancji w zaskarżonej decyzji uzasadnił przyczyny uwzględnienia wniosku inwestora o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uznając za przekonującą argumentację przedstawioną we wniosku inwestora.

Zauważyć przy tym należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozzerwalnie związany z interesem społecznym i gospodarczym. Okoliczności dotyczące konieczności budowy nowych dróg publicznych, rozbudowy istniejących oraz o przyznaniu na ten cel środków finansowych i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania są powszechnie znane i jako takie nie wymagają dowodu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17). W judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olszynie z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 299/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 740/11, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane jest stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, jak i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też efektywne gospodarowanie środkami publicznymi uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13).

Wobec powyższego, nie ulega wątpliwości, iż organ I instancji, nadając rygor natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Kartuskiego powołał się na obiektywne okoliczności uzasadniające nadanie tego rygoru.

Mając na uwadze poczynione już ustalenia za niezasadny należy uznać też zarzut Państwa [REDAKTOWANE] sprowadzający się do stwierdzenia, że inwestor nie posiada umocowania do zajmowania ich nieruchomości i rozpoczynania robót, bez uregulowania uprzednio odpowiedniej rekompensaty za przejętą nieruchomość oraz przed uzyskaniem przez zaskarżoną decyzję przymiotu ostateczności. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 3 pkt 2 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości. Natomiast ustanowienie obowiązku niezwłocznego wydania nieruchomości uprawnia inwestora do dysponowania przejętą nieruchomością na cele budowlane i rozpoczęcia prac związanych z realizacją inwestycji.

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Bezpodstawne są też w tym zakresie twierdzenia Państwa [REDAKTOWANE] o naruszeniach przepisów kodeksu cywilnego, kodeksu karnego czy też Konstytucji RP. Decyzja wydana w trybie specustawy drogowej, posiadająca rygor natychmiastowej wykonalności jest administracyjnym ograniczeniem prawa własności, dopuszczonym w drodze wyłączenia (przejścia prawa własności), za które właścicielowi gwarantowane jest słuszne odszkodowanie. Właściciel, choć pozbawiony faktycznego korzystania z nieruchomości przed ostatecznością decyzji, ma pełne zabezpieczenie finansowe. Co więcej, rozpoczęcie robót na podstawie tak wykonalnego tytułu nie stanowi przestępstwa naruszenia miru domowego (art. 193 Kodeksu karnego) ani innego przestępstwa przeciwko mieniu, gdyż inwestor działa w oparciu o ważny i legalny tytuł prawny, co wyłącza bezprawność jego działania w rozumieniu prawa karnego. W kontekście powoływanego przez skarżących art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, należy stwierdzić, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie narusza tej zasady. Zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza, że władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa. Ograniczenie prawa własności poprzez decyzję ZRID jest uzasadnione koniecznością realizacji celu publicznego (inwestycja drogowa), który służy całemu społeczeństwu, co jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, równoważąc interes publiczny i prywatny. Mechanizmy zabezpieczające, w tym słuszne odszkodowanie (art. 21 Konstytucji), gwarantują, że nawet w sytuacji pilnego działania administracji, prawa jednostki są należycie chronione i respektowana jest zasada proporcjonalności. Zatem, działanie to jest działaniem w pełni legalnym i zgodnym z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wreszcie zauważyć należy, że rozpoczęcie robót na nieruchomościach objętych decyzją ZRID, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, nie stanowi naruszenia prawa własności chronionego przez Kodeks cywilny, a w szczególności art. 140 K.c. (prawo do korzystania z rzeczy), ani art. 342 K.c. (zakaz samowolnego naruszania posiadania). Działania inwestora nie są działaniami samowolnymi i są oparte na przepisach prawa publicznego (specustawa drogowa), które stanowią wyjątek od cywilnoprawnej zasady nienaruszalności własności.

Z kolei odnosząc się do wyrażonej w odwołaniu Państwa [REDAKTOWANE] obawy, iż wysokość odszkodowania, które uzyskają za nieruchomości, będzie za niska, zauważyć należy, że ingerencja w sferę praw i wolności jest rekompensowana stosownym świadczeniem pieniężnym. Kwestia ustalenia tej wysokości odszkodowania nie stanowi jednak przedmiotu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Postępowanie to toczy się zgodnie z przepisami rozdziału trzeciego specustawy drogowej, a w zakresie nieuregulowanym – na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i będzie rozpatrywane w odrębnej procedurze administracyjnej. Zatem, zarzuty dotyczące przyszłej wysokości świadczenia pozostają poza zakresem niniejszego postępowania w sprawie wydania i wykonalności zaskarżonej decyzji.

Podobnie za pozbawiane podstaw należy uznać zarzuty Państwa [REDAKTOWANE] dotyczące naruszenia art. 140 i art. 144 Kodeksu cywilnego oraz art. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, w związku z przewidywanymi uciążliwościami w użytkowaniu nieruchomości. Specustawa drogowa, jako ustawa szczególna, wprowadza własne, kompletne procedury w zakresie objętym jej regulacją i stanowi pierwotną podstawę prawną rozstrzygnięcia. W konsekwencji, przepisy Kodeksu cywilnego - w tym art. 140 K.c. (prawo własności) i art. 144 K.c. (immisje) - oraz przepisy Prawa ochrony środowiska, odnoszące się do ogólnych zasad ochrony środowiska, nie stanowią bezpośredniej podstawy prawnej ani materialnoprawnej dla oceny legalności decyzji wydanej w trybie specustawy drogowej.

W końcu stwierdzić należy, że bezpodstawne są podniesione zarzuty dotyczące naruszenia przepisów środowiskowych. Odwołujący zarzucają naruszenie art. 71 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, poprzez brak przesłania im informacji

o ocenie oddziaływania na środowisko (OOS) oraz naruszenie art. 11a ust. 4 specustawy drogowej, poprzez wydanie decyzji ZRID bez uprzedniego przeprowadzenia OOS.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że zarzut dotyczący art. 71 ustawy środowiskowej jest bezprzedmiotowy z dwóch niezależnych powodów. Po pierwsze, procedura wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie przewiduje obowiązku "przesłania informacji o ocenie oddziaływania na środowisko stronie, której działka ma być wywłaszczana" w sposób zindywidualizowany, jakiego domagają się odwołujący. Nawet w sprawach, gdzie przeprowadzono OOS, udział stron postępowania w dostępie do dokumentacji OOS i możliwości złożenia uwag jest realizowany w drodze zawiadomienia stron o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i składania wyjaśnień w toku postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Nigdzie nie istnieje natomiast obowiązek "przesłania informacji o OOS" do poszczególnych stron. Po drugie, argumentacja odwołujących jest chybiona także pod względem faktycznym, gdyż dla przedmiotowej inwestycji ocena oddziaływania na środowisko nie została w ogóle sporządzona. Burmistrz Gminy Żukowo wydał ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nr ŚR.6220.35.2022.MLF w dniu 15 lutego 2023 r., w której odstąpiono od obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Skoro dokument w postaci sporządzonej OOS nie istnieje w obrocie prawnym, to organ I instancji nie mógł dopuścić się naruszenia, które zarzuca mu strona skarżąca.

W omawianej sytuacji zarzut naruszenia art. 11a ust. 4 specustawy drogowej również nie zasługuje na uwzględnienie. Przepis ten wyraźnie stanowi, że decyzja ZRID może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, "jeżeli jest ona wymagana" przepisami ustawy środowiskowej. W niniejszej sprawie wymóg przeprowadzenia OOS nie zaistniał. Burmistrz Gminy Żukowo, wydając ostateczną decyzję środowiskową, stwierdził brak konieczności przeprowadzenia oceny, co oznacza, że OOS nie jest wymagana dla tej inwestycji. Organ wydający zaskarżoną decyzję był związany tym rozstrzygnięciem. Tym samym, brak OOS nie stanowi w tym przypadku naruszenia prawa. W związku z powyższym, oba zarzuty podniesione w odwołaniu są bezzasadne.

Podsumowując zgłaszane przez odwołujących zastrzeżenia w niniejszej sprawie dostrzec trzeba, że skarżący domagają się przede wszystkim do utrzymania swojego *status quo* w zakresie, w jakim dotychczas korzystali ze swoich nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, 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.

Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15). W szczególności należy zatem podkreślić, że działki skarżących nie zostaną pozbawione dojazdu do drogi publicznej, a wręcz dostęp ten poprzez realizowaną inwestycję zostanie im zapewniony.

Po wnikliwym przeanalizowaniu sprawy organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja Starosty Kartuskiego – poza częścią uchyloną niniejszą decyzją – nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

DECYZJA NINIEJSZA JEST OSTATECZNA

Od decyzji przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Jednocześnie poucza się strony, o tym iż:

1. Zgodnie z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 poz.935) strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. Zgodnie z § 2 ust.3 pkt 1) rozporządzenia 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) wpis stały wynosi w sprawach skarg z zakresu budownictwa i architektury 500 zł.
3. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.
4. Zgodnie z art. 243 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 poz.935) stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy obejmuje, zgodnie z art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>.
Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Załączniki:

NR 1.1-1.3 – 3 arkusze mapy w skali 1:500, przedstawiającej proponowany przebieg drogi;

NR 2 - mapa z projektem podziału działki nr 62/24 z obrębu 0001 Banino, wraz z wykazem zmian ewidencyjnych dotyczącym tej działki

NR 3 - strona 73 Projektu zagospodarowania terenu;

NR 4.1-4.2 - rysunki nr 3.1 i 3.2 będące częścią „Projektu-architektoniczno-budowlanego”;

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Dyrektor

Wydziału Infrastruktury

Małgorzata Cymerys

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują (wraz z załącznikami):

1. Burmistrz Gminy Żukowo, reprezentowany przez Wojciecha Krawca,
2. Starosta Kartuski, Wydział Budownictwa,
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kartuzach,
4. WI-III/aa.

Wydział Infrastruktury

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
tel.: 58 30 77 482, e-mail: wi@gdansk.uw.gov.pl
<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

■
Otrzymują (bez załączników):

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]

