



Wojewoda Pomorski

Gdańsk, 28 listopada 2025 r.

WI-III.7821.1.7.2025.AZ

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 [REDAKTED], reprezentowanych przez adw. [REDAKTED] od decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.7.5.2024.MC z dnia 02.04.2025 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach”, wydanej dla Burmistrza Kartuz

I. uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na str. 4, w pkt 8.3, zapis: „W czasie realizacji przedmiotowej 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)”,
- rysunek nr 2.1 pt. „Projekt zagospodarowania terenu” części graficznej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- strony nr 6 i 7 Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia na stronie 4, w pkt 8.3, nowego zapisu: „W czasie realizacji 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)”,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, nowego rysunku nr 2.1 pt. „Projekt zagospodarowania terenu” części graficznej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego **załącznik nr 1** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennych stron nr 6 i 7 Projektu zagospodarowania terenu, stanowiących **załączniki nr 2.1 - 2.2** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie dodatkowych rysunków: nr 2.1 pt. „Plan sytuacyjny” i nr 6 pt. „Szczegół fundamentu słupa oświetleniowego” części graficznej projektu architektoniczno-budowlanego branży elektrycznej, stanowiących **załączniki nr 3.1 - 3.2** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie zaświadczeń z Izby Inżynierów Budownictwa projektantów i sprawdzających przygotowujących zamienne części projektu budowlanego, stanowiących **załączniki nr 4.1 - 4.6** do niniejszej decyzji

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt sprawy, Burmistrz Kartuz reprezentowany przez pełnomocnika Pana [REDAKTED] wnioskiem z dnia 19.02.2024 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił do Starosty Kartuskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach”.

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>

Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania Starosta Kartuski wydał w dniu 02.04.2025 r. decyzję nr B.6740.7.5.2024.MC o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach” oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowo przewidzianym terminie odwołanie wnieśli [REDAKTOWANO] reprezentowani przez adw. [REDAKTOWANO] (pismo z dnia 24.03.2025r. złożone do Starosty Kartuskiego w dniu 18.04.2025r. i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 28.04.2025r.), zarzucając naruszenie następujących przepisów:

- art. 7 w zw. z art. 11 c specustawy drogowej polegające na nieuwzględnieniu słusznego interesu skarżących i przyjęciu, że wywłaszczenie należących do skarżących nieruchomości tj. działek o numerach ewidencyjnych: [REDAKTOWANO], obręb 5 Kartuzy M, gm. Kartuzy, wykorzystywane dla celu prowadzenia działalności gospodarczej jest uzasadnione realizacją celu publicznego, podczas gdy decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej celu takiego nie realizuje,

- art. 21 ust. 1, art. 65 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, że ingerencja w prawo własności skarżących dokonana decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej miała miejsce z zachowaniem zasady proporcjonalności i równości, a nadto nie naruszała prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżących oraz nie nadała w sposób nieuprawniony prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym,

- art. 4 pkt 2 i 3 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o Ochronie zabytków, mówiące o tym, iż ochrona zabytków polega m.in. na zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków i udaremnieniu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, z tym ustaleniem, że mianem zabytku określa się nieruchomość lub rzecz ruchomość, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową podczas gdy do czasu wydania decyzji nie wyjaśniono okoliczności wydania przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku pozytywnej opinii dla inwestycji pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach”.

- art. 7 i art. 77 § 1 kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej poprzez nie rozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego zebranego w tym zaniedbując obowiązki wszechstronnego zbadania sprawy, a w szczególności pominięcia istotnych okoliczności w sprawie mających charakter przestępny, a mimo to wydania decyzji zezwalającej na budowę drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w szczególności chodzi o nieuwzględnienie i celowe „tuszowanie” przez Starostę Kartuskiego nie wyjaśnionego problemu związanego z wysoce prawdopodobnym wyłudzeniem finansowania tej inwestycji ze środków Unii Europejskiej jakiego miał prawdopodobnie dopuścić się Burmistrz Kartuz w związku z wcześniejszą inwestycją pn.: „Budowa węzła integracyjnego Kartuzy wraz z trasami dojazdowymi na działce nr 1/38 i 1/48”,

- art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej, w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo budowlane poprzez błędne przyjęcie, iż w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich (skarżących), w tym poprzez:

- nie uwzględnienie przejazdu i przejścia z działki nr [REDAKTOWANO] do działki nr [REDAKTOWANO]
- nieudostępnienia zaplanowanej organizacji ruchu na zatwierdzonej drodze, co nie pozwala zweryfikować praw dostępu do drogi publicznej nr 211 (ul. Wzgórze Wolności),
- decyzji rozbiórki budynku gospodarczego na działce nr [REDAKTOWANO] w całości pomimo tego, że wystarczyłoby ¼ tego zakresu i tłumaczenie przez inwestora, że zostało to potwierdzone wizją lokalną – podczas gdy nie odbyła się żadna wizja lokalna i nie doszło do sprawdzenia stanu obiektu,
- ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską (tj. art. 5 ust. 1 pkt 7),
- poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym nie uwzględnienie przejazdu i przejścia z działki nr [REDAKTOWANO] do działki nr [REDAKTOWANO],

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>

- art. 20 ust. 1 pkt 1 poprzez błędne przyjęcie, iż opracowany przez projektantów projekt budowlany jest zgodny z ustaleniami w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,

- przepisów ustawy Prawo budowlane w związku z art. 11 i ust. 1 cytowanej ustawy, w szczególności art. 5 ust. 1 pkt 1 poprzez błędne przyjęcie, iż droga wraz ze związanymi z nią urządzeniami spełnia podstawowe wymagania dotyczące bezpieczeństwa podczas gdy projekt nie zawiera badań nośności gruntu w miejscu przebiegu drogi, gdyż będzie musiała przewidywać przejazd samochodów ciężarowych i autobusów.

- przepisów art. 1 ust. 1 specustawy poprzez błędną kwalifikację prawną i wykorzystanie specustawy drogowej celem ominięcia procedury związanej z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o drogach publicznych, ponieważ zdaniem skarżących specustawa ma zastosowanie do dróg krajowych podczas gdy sporna inwestycja ma powstać na drodze gminnej wewnętrznej, ponadto faktycznym celem inwestora nie jest budowa drogi tylko dokończenie promenady, tj. ciągu pieszo-rowerowego wokół Jeziora Karczemnego.

- przepisów prawa materialnego, tj. art. 11d ust. 1 pkt 8, pkt 9 specustawy drogowej, poprzez błędne ustalenie, iż zaskarżona decyzja posiada: pozytywną opinię konserwatora zabytków, konieczne pozwolenie wodno-prawne, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, badania natężenia ruchu, badania nośności gruntu,

- art. 17 specustawy drogowej, poprzez błędne przyjęcie, iż nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadnione słusznym interesem społecznym lub gospodarczym, podczas gdy takich interesów nie wykazano.

- art. 32 ust. 1 pkt 1 pkt 2 poprzez błędne przyjęcie, iż pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego zostało wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny przedsięwzięcia na środowisko, pomimo braku decyzji środowiskowej na rozbiórkę obiektów budowlanych,

- art. 34 ust. 3 pkt 1 pkt 4 przez błędne przyjęcie, iż projekt budowlany zawiera wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki dla inwestycji drogowej,

- art. 97 § 1 pkt 4 kpa poprzez jego nie zastosowanie i nie zawieszenie postępowania do czasu wyjaśnienia okoliczności związanych z charakterem przestępczym jakiego prawdopodobnie dopuścił się inwestor.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniesli o uchylenie zaskarżanej decyzji w całości. W odwołaniu zawarto również wnioski o zawieszenie postępowania do czasu rozpoznania sprawy o wyłudzenie dofinansowania oraz wnioski o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności.

W dniu 23.05.2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęło pismo adw. [REDAKTOWANE]

[REDAKTOWANE], stanowiące uzupełnienie materiału dowodowego o:

- odwołanie skarżących od opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku,

- postanowienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dn. 10.04.2025r.,

- skargę z dnia 10.04.2025 r. na postanowienie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego,

- pismo do Urzędu Marszałkowskiego z dnia 21.05.2025 r.

Następnie w dniach 23.06.2025 r. i 03.07.2025r. pełnomocnik skarżących złożył kolejne uzupełnienie materiału dowodowego, przedkładając decyzję Starosty Kartuskiego z dnia 08.05.2025r. na wycinkę drzew, pismo z dnia 13.06.2025 r. kierowane przez skarżących do Komendy Powiatowej Policji w Kartuzach oraz informacje dotyczące przedmiotowej inwestycji, które były poruszane na sesji Rady Miejskiej w Kartuzach w dniu 24.06.2025 r.

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

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>

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.

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Pomorski stwierdził, że są one niekompletne, związku z czym pismem z dnia 05.05.2025. wezwał Starostę Kartuskiego o dostarczenie dokumentu potwierdzającego zamieszczenie obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta w Kartuzach i Starostwa Powiatowego w Kartuzach. W dniu 12.05.2025 r. Starosta Kartuski uzupełnił wezwanie.

Następnie, po rozpatrzeniu wniosku skarżących o zawieszenie postępowania odwoławczego od decyzji Starosty Kartuskiego, postanowieniem z dnia 03.06.2025r. Wojewoda Pomorski odmówił zawieszenia postępowania.

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. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej.

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 28.05.2024r. 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 Miasta Kartuzi. 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 Miasta Kartuzi, 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 02.04.2025 r., wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

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>

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 29.07.2025 r. działając na podstawie art. 136 Kpa zobowiązał inwestora, reprezentowanego przez pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE] do dostarczenia: oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością – działką nr 1/48, obręb 0005, jednostka ewid. 220502_4 na cele budowlane, oświadczenia zarządcy drogi zawierające uzasadnienie o braku konieczności lokalizowania kanału technologicznego, wyjaśnienia powodu objęcia fragmentu działki nr 1/49 zakresem linii określającej zajęcie terenu o ograniczonym sposobie korzystania, analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, poprawiony rysunek nr 2.1 „Projekt zagospodarowania terenu”, oświadczenia zarządcy drogi, zawierającego uzasadnienie dotyczące zastosowania przepisów, które odnoszą się do trudnych warunków, lub doprowadzenia projektu do zgodności z § 55 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie warunków techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, dostarczenia poprawione strony projektu zagospodarowania terenu zawierającej punkt 2.3 „stan projektowany”, informacji o przyjętym przez zarządcę drogi pojeździe miarodajnym, części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego pokazującej projektowane słupy oświetlenia ulicznego, zaświadczeń o przynależności projektantów do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, a także wyjaśnienia zasadności i zgodności z przepisami przyjętego podziału działki nr [REDAKTOWANE] i zajęcia pod budowę drogi działki nr [REDAKTOWANE] oraz wyjaśnienia zapisów na projekcie zagospodarowania terenu dotyczących proj. bramy wjazdowej.

W dniu 07.08.2025r. Burmistrz Kartuz zwrócił się do organu odwoławczego z prośbą o wydłużenie terminu na uzupełnienie wezwania. Wojewoda Pomorski przychylił się do wniosku i wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy.

Kolejno w dniach 11.09.2025r., 12.09.2025 r. i 15.09.2025r. i 16.10.2025r. inwestor dokonał uzupełnień i wyjaśnień, zgodnie z wymogami określonymi w wezwaniu z dnia 29.07.2025r. i dostarczył:

- oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością (działką nr 1/48, obręb 0005) na cele budowlane,

- oświadczenie dotyczące zwolnienia z obowiązku budowy kanału technologicznego,
- oświadczenie dotyczące zastosowania przepisów, które odnoszą się do trudnych warunków, zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych z dnia 24 czerwca 2022r.,
- poprawiony rysunek pn.: „Projekt zagospodarowania terenu”,
- poprawioną stronę 6 i 7 części opisowej projektu zagospodarowania terenu,
- zaświadczenia o przynależności do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa projektantów i sprawdzających aktualnych na dzień opracowania zamiennych arkuszy dokumentacji projektowej,
- rysunek pn.: „Szczegół fundamentu słupa oświetleniowego”,
- rysunek pn.: „Plan sytuacyjny” (branża elektryczna),
- informację dotyczącą przyjętego pojazdu miarodajnego.

Podsumowując, konsekwencją opisanych powyżej uzupełnień jakie miały miejsce w toku postępowania odwoławczego 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.

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 kolei w odniesieniu do zarzutów postawionych w odwołaniu

Wojewoda zważył i ustalił, co następuje.

Organ odwoławczy pismem z dnia 05.05.2025 r. oraz ponownie pismem z dnia 06.06.2025r. wezwał pełnomocnika inwestora do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. Inwestor, stosownie do wezwania Wojewody, odniósł się do uwag skarżących w pismach z dnia 20.06.2025r. oraz z dnia 30.06.2025r. (dostarczonym w Wojewodzie w dniu 02.07.2025r.) Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 Kpa, przesłał skarżącym pismem z 20.10.2025r., 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 Sądów Administracyjnych).

Wyjaśnić należy, iż przepisy specustawy drogowej nie zobowiązują inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją.

Bezsprzecznie 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, zakreślającego 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 wywłaszczenia 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 wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia 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 wywłaszczone. Jeżeli 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 wnioski

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).

Za niezasadne należy uznać zarzuty skarżących dotyczące naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej. Reguła wynikająca z art. 7 kpa nakazująca załatwienie sprawy

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>

w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli nie mogła doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów specustawy drogowej. Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji publicznej przysługuje tzw. Uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej tj. decyzji wydanej w sytuacji, gdy norma prawna przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Zatem dopuszczalność zastosowania przepisów prawa materialnego tj. specustawy drogowej, nie może być zmodyfikowana z uwagi na słuszny interes skarżących (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie Wojewody, Starosta Kartuski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7 i art. 77 § 1 kpa – w zakresie interesu prawnego skarżących – ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia dotyczące możliwości zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej na ich działkach. W zakresie interesu prawnego skarżących, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i dokonując jego oceny Starosta Kartuski nie naruszył zasady swobodnej oceny dowodów. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania organu I instancji przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i pozwala na poznanie argumentów, którymi organ I instancji kierował się wydając zaskarżoną decyzję. Poczynione ustalenia przez Starostę Kartuskiego, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa. Nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które mogą dotyczyć naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych. O naruszeniu interesu prawnego można mówić jedynie wtedy, gdy zostały naruszone w tym względzie konkretne przepisy. Jeżeli inwestycja nie wykazuje żadnej sprzeczności z przepisami prawa, to spowodowane realizacją inwestycji faktyczne dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane, jako naruszające uzasadniony interes prawny. Dodać należy, że właściciel nieruchomości nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego statusu quo, czy też pewnej gwarancji niezmienności otoczenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2016r. sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII/Wa 585/15).

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, często w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku innych zamierzeń budowlanych, jest nierozzerwalnie związane z ingerencją w uprawnienia różnych podmiotów i w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne i trudne do pogodzenia interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy specustawy drogowej, prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Analizując projekt budowlany wraz z odpowiedzią inwestora na zarzuty przedstawione w odwołaniu, należy stwierdzić że przedmiotowe zamierzenie jest inwestycją polegającą na budowie drogi publicznej, która może być realizowana w trybie specustawy drogowej. Zaprojektowano drogę gminną o parametrach odpowiadających klasie drogi dojazdowej, składającą się między innymi z jezdni, drogi dla pieszych i rowerów, urządzeń do odwodnienia, a także oświetlenia drogowego. W ramach inwestycji wykonane zostaną zjazdy, mur oporowy, zbiornik retencyjny i przepompownia wód opadowych oraz rozebrane ogrodzenie, istniejące budynki gospodarcze, fragmenty kanalizacji deszczowej, kolidujące z planowaną budową drogi. Parametry techniczne drogi są zgodne z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych z dnia 24 czerwca 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), a sporządzenie projektu zgodnie

z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej zostało potwierdzone oświadczeniem projektanta, o którym mowa w art. 34 ust. 3d pkt 3 Prawa budowlanego. Co więcej projektowana droga gminna jest bezpośrednio powiązana z istniejącą drogą wojewódzką nr 211. Z pism inwestora z dnia 20.06.2025r. oraz z dnia 30.06.2025r. wynika, że przyjęte w projekcie rozwiązania gwarantują osiągnięcie przyjętego celu jakim jest budowa drogi publicznej, zachowując warunki stateczności obiektu budowlanego przy jednoczesnym ograniczeniu ingerencji w prawo własności, zaś przewidziane wywłaszczenia są ekonomicznie oraz technicznie uzasadnione. Zarządca drogi wskazał również, że budowa przedmiotowej drogi gminnej poprawi przejezdność skrzyżowania ulicy Wzgórze Wolności oraz Jeziornej poprzez odciążenie skrzyżowania, co wpłynie na poprawę przepustowości skrzyżowania na relacji Sierakowice – Gdańsk.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut powtarzający się kilkakrotnie w odwołaniu, dotyczący błędnego przyjęcia, iż droga wraz ze związanymi z nią urządzeniami spełnia podstawowe wymagania dotyczące bezpieczeństwa podczas gdy projekt nie zawiera badań nośności gruntu.

Odnosząc się do kwestii braku badań nośności gruntu, należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. d) ustawy Prawo budowlane, projekt architektoniczno-budowlany obejmuje opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego, natomiast dokumentacja geologiczno-inżynierska lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych stanowią element projektu technicznego (art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. d) Prawa budowlanego). W zatwierdzonym decyzją Starosty Kartuskiego projekcie architektoniczno-budowlanym w punkcie 2.2 zawarto opinię geotechniczną, w której opisano między innymi budowę geologiczną terenu objętego inwestycją. Projektowany obiekt został przez projektanta zaliczony do II kategorii geotechnicznej o prostych warunkach gruntowo-wodnych.

Należy dodać, że z wyjaśnień Inwestora wynika, iż Inwestor jako jeden z czynników wpływających na przyjętą w projekcie lokalizację drogi podał wymagania konstrukcyjne obiektu budowlanego. Zwrócił uwagę, iż z powodu występujących w podłożu gruntów słabonośnych, konieczne było przyjęcie rozwiązania technicznego z zastosowaniem materacy z geosyntetyków, dzięki czemu ograniczono większą ingerencję w działkę nr [REDAKTOWANO], lokalizując drogę możliwie blisko Jeziora Karczemnego. Dalsze przesuwanie drogi w kierunku jeziora uniemożliwiłoby utrzymanie warunków stateczności budowli drogowej.

Ponadto należy podkreślić, że za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym jest odpowiedzialny projektant. Powyższe stwierdzenie ma też zastosowanie do podjętej decyzji o konieczności rozbiórki całego budynku gospodarczego zlokalizowanego na działce nr [REDAKTOWANO]. Dodatkowo zarządca drogi w swoich pismach z dnia 20.06.2025 r. i 30.06.2025r. wyjaśnił, że budynek ten koliduje z projektowanym układem drogowym, a elementy nośne budynku zostaną naruszone w ramach prac rozbiórkowych, co było powodem zakwalifikowania go do rozbiórki w całości. Na etapie realizacji projektu oceniono w terenie stan techniczny budynku i stwierdzono, że rozbiórka budynku gospodarczego jest uzasadniona technicznie, zaś wszelkie inne działania częściowej rozbiórki, stanowiłyby znaczne zagrożenie na etapie dalszego jego użytkowania.

W związku z budową drogi gminnej zaistniała konieczność podziału działek nr [REDAKTOWANO] i [REDAKTOWANO]. W liniach rozgraniczających projektowanego pasa drogi gminnej znalazły się zarówno działki będące własnością Gminy Kartuzy nr 1/38, 1/58 (1/48), 38/4, oraz działki będące własnością osób fizycznych (w tym skarżących) nr [REDAKTOWANO], które stają się z mocy prawa własnością Gminy Kartuzy. W liniach rozgraniczających znalazły się jedynie te nieruchomości lub ich części, których przejęcie z mocy prawa na rzecz Gminy Kartuzy jest konieczne, ponieważ zaprojektowano na nich jezdnię, drogę dla rowerów i pieszych, urządzenia do odwodnienia i oświetlenie, a więc niezbędne elementy drogi.

Zdaniem wojewody w tak wyznaczonych liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi gminnej pozbawienie prawa własności jest konieczne. Prawo, a w tym także zasady konstytucyjne, jak i zasada wynikająca z art. 7 kpa, wymagają uwzględnienia/zrównoważenia interesu społecznego/publicznego i słusznego interesu prywatnego. W takim, jak to wskazuje się powyżej zakresie należy stwierdzić, iż interes prawny skarżących, w tym chroniony prawem konstytucyjnym nie został naruszony.

Z powyższych rozważań wynika, że zarzucanie decyzji Starosty Kartuskiego, iż nie realizuje ona celu publicznego oraz narusza art. 21 ust. 1 oraz art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez

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>

przyjęcie, że ingerencja w prawo własności skarżących dokonana decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej miała miejsce z zachowaniem zasad proporcjonalności i równości, a nadto nie naruszała prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżących oraz nie nadała w sposób nieuprawniony prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym, jest bezpodstawne.

Dodatkowo należy zauważyć, że wymieniony w pkt 2 odwołania z dnia 24.03.2025 r., przez skarżących, art. 65 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mówi o tym, iż obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę (ust. 2) i stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane, a formy i charakter dopuszczalnego zatrudniania określa ustawa (ust. 3). W związku z czym ww. zarzut nie ma związku z przedmiotową inwestycją drogową. Zatem przepis ten z oczywistych względów nie mógł zostać naruszony w niniejszej sprawie.

Organ nie znajduje również podstaw do podzielenia stanowiska skarżących, jakoby w przedmiotowej sprawie wykorzystano specustawę drogową w celu ominięcia procedury związanej z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o drogach publicznych (pkt 8 odwołania z dnia 24.03.2025r.). Zdaniem odwołujących specustawa ma zastosowanie do dróg krajowych, podczas gdy sporna inwestycja ma powstać „na drodze gminnej wewnętrznej”. Jak opisano powyżej, organ II instancji nie ma wątpliwości, iż przedmiotowa inwestycja polega na budowie drogi publicznej o kategorii drogi gminnej, która może być realizowana w trybie określonym specustawą drogową. Wbrew opinii skarżących, specustawa drogowa nie ma zastosowania wyłącznie do dróg krajowych, ponieważ zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. Zatem decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może obejmować budowę drogi gminnej, nawet o niewielkiej długości, jeśli będzie ona spełniała parametry drogi publicznej.

Analizując uwagi skarżących dotyczące nie uwzględnienia przejazdu i przejścia z działki nr ■ do działki nr ■, należy po raz kolejny podkreślić, iż kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji jest zarządca drogi. Zaplanowany przez inwestora przebieg drogi gminnej, wymusił konieczność podziału działek nr ■ w taki sposób, że graniczące kiedyś ze sobą nieruchomości (stanowiące własność skarżących), zostały rozdzielone projektowaną drogą. W konsekwencji działki nr ■ (powstała z podziału dz. nr ■) i ■ znalazły się po jednej stronie drogi, a działka nr ■ (powstała z podziału działki nr ■), znajduje się po przeciwnej stronie drogi. Niemniej jednak należy zauważyć, że każda z działek nr ■ posiada bezpośredni dostęp do projektowanej drogi publicznej.

Chybione są także zarzuty dotyczące wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pomimo braku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz uwagi poruszone w pkt 6 i 11 odwołania, dotyczące naruszenia art. 20 ust. 1 pkt 1 i 32 ust. 1 pkt 1 pkt 2 (nie wskazano ustawy), poprzez błędne przyjęcie, iż:

- opracowany przez projektantów projekt budowlany jest zgodny z ustaleniami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko
- pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego zostało wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny przedsięwzięcia na środowisko, pomimo braku decyzji środowiskowej na rozbiórkę obiektów budowlanych.

Skarżący prawdopodobnie mieli na myśli przepisy ustawy Prawo budowlane, tj. art. 20 ust. 1 pkt 1, który mówi o tym, że do podstawowych obowiązków projektantów należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej oraz art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2, który stanowi, że decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko albo oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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 oraz po uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień oraz opinii innych organów.

Należy zauważyć, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112)).

W związku z tym, że przedmiotowa inwestycja obejmuje budowę drogi gminnej o długości ok 200m, należy zauważyć, iż przedsięwzięcie to nie zostało zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ani przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019r. poz. 1839). Z tego względu planowana inwestycja nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zatem zarzut, jakoby organ I instancji błędnie przyjął, że projekt budowlany został opracowany zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzja została wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, jest nietrafiony.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia zapisów art. 4 pkt 2 i 3 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo budowlane dotyczącego ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską, a także uwag na temat opinii konserwatora zabytków, Wojewoda stwierdził, co następuje.

Przedmiotowa inwestycja jest zlokalizowana w granicach zabytku: układ urbanistyczny miasta Kartuszy, wpisany do rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku z dnia 30.05.1978 r. pod nr 795 (obecnie pod nr 915).

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy drogowej, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków - w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. W myśl art. 11d ust. 2 specustawy drogowej, właściwy organ wydaje opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Stosownie zaś do art. 11d ust. 3 specustawy drogowej, opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż pismem nr ZN.5152.21.2024.ISW z dnia 26.01.2024 r. Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku odpowiadając na wniosek inwestora w sprawie wydania opinii do przedmiotowej inwestycji, zgodnie z art. 11d ust. 2 i 3 w zw. z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f) specustawy drogowej, zaopiniował przyjęte rozwiązania negatywnie. Swoje stanowisko podtrzymał w piśmie z dnia 03.04.2024r. nr ZN.5152.21.2.2024.ISW (dot. I.7011.2.9.2023.DK).

Przy piśmie z dnia 28.02.2025 r. pełnomocnik inwestora dostarczył do Starosty Kartuskiego opinię konserwatorską nr ZN.5183.59.2025.IW z dnia 10.02.2025r., z której wynika, że działając na podstawie art. 89 pkt 2, art. 91 ust 4 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy drogowej, Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków opiniuje pozytywnie projekt dla zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa drogi łączącej ulice Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach”.

Z powyższego wynika, iż działania inwestora (kilkukrotne wystąpienie do organu ochrony zabytków o wydanie opinii) były nakierowane na uzyskanie pozytywnej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Jednakże przepisy specustawy drogowej wskazują na konieczność spełnienia wymogu formalnego w postaci dołączenia do wniosku wymaganej opinii (niezależnie od jej treści) lub dołączenia do wniosku potwierdzenia braku odpowiedzi organu w wyznaczonym terminie, w przypadku niewydania opinii. Przepisy specustawy drogowej nie wskazują natomiast, że dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej niezbędne jest uzyskanie pozytywnych stanowisk od wszystkich organów. Specustawa drogowa nie przewiduje także dodatkowych konsultacji z organami wymienionymi w art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej. Jest

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>

to o tyle oczywista sytuacja, że specjalny (skrócony) tryb postępowania przy wydawaniu zezwoleń na realizację inwestycji drogowych ma na celu uproszczenie procedury w tej materii.

Wobec negatywnej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wyrażonej w piśmie z dnia 26.01.2024r., podtrzymanej następnie w piśmie z dnia 03.04.2024r., nie było podstaw do kierowania kolejnego wystąpienia (pismo pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE] z dnia 10.01.2025r.) do Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o wydanie opinii, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy drogowej.

Należy podkreślić, że negatywna opinia Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie stanowiła podstawy do odmowy uwzględnienia przez Starostę Kartuskiego wniosku inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Trzeba podkreślić, że opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak również pozostałe opinie właściwych organów załączone przez inwestora do wniosku, nie ma dla organów orzekających w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej charakteru wiążącego. Jak już to zasygnalizowano powyżej, przepisy specustawy drogowej nie wskazują, że dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej niezbędne jest uzyskanie pozytywnych stanowisk od wszystkich organów. Zaznaczyć należy, iż opinia, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem nie wiąże organu administracyjnego rozstrzygającego sprawę. W uzasadnieniu uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80, przeczytać można m.in., że: „Najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany, przed podjęciem decyzji, do zasięgnięcia opinii w sprawie od innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62, stwierdził, iż: „(...) organy samorządu terytorialnego w kwestii wniosku o ustalenie lokalizacji drogi mają prawo do: po pierwsze – wyrażenia opinii pozytywnej, po drugie – niewyrażenia w ogóle opinii na ten temat, po trzecie – wyrażenia opinii negatywnej co do całego wniosku, po czwarte – wyrażenia opinii co do części wniosku. W pierwszych dwóch sytuacjach (opinia pozytywna, niewyrażenie opinii) wojewoda ma prawo podjąć decyzję, która jest dodatkowo „umocniona” stanowiskiem pozytywnym (lub dorozumianym brakiem sprzeciwu) organów jednostek samorządowych. W trzeciej i czwartej możliwej sytuacji (opinia negatywna lub częściowo negatywna) wojewoda, podejmując decyzję, nie ma prawnego obowiązku uzależniania decyzji od opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego.” Przedstawiony pogląd Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie również w zakresie innych opinii (w tym opinii tzw. organów branżowych) załączanych do wniosku o wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Z powyższego wynika, iż opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Ze względu na konieczność przyspieszenia procesu przygotowania inwestycji, ustawodawca w specustawie drogowej świadomie zrezygnował z uzyskiwania uzgodnień, na rzecz pozyskania opinii. Jest to jedyne wyjście przecinające trwające czasem miesiącami uzgodnienia i radykalnie przyspieszające proces inwestycyjny. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w innych aktach prawnych określanych mianem tzw. „specustawach”. Opinia wydawana w trybie art. 11d specustawy nie jest zatem wiążąca dla inwestora ani dla organów orzekających w przedmiocie udzielania zezwolenia w tym sensie, że specustawa drogowa nakłada obowiązek tylko dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej opinii od wymienionych w art. 11b i art. 11d podmiotów, nie uzależniając jednocześnie możliwości udzielania zezwolenia od pozytywnej treści tych opinii (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 89/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skoro więc uzyskane przez inwestora negatywne opinie Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie miały charakteru wiążącego, to Starosta Kartuski, wbrew stanowisku skarżących, nie był związany stanowiskiem w nich zawartym i nie mógł ich potraktować jako swoiście rozumianego negatywnego uzgodnienia inwestycji przez organ ochrony zabytków.

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>

W myśl art. 11d ust. 3 specustawy drogowej opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Opinia (nieważne czy pozytywna, czy negatywna) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków zastępuje konieczność uzyskania pozwoleń wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), zwanej dalej „ustawą o ochronie zabytków”, jak również zastępuje pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane), co jednoznacznie wynika z art. 11d ust. 3 specustawy drogowej. Władcze uprawnienia konserwatora zabytków określone ustawą o ochronie zabytków w zakresie wydania określonych pozwoleń, zastąpione zostały jego wypowiedzią w formie opinii. Opisane rozwiązanie ma służyć odformalizowaniu i przyspieszeniu procedury wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej. Jak zaś wiadomo, *lex specialis derogat legi generali*.

Przedmiotowa inwestycja ma na celu poprawę przejezdności skrzyżowania ulicy Wzgórze Wolności oraz ulicy Jeziornej, a także zapewnienie dostępu do terenów położonych nad Jeziorem Karczemnym. Nie można pominąć, iż zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne i trudne do pogodzenia interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy specustawy drogowej, prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Dodać również należy, że właściciele nieruchomości nie mają zagwarantowanego przepisami prawa określonego status quo, czy też pewnej gwarancji niezmienności otoczenia. Co więcej, Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków pismem nr ZN.5183.59.2025.ISW z dnia 10.02.2025 r. zaopiniował pozytywnie projekt przedmiotowej inwestycji drogowej i nie zakwestionował decyzji Starosty Kartuskiego np. poprzez złożenie odwołania.

Kwestie związane z ochroną dóbr kultury i zabytków, niewątpliwie w ogólności ważne, nie mogą jednak ograniczać kreacyjnej roli inwestora w ustaleniu przebiegu inwestycji przyznanej mu przez przepisy szczególne. Nie można bowiem za słuszne przyjąć takiego stanowiska, iż to właściciele nieruchomości lub organy opiniujące, a nie inwestorzy, decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego. Ustawodawca nie bez przyczyny przewidział w art. 11a ust. 1 i 2 oraz art. 11b ust. 1 specustawy drogowej ograniczenie podmiotowe kręgu osób, które mogą ubiegać się o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określając, że wnioskodawcą może być wyłącznie zarządca drogi. Ustawodawca nie przewidział również, określając w art. 11d specustawy drogowej elementy przedmiotowo istotne wniosku o udzielenie zezwolenia, konieczności uzasadnienia przez wnioskodawcę celowości inwestycji. Zarządcą drogi może być wyłącznie organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Jak wynika z powyższego, zarówno planowanie, jak i budowa lub przebudowa, remont i utrzymanie dróg publicznych stanowią ustawowo przyznane kompetencje zarządcy drogi publicznej, a jednocześnie zakres jego ustawowych obowiązków. Zadania zarządców dróg wymienione zostały przykładowo w art. 20 – 20b ustawy o drogach publicznych. Jednym z tych zadań jest pełnienie funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 20 pkt. 3 ustawy o drogach publicznych). Zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe ujęcie ustawowe zarządu drogami publicznymi prowadzi do wniosku, że ocena celowości i gospodarczego uzasadnienia ewentualnych inwestycji drogowych jest wyłączną kompetencją zarządców dróg. To wyłącznie zarządca dróg – w ramach swych ustawowych kompetencji – decyduje o konieczności rozpoczęcia inwestycji w zakresie dróg publicznych. Za nieuzasadnione celowo i gospodarczo podjęcie decyzji w tym zakresie zarządca ponosi odpowiedzialność, określoną w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 104) (por. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Analizując punkt 4 odwołania, w którym skarżący zarzucają Staroście Kartuskiemu nieuwzględnienie i „celowe” tuszowanie nie wyjaśnionego problemu związanego z wysoce prawdopodobnym wyłudzeniem finansowania przedmiotowej inwestycji ze środków Unii Europejskiej jakiego miał prawdopodobnie dopuścić się Burmistrz Kartuz należy wyjaśnić, iż sprawy związane z finansowaniem inwestycji, nie stanowią przedmiotu postępowania odwoławczego od decyzji Starosty Kartuskiego, ponieważ specustawa drogowa nie określa kwestii związanych z finansowaniem inwestycji drogowych, a jedynie zasady i warunki ich przygotowania.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących nieudostępnienia zaplanowanej organizacji ruchu na zatwierdzonej drodze oraz braku badań natężenia ruchu, należy wyjaśnić, że nie ma przepisu prawa, który zobowiązywałby inwestora do dołączenia ww. dokumentów do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zarówno art. 11d specustawy drogowej, jak i art. 34 ustawy Prawo budowlane określa elementy wniosku i projektu budowlanego. Dodatkowo art. 11e specustawy drogowej stanowi, iż nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. W związku z powyższym inwestor nie miał obowiązku załączania ww. dokumentów do wniosku, a organ I instancji nie miał podstawy prawnej, aby wezwać o ich dostarczenie.

Należy również zauważyć, że w brew opinii skarżących, inwestycja nie wymagała uzyskania pozwolenia wodno-prawnego. Z akt sprawy wynika, że planowana inwestycja nie będzie realizowana na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i nie obejmuje wykonanie obiektów, które mogą wymagać uzyskania odpowiedniej formy zgody wodnoprawnej. Co prawda z opinii Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku nr G.RPP.430.6.2024 z dnia 11.01.2024 r., wynika, że jeśli planowana inwestycja będzie obejmowała wykonanie przydrożnych niecek rozsączających, to może okazać się konieczne uzyskanie odpowiedniej zgody wodnoprawnej, ale z odpowiedzi inwestora na wezwanie Starosty Kartuskiego z dnia 01.03.2024r r. wynika, że z projektu usunięto ww. niecki, a zaprojektowana infrastruktura nie wymaga uzyskania pozwolenia wodno-prawnego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez organ I instancji przepisów postępowania tj. art. 97 § 1 pkt 4 kpa poprzez jego niezastosowanie i nie zawieszenie postępowania do czasu wyjaśnienia okoliczności związanych z charakterem „przestępnym” jakiego prawdopodobnie dopuścił się Inwestor, należy zauważyć, że Starosta Kartuski uzasadnił w zaskarżonej decyzji dlaczego nie uwzględnił prośby dotyczącej zawieszenia postępowania. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 97 k.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie wyłącznie w przypadkach wyraźnie wskazanych w tym przepisie. Ustawodawca nie przewidział natomiast obowiązku wydania odrębnego postanowienia w sytuacji nieuwzględnienia wniosku strony o zawieszenie postępowania. Przepis reguluje jedynie przypadki i tryb zawieszenia, nie nakładając na organ obowiązku formalnego rozstrzygnięcia w formie postanowienia o odmowie zawieszenia. Wojewoda Pomorski w powyższym zakresie podziela stanowisko organu I instancji przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewoda uznał także za niezasadny zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, poprzez nadanie decyzji Starosty Kartuskiego rygoru natychmiastowej wykonalności, w sytuacji, gdy nie zostały wykazane przez inwestora przesłanki uzasadniające jego nadanie.

Wskazać należy, że 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 wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić należy, iż to treść art. 17 ust. 1 specustawy drogowej stanowi podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. 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).

Z powyższego wynika, iż rygor natychmiastowej wykonalności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nadawany jest na podstawie szczególnego przepisu art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, a nie na podstawie ogólnego przepisu art. 108 § 1 kpa.

Przepis art. 17 ust. 1 specustawy drogowej jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy drogowej jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. 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 wiadomo, że budowa 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).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I jak i II instancji uzasadnienie przedstawione przez inwestora przemawiało za nadaniem decyzji Starosty Kartuskiego rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem organu odwoławczego, Starosta Kartuski działał w granicach przyznanых mu uprawnień i uprawnień tych nie nadużył. We wniosku o wydanie decyzji ZRID inwestor wystąpił o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając swoje żądanie ważnym interesem społecznym, polegającym na terminowym rozpoczęciu i zakończeniu budowy. Zarządca drogi wyjaśnił, że celem opracowania jest wykonanie spójnego i optymalnego układu komunikacyjnego jako elementu koniecznego dla właściwego funkcjonowania istniejących podmiotów oraz przyszłych inwestycji. Dodał również, że budowa infrastruktury drogowej na terenie objętym wnioskiem, wpłynie na poprawę bezpieczeństwa ruchu wszystkich uczestników ruchu drogowego oraz optymalizację funkcji komunikacyjnej. Powyższa argumentacja została również powtórzona przez Starostę Kartuskiego w zaskarżonej decyzji.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09).

W dniu 11.06.2025 r. adw. [REDAKTOR] wniósł o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności. Pismem z dnia 11.06.2025 r., przekazanym do organu odwoławczego przez Starostę Kartuskiego w dniu 20.06.2025 r. [REDAKTOR] wnieśli o zawieszenie rygoru natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji. Oprócz powyższych pism skarżący w odwołaniu wnieśli o wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności do czasu wyjaśnienia okoliczności związanych ze złożonym zawiadomieniem do Prokuratury Rejonowej w Kartuzach w zakresie bezprawnego pozyskania środków pieniężnych z funduszy Unii Europejskiej przez Burmistrza Kartuz na inwestycję pn.: „Budowa węzła integracyjnego Kartuzy wraz z trasami dojazdowymi na działce nr 1/38 i 1/48”. Odpowiadając na powyższy wniosek Wojewoda Pomorski, postanowieniem nr WI-III.7821.1.7.2025.AZ.m z dnia 19.11.2025r. odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.7.5.2024.MC z dnia 02.04.2025

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>

r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej ulicę Wzgórze Wolności z ulicą Jeziorną w Kartuzach”.

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.

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 – rysunek nr 2.1 pt. „Projekt zagospodarowania terenu”, będący częścią projektu zagospodarowania terenu;
NR 2.1 - 2.2 – strony nr 6 i 7 Projektu zagospodarowania terenu;
NR 3.1 - 3.2 – rysunki nr 2.1 pt. „Plan sytuacyjny” i nr 6 pt. „Szczegół fundamentu słupa oświetleniowego” części graficznej projektu architektoniczno-budowlanego branży elektrycznej;
NR 4.1 - 4.6 – zaświadczenia z Izby Inżynierów Budownictwa projektantów i sprawdzających przygotowujących zamienne części projektu budowlanego.

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Dyrektor
Wydziału Infrastruktury
Małgorzata Cymerys

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują (wraz z załącznikami):

1. Burmistrz Kartuz, reprezentowany przez Pana [REDAKTOWANE]

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. Starosta Kartuski, Wydział Budownictwa,
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kartuzach,
4. WI-III/aa.

Otrzymują (bez załączników):

1. Adw. [REDACTED] – pełnomocnik [REDACTED]

