



Wojewoda Pomorski

WI-III.7821.1.3.2025.MCH

Gdańsk, 12 sierpnia 2026 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „kpa” oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwaną dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 05.02.2025r. Pana [REDAKTOWANO] od decyzji Starosty Bytowskiego nr 1/2025 z dnia 15.01.2025 r. (znak: OZ.AB.6740.1.1.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej nr 193048G”, wydanej dla Burmistrza Miastka,

**uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę
do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

UZASADNIENIE

Burmistrz Miastka, zwany dalej „inwestorem”, w dniu 01.10.2024 r. wystąpił do Starosty Bytowskiego z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej nr 193048G”, na działkach nr: 172/1 (z podziału dz. nr 172) obręb 0008 Kamnica, nr: 54/5 (z podziału dz. nr 54/4), 394/4 (z podziału dz. nr 394/2) 00/3 obręb 0032 Wołcza Wielka, jednostka ewidencyjna 220106_5, gm. Miastko. Jednocześnie, inwestor wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie Starosta Bytowski wydał w dniu 15.01.2025 r. decyzję nr 1/2025 (znak: OZ.AB.6740.1.1.2024) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej nr 193048G”, zwaną dalej „decyzją Starosty Bytowskiego” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowo przewidzianym terminie odwołanie wniósł Pan [REDAKTOWANO] (pismo z dnia 05.02.2025 r. złożone do Starosty Bytowskiego w dniu 06.02.2025 r. i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 13.02.2025 r.), zarzucając zaskarżonej decyzji:

- naruszenie art. 31 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP poprzez realizację inwestycji drogowej na terenie prywatnych nieruchomości, bez poszanowania konstytucjonalnego prawa własności skarżącego i bez uwzględnienia faktu, iż sporna nieruchomość, objęta decyzją, jest nieruchomością rolną, na której prowadzona jest produkcja rolna i słuszny interes prywatny właściciela sprzeciwia się przeprowadzeniu drogi publicznej w miejscu prowadzenia gospodarki rolnej;
- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. naruszenia art. 11a ust. 2a związku z art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej poprzez wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej bez uwzględnienia interesów os trzecich, tj. właścicieli nieruchomości, przez które ma przebiegać inwestycja, a także nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności ww. osób w sytuacji, gdy przez miejscowość Kierzkowo przebiega już droga publiczna zapewniająca dojazd do Miastka i Białego Boru mieszkańcom okolicznych miejscowości;

- naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 1 specustawy drogowej poprzez nieuzasadnione nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności; - błąd w ustaleniach faktycznych polegający na zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej numer 193048G” w sytuacji, gdy brak jest dowodu na to, iż ww. droga została w ogóle zbudowana zgodnie z obowiązującymi przepisami, co w takiej sytuacji czyni niemożliwym dokonanie jej rozbudowy i przebudowy, albowiem w sensie prawnym droga taka nie istnieje;

- naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 6, art. 7, art. 8 oraz art. 9 k.p.a. w szczególności poprzez niewyważenie przez organ postępowania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywatela w trakcie podejmowania rozstrzygnięć w sprawie, a także poprzez nierozważenie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o:

- wstrzymanie rygoru natychmiastowej wykonalności zaskarżonej decyzji;
- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania w sprawie.

Postępowanie administracyjne podporządkowane jest ustrojowej zasadzie dwuinstancyjności, sformułowanej w art. 15 kpa i mającej również walor zasady konstytucyjnej z racji wpisania jej w treść art. 78 Konstytucji. Zasada ta w toku instancyjnego postępowania administracyjnego realizowana jest poprzez odwołanie lub inny środek zaskarżenia przysługujący w danym trybie weryfikacyjnym, który skutecznie wniesiony gwarantuje rozpoznanie sprawy załatwionej przez organ administracji publicznej pierwszej instancji po raz drugi przez właściwy organ - z zasady wyższego stopnia - i uzyskanie rozstrzygnięcia tego organu.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej 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 art. 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.

Zgodnie z art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ

ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Zasadniczą kwestią w przedmiotowym postępowaniu jest ustalenie, czy zakres naruszenia przepisów procesowych i materialnych powoduje, iż cała decyzja organu I instancji obciążona jest wadą prawną, a wady tej nie można konwalidować w postępowaniu wyjaśniającym przed organem odwoławczym.

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Pomorski stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem nr WI-III.7821.1.3.2025-a z dnia 07.03.2025 r. wezwał Starostę Bytowskiego do opieczątowania oraz podpisania map z projektem podziału, oraz opieczątowania i podpisania strony tytułowej Projektu zagospodarowania terenu z podaniem funkcji osoby upoważnionej do podpisania decyzji oraz opisanie zatwierdzonego projektu jako załącznika do ww. decyzji zrid. Ponadto wezwał do dostarczenia dokumentów potwierdzających zamieszczenie: obwieszczenia o wydaniu ww. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na tablicy ogłoszeń w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej urzędu Starostwa Powiatowego w Bytowie i Urzędu Gminy Miastko oraz w prasie lokalnej, ze wskazaniem terminów dokonania tych obwieszczeń, zawierających podpis i podanie funkcji osoby (lub osób) upoważnionej do składania oświadczeń w zakresie potwierdzania faktu dokonania obwieszczenia, a także pieczęci urzędu.

W dniu 28.03.2025 r. Starosta Bytowski przesłał odpowiedź na powyższe wezwanie przekazując w załączeniu:

1. Opieczątowane oraz podpisane mapy z projektem podziału nieruchomości (3 arkusze).
2. Projekt budowlany (1 teczka) z opieczątowaną i podpisaną stroną tytułową projektu zagospodarowania terenu.
3. Dokumenty potwierdzające termin, w jaki zamieszczono obwieszczenie z dnia 15.01.2025r. o wydaniu ww. decyzji na tablicy ogłoszeń, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej urzędu Starostwa Powiatowego w Bytowie oraz w prasie lokalnej, podpisane przez osobę upoważnioną do składania oświadczeń w zakresie potwierdzenia faktu dokonania obwieszczenia.
4. Dokumenty potwierdzające termin, w jaki zamieszczono obwieszczenie z dnia 15.01.2025r. o wydaniu ww. decyzji na tablicy ogłoszeń, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej urzędu Gminy Miastko, podpisane przez osobę upoważnioną do składania oświadczeń w zakresie potwierdzenia faktu dokonania obwieszczenia.

W dniu 28.04.2025 r. organ I instancji uzupełnił ww. odpowiedź, przesyłając w załączeniu niżej wymienione dokumenty:

1. Oświadczenie Starosty Bytowskiego o terminie, w jaki zamieszczono obwieszczenie z dnia 15.01.2025r. o wydaniu ww. decyzji w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Bytowie, podpisane przez osobę upoważnioną do składania oświadczeń w zakresie potwierdzenia faktu dokonania obwieszczenia.
2. Oświadczenie Burmistrza Miastka o terminie, w jaki zamieszczono obwieszczenie z dnia 15.01.2025r. o wydaniu ww. decyzji w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej urzędu Gminy Miastko, podpisane przez osobę upoważnioną do składania oświadczeń w zakresie potwierdzenia faktu dokonania obwieszczenia.

Pismem nr WI-III.7821.1.3.2025.MCH-b z dnia 06.06.2025 r. Wojewoda Pomorski wezwał Burmistrza Miastka do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez skarżącego zarzutów w przedmiocie lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, w zakresie naruszenia przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, przywołanych w odwołaniu z dnia 05.02.2025 r., złożonym przez pana [REDAKTOWANE]. Do pisma dołączono kopię ww. odwołania. Jednocześnie działając na podstawie art. 36 kpa, organ zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie i wskazał nową datę – do dnia 31.07.2025 r.

W dniu 18.06.2025 r. z-ca Burmistrza Miastka, działając z up. Burmistrza, przedłożył za pośrednictwem platformy ePUAP pismo sygn. WGNiO.6822.1.2025.EK z dnia 17.06.2025r., będące odpowiedzią na ww. wezwanie nr WI-III.7821.1.3.2025.MCH-b z dnia 06.06.2025 r., w którym poinformował, że:

- 1) przebieg gminnej drogi publicznej nr 193048G został ustalony Uchwałą Nr VI/40/89 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Słupsku z dnia 26.04.1989 r. W załączniku nr 9 do niniejszej uchwały został jej nadany nr 3909048 a jej przebieg został przedstawiony na załączniku graficznym. Uchwałą Nr 196/181/05 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 15 marca 2005 r. droga ta otrzymała nowy numer: 193048G;
- 2) decyzję o rozpoczęciu procedury wywłaszczeniowej w trybie tzw. ustawy ZRID, m.in. wobec działki nr [REDAKTOWANE] obręb Kamnica, należącej do p. [REDAKTOWANE]. Gmina Miastko podjęła, ponieważ dotychczasowy przebieg istniejącej drogi publicznej gminnej w tym miejscu wymagał formalnego uregulowania stanu prawnego. Sytuacja, w której droga ta była dotychczas użytkowana na podstawie umów dzierżawy, nie zapewniała trwałości oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącego dróg publicznych. Status gminnej drogi publicznej, jej stan techniczny i historyczne użytkowanie oraz zgłaszane potrzeby społeczne, uzasadniały podjęcie przez Gminę działań w zakresie przyjętych rozwiązań obsługi komunikacyjnej na przedmiotowym terenie;
- 3) Gmina Miastko wielokrotnie proponowała p. [REDAKTOWANE] polubowne rozwiązanie spornej kwestii, najpierw poprzez negocjacje dotyczące umów dzierżaw, a następnie propozycję wykupu odcinka drogi przebiegającego przez działkę nr [REDAKTOWANE] obręb Kamnica. Należy nadmienić, że ze strony p. [REDAKTOWANE] nie było dobrej woli, co do rozwiązania problemu;
- 4) ponieważ nie osiągnięto porozumienia, a istniejąca sytuacja uniemożliwiała dalsze planowanie inwestycji drogowej w oparciu o stosunek dzierżawy, jak również bieżące utrzymywanie drogi, podjęto decyzję o przeprowadzeniu procedury wywłaszczeniowej, na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;
- 5) uzasadnieniem konieczności uregulowania i udrożnienia dróg na tym terenie (publicznej 193048G i wewnętrznej) był m.in. wzrost natężenia ruchu, związany głównie z wykonywaniem działalności rolniczej i gospodarczej przez mieszkańców tego rejonu i ich liczne zgłoszenia. Kierując się aktualnymi potrzebami społecznymi, zasadne więc było dostosowanie i usprawnienie układu komunikacyjnego do charakteru przyległych nieruchomości, usytuowanych w msc. Krzeszewo i Przemkowo.

Rozwiązania projektowe i przyjęte parametry drogi uwzględniają optymalizację dostępności komunikacyjnej w kontekście zróżnicowanych potrzeb użytkowników terenu. Realizacja inwestycji wpłynie więc pozytywnie na spójność przestrzenną i społeczną;

6) podjęte działania związane z w/w inwestycją drogową mają wyłącznie charakter lokalny i odbywają się one przy szerokiej współpracy z Gminą Biały Bór, której drogi łączą się z naszymi i mają na celu poprawę komunikacji w tym obszarze;

7) uzasadnieniem nadania w w/w decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, jest potrzeba jak najszybszej realizacji inwestycji, ze względu na ważny interes społeczny i gospodarczy. Przedmiotowa inwestycja drogowa ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz poprawy płynności komunikacyjnej w tym rejonie (biorąc pod uwagę częste utrudnienia dla korzystających z dróg, napotykane nie tylko na tej przedmiotowej drodze, poprzez ustawiane przez p. [REDAKTOWANO] przeszkody, takie jak: postawiona na całej szerokości drogi przyczepa rolnicza, zbyt bliskie składowanie drewna przy innej drodze, ale również konflikty społeczne z tym związane i liczne interwencje policji i Straży Miejskiej). Ze względu na postępującą degradację istniejącej infrastruktury drogowej i rosnące natężenie ruchu, niezwłoczne rozpoczęcie realizacji inwestycji jest konieczne.

Do pisma dołączył w formie załącznika:

1. Uchwałę Nr VI/40/89 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Słupsku z dnia 26.04.1989 r. wraz z załącznikiem nr 9 do uchwały i załącznikiem mapowym.
2. Uchwała Nr 196/181/05 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 15 marca 2005 r. wraz z załącznikiem nr 72 do uchwały.
3. Skan mapy z aktualnym przebiegiem drogi nr 193048G.

Z rozdzielnika ww. pisma wynika, że przekazano je do informacji skarżącemu, Panu [REDAKTOWANO]

W dniu 29.07.2025 r. do organu II instancji wpłynęło pismo Pana [REDAKTOWANO], w którym odniósł się do ww. pisma oraz przekazał w załączeniu kopię odpisu aktu notarialnego numer repertorium A [REDAKTOWANO]

Po przeanalizowaniu całości dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji Starosty Bytowskiego organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

W dniu 01.10.2024 r. do organu I instancji wpłynął wniosek Burmistrza Miastka, pana Jerzego Wójtowicza, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej nr 193048G”.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2, 3 i 4 ww. ustawy, we wniosku przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, a także dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. W tym miejscu wskazać trzeba, iż przedłożona analiza powiązań z innymi drogami publicznymi nie czyniła zadość wymogom określonym w przepisach ustawy, o czym mowa będzie w dalszej części niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 specustawy drogowej, do wniosku o wydanie decyzji inwestor dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz

5

dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane. Do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających, o którym mowa w art. 34 ust. 3d pkt 3 Prawa budowlanego – o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Projekt wykonano w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2022 r. - w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych. Po dokonaniu analizy przedłożonego projektu, organ odwoławczy stwierdził niezgodność projektu zagospodarowania terenu z ww. przepisami, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji.

Do wniosku inwestor dołączył oświadczenie inwestora o nie wydaniu opinii, o których mowa w art. 11b ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi gminnej o jej wyrażenie przez Zarząd Województwa Pomorskiego, Zarząd Powiatu Bytowskiego, Burmistrza Miastka, co zgodnie z art. 11b ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku, oświadczenie inwestora o braku konieczności uzyskania opinii zgodnie z art. 11d pkt 8 specustawy drogowej, gdyż planowana inwestycja nie jest zlokalizowana w miejscowościach uzdrowiskowych, nie jest zlokalizowana w obszarze pasa technicznego pasa ochronnego, morskich portów i przystani, nie jest zlokalizowana na terenach górniczych, nie obejmuje wykonania urządzeń wodnych lub robót na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, nie znajduje się na gruntach leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, będącymi w zarządzie Lasów Państwowych, nie jest zlokalizowana na terenach objętych dobrami kultury, nie przebiega w pobliżu ani na terenie linii kolejowych oraz oświadczenie o braku konieczności budowy kanału technologicznego.

Starosta Bytowski, uznając że wniosek przedłożony przez inwestora spełnia wymogi określone przepisami prawa, wszczął postępowanie administracyjne. Organ I instancji, pismem z dnia 25.10.2024 r. nr OZ.AB.6740.1.1.2024, działając na podstawie art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczętym postępowaniu administracyjnym i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Jednocześnie pozostałe strony zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia ogłoszonego w lokalnej prasie Głos Dziennik Pomorza oraz umieszczonego na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Bytowie i Urzędu Gminy Miastko.

W ocenie Wojewody Pomorskiego, organ I instancji prawidłowo poinformował strony 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.

Tego samego dnia, tj. 25.10.2024 r., Starosta Bytowski działając na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane postanowieniem nr OZ.AB.6740.1.1.2024 nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia wniosku, w terminie do dnia 15.01.2025 r., poprzez doprowadzenie do zgodności bilansu powierzchni terenu działki nr [REDAKTED] obręb Kamnica przed podziałem i po podziale i wprowadzenie korekty we wniosku i załączonym projekcie budowlanym pouczając, iż „w przypadku bezskutecznego upływu określonego terminu

Starostwo Powiatowe w Bytowie wyda decyzję o odmowie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”.

Odnosząc się do powyższego postanowienia, należy zauważyć, że dotyczą braków formalnych wniosku, polegających na nie spełnieniu wymagań określonych w art. 11d specustawy drogowej, o które organ I instancji powinien wezwać przed wszczęciem postępowania administracyjnego, opierając się na art. 64 § 2 kpa, a nie na art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. Ponadto, zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, organem właściwym w sprawach decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie jest Starostwo Powiatowe w Bytowie, lecz Starosta Bytowski.

Inwestor, odpowiadając na postanowienie, pismem z dnia 19.12.2024 r. przekazał „nowy podział działki nr [REDAKTOWANO] obręb Kamnica z doprowadzeniem zgodności bilansu powierzchni terenu”.

W dniu 05.11.2024 r. skarżący, Pan [REDAKTOWANO] odpowiadając na zawiadomienie z 25.10.2024 r. o wszczęciu postępowania administracyjnego, złożył obszerne pismo w którym nie wyraził zgody na przeprowadzenie drogi publicznej „po prawej stronie działki nr [REDAKTOWANO], stanowiącej moją własność” i wskazał, że „droga taka jest już usytuowana po lewej stronie ww. działki, na działkach numer [REDAKTOWANO] i [REDAKTOWANO]. Ta droga zapewnia dostęp komunikacyjny mieszkańcom wszystkich okolicznych miejscowości, zarówno do Miastka, jak i Białego Boru oraz dalszych miejscowości. Nie ma potrzeby przeprowadzania kolejnej drogi, po prawej stronie działki numer [REDAKTOWANO] tym bardziej, że miałyby ona na celu zapewnienie komunikacji mieszkańcom tych samych miejscowości, co droga posadowiona na działkach numer [REDAKTOWANO] i [REDAKTOWANO]”. W załączeniu przedłożył:

- dokumentację fotograficzną (5szt) obrazującą przebieg drogi po działkach numer [REDAKTOWANO];
 - kopię pisma Gminy Miastko z dnia 18 stycznia 2024 r.
- i wniósł o „dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z ww. dokumentów na okoliczność istnienia drogi publicznej przy działce numer [REDAKTOWANO], jej stanu, a także braku wspominania o budowie kolejnej.”.

Analiza akt sprawy wykazała, że organ I instancji nie podjął czynności wyjaśniających i nie odpowiedział skarżącemu na powyższe pismo. Starosta Bytowski ustosunkował się do uwag strony w uzasadnieniu faktycznym i prawnym wydanej decyzji stwierdzając, iż „Uwagi wniesione przez stronę postępowania o sprzecznie realizacji inwestycji nie mogą być uwzględnione, ponieważ wiążącym dla organu jest wniosek inwestora Burmistrza Miastka w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Uprawnienie to zarządca drogi nabył na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a wniesiony sprzeciw nie może go tego uprawnienia pozbawić.”

W ocenie organu II instancji Starosta Bytowski, działając w oparciu o art. 50 § 1 kpa, winien wezwać inwestora do odniesienia się do wszystkich uwag zawartych w ww. piśmie złożonym w dniu 02.12.2024r. przez stronę postępowania. Art. 50 § 1 kpa pozwala organowi administracji publicznej wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.

Pismem OZ.AB.6740.1.1.2024 z dnia 23.10.2024 r. Starosta Bytowski przekazał projekt budowlany i projekt podziału nieruchomości Naczelnikom Wydziałów Starostwa Powiatowego, z prośbą o wyrażenie opinii w zakresie posiadanych kompetencji Wydziałów. Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, Komunikacji i Drogownictwa oraz Wydział Ochrony Środowiska zaopiniowały projektowaną inwestycję bez uwag.

Starosta Bytowski decyzją nr 1/2025 z dnia 15.01.2025 r. (znak: OZ.AB.6740.1.1.2024), zezwolił Burmistrzowi Miastka na realizację inwestycji drogowej polegającej na przebudowie i rozbudowie odcinka drogi publicznej nr 193048G, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadomił o jej wydaniu w drodze obwieszczeń umieszczonych na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Starostwa i Urzędu Gminy Miastko, a także przez ogłoszenie prasowe w gazecie lokalnej „Głos Dziennik Pomorze”. Ponadto o wydaniu przedmiotowej decyzji, organ poinformował w drodze zawiadomień z dnia 15.01.2025 r. dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, Wojewoda stwierdził, co następuje.

W dniu 01.10.2024 Burmistrz Miastka, na podstawie art. 11d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, złożył do Starosty Bytowskiego wniosek z dnia 27.09.2024 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pn.: *Przebudowa i rozbudowa odcinka drogi publicznej nr 193048G obejmującej działkę nr [REDAKTOWANO] obr. Kamnica, dz. Nr 54/4 i 394/2 obr. Wołcza Wielka*.

W myśl art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, do wniosku dołączono również mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania dróg z innymi drogami publicznymi, mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, oraz trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Z wniosku wynika, że nie planuje się określenie nieruchomości z których korzystanie będzie ograniczone w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji.

Ocena powyższej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, wykazała, że nie oznaczono i nie opisano jednoznacznie innych dróg publicznych powiązanych z drogą gminną 193048G poprzez wskazanie ich numeru, kategorii i klasy. Powyższy schemat powielono w Projekcie budowlanym. Z zatwierdzonego w decyzji Starosty Bytowskiego projektu budowlanego nie wynika, z jakimi drogami publicznymi powiązana jest droga gminna nr 193048G, której dotyczy wniosek.

Analiza zatwierdzonego przez organ I instancji projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego prowadzi do wniosku, że przedłożona dokumentacja nie zawiera wszystkich informacji i rozwiązań niezbędnych do jednoznacznej oceny zgodności projektowanej inwestycji z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z

dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679). W dokumentacji występują nieścisłości i braki, w tym dotyczące części rysunkowej projektu, która nie przedstawia wszystkich niezbędnych wymiarów oraz oznaczeń związanych z projektowanym układem drogowym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w projekcie budowlanym nie przedstawiono rozwiązania dotyczącego połączenia projektowanej konstrukcji drogi z istniejącą nawierzchnią drogową, zlokalizowaną na działkach nr 189 i 3/3, obręb 0032 Wołcza Wielka. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla prawidłowej oceny projektowanego rozwiązania, w szczególności z punktu widzenia bezpieczeństwa użytkowania drogi.

Przepis § 9 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych stanowi, iż „Droga powinna spełniać w cyklu życia drogi co najmniej podstawowe warunki dotyczące nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, dostępności, ochrony zdrowia ludzi i środowiska, w tym ochrony przed hałasem, oszczędności energii oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.” Mając na uwadze wymienione powyżej warunki m. innymi bezpieczeństwo użytkowania, projekt powinien uwzględniać połączenie nowej konstrukcji drogi ze starą (nawierzchnią istniejącą) w sposób gwarantujący bezpieczeństwo i płynność jazdy, równomierne przenoszenie obciążeń oraz szczelność. Wszelkie parametry, w tym nośność, dopuszczalne pochylenia i sposób łączenia, muszą wynikać z zatwierdzonego projektu budowlanego.

Brak określenia sposobu połączenia projektowanej konstrukcji z istniejącą nawierzchnią uniemożliwia zatem dokonanie pełnej oceny, czy przyjęte rozwiązanie spełnia wymagania określone w przepisach techniczno-budowlanych. W konsekwencji organ I instancji powinien był wyjaśnić tę kwestię i wezwać inwestora do uzupełnienia dokumentacji projektowej w tym zakresie. Jeżeli przyjęcie prawidłowego rozwiązania wymagałoby objęcia zakresem robót dodatkowego terenu, należało również zweryfikować, czy zakres inwestycji oraz zakres nieruchomości objętych decyzją ZRID odpowiadają rzeczywistemu zakresowi projektowanych robót.

Kolejne nieprawidłowości dotyczą rozwiązań w zakresie odwodnienia projektowanej drogi. Analiza projektu zagospodarowania terenu wykazała, że na rysunkach pokazujących przekroje normalne nie oznaczono granic pasa drogowego i nie zaprojektowano urządzeń do odwodnienia. Tymczasem zgodnie z przepisem § 5 ww. rozporządzenia „Droga składa się co najmniej:

- 1) z jezdni;
- 2) z poboczy lub usytuowanych w ich miejscu innych części drogi, jeżeli spełniają one co najmniej jedną z funkcji poboczy określoną w przepisach o ruchu drogowym;
- 3) z urządzeń do odwodnienia;
- 4) ze znaków drogowych, sygnalizatorów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jeżeli konieczność ich umieszczenia na drodze wynika z przepisów o ruchu drogowym.”

W punkcie 2.6. części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego, zawarto zapis, iż „odwodnienie drogi będzie odbywać się tak jak do tej pory. przez spadki poprzeczne i

podłużne sprowadzające wody na tereny pasa drogowego. Zastosowanie nawierzchni z płyt betonowych ażurowych zapewni bezpośrednie wchłanianie wód bezpośrednio do gruntu.”

Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości w świetle informacji zawartych w pkt 2.2 projektu zagospodarowania terenu, dotyczących istniejącego stanu zagospodarowania. W opisie tym, zawarto informację, że „nawierzchnia drogi w miejscowości Kamnica i Wołcza Wielka jest w złym stanie technicznym....., droga jest źle odwodniona, robią się zastoiska wody.....”, co świadczy o ograniczonej chłonności podłoża gruntowego. Okoliczność ta wskazuje na występowanie problemów z odprowadzaniem lub infiltracją wód opadowych na analizowanym terenie i wymagała uwzględnienia przy projektowaniu odwodnienia nowej konstrukcji drogi.

Sama informacja o zastosowaniu nawierzchni z płyt betonowych ażurowych nie pozwala natomiast na jednoznaczne ustalenie sposobu zagospodarowania wód opadowych ani na ocenę, czy przyjęte rozwiązanie zapewni prawidłowe odwodnienie drogi w warunkach istniejących na terenie inwestycji. Dotyczy to również przyjętej konstrukcji nawierzchni, w tym podbudowy z mieszanki niezwiązanej z kruszywa łamanego C50/30, której właściwości w zakresie przepuszczalności wody powinny zostać uwzględnione przy ocenie skuteczności przyjętego sposobu odwodnienia. Materiał ten ma przede wszystkim przenosić obciążenia, a w warstwie zagęszczonej wykazuje naturalną, ograniczoną przepuszczalność.

Biorąc pod uwagę wymienione wyżej niespójności w dokumentacji projektowej w zakresie rozwiązań dotyczących połączenia nowej konstrukcji drogi ze starą (nawierzchnią istniejącą) i odwodnienia projektowanej drogi, należy uznać, że Starosta Bytowski nie dokonał analizy w powyższym zakresie.

Wobec powyższego organ I instancji powinien był przeanalizować przedstawione w projekcie rozwiązania dotyczące odwodnienia oraz ustalić, czy są one wystarczające dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania projektowanej drogi. Konieczne było również jednoznaczne określenie w dokumentacji projektowej sposobu odprowadzania i zagospodarowania wód opadowych oraz wskazanie wszystkich projektowanych urządzeń służących do odwodnienia drogi.

Jednocześnie, w przypadku gdy przyjęte rozwiązania przewidywały wykonanie urządzeń wodnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, organ I instancji powinien był ustalić, czy ich realizacja wymaga uzyskania zgody wodnoprawnej, a w przypadku stwierdzenia takiego obowiązku – wezwać inwestora do przedłożenia właściwego pozwolenia wodnoprawnego.

Odnosząc się do odwołania Pana [REDAKTOWANO]

Organ zaznaczył, że skarżący w złożonym odwołaniu kwestionuje zasadność przebiegu przedmiotowej inwestycji przez nieruchomości stanowiące jego własność. Tymczasem zarówno organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach złożonego przez zarządcę drogi wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji. Niedopuszczalna jest zatem ocena racjonalności i słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora. Ustawodawca nie nałożył na inwestora obowiązku rozważenia i przedstawienia alternatywnych rozwiązań i wariantów przebiegu drogi, co w konsekwencji oznacza, że organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi - jest

kompletny, inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie i zezwolenia - oraz czy przedłożony projekt jest zgodny ze specustawą drogową i dotyczy dróg publicznych.

Na wezwanie organu II instancji inwestor wyjaśnił, że poddając analizie możliwość rezygnacji z realizacji inwestycji na działkach skarżących można dojść do wniosku, iż niemożliwym byłaby realizacja zadania. W postępowaniu ZRID interes społeczny (budowa drogi) ma priorytet nad interesem indywidualnym właścicieli nieruchomości. Uwagi stron (sprzeciw) nie mogą zmusić organu do zmiany trasy drogi czy koncepcji projektowej przedstawionej przez inwestora, o ile jest ona zgodna z prawem.

W sytuacjach spornych, jedyną drogą dla stron jest wykazanie, że wniosek inwestora narusza prawo, a nie tylko jest dla nich niekorzystny. Jeżeli wniosek jest poprawny prawnie, organ musi wydać decyzję zgodnie z nim. W związku z powyższym, zarzuty skarżącego dotyczące zasadności przebiegu planowanej inwestycji Wojewoda uznał za niezasadne.

Odnosząc się do zawartego w odwołaniu wniosku o wstrzymanie natychmiastowego wykonania zaskarżonej decyzji, należy zauważyć, że zgodnie z art. 135 kpa organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać wykonanie decyzji. W niniejszej sprawie Wojewoda, po przeprowadzeniu kontroli instancyjnej, stwierdził istotne naruszenia przepisów postępowania przez organ I instancji, skutkujące koniecznością uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Uchylenie decyzji powoduje jej eliminację z obrotu prawnego, a tym samym brak jest aktu administracyjnego, którego wykonanie mogłoby podlegać wstrzymaniu. W konsekwencji wniosek strony o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji należało uznać za bezprzedmiotowy.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów zawartych w odwołaniu od zaskarżonej decyzji stwierdza się, iż w świetle poczynionych ustaleń, pozostają one bez wpływu na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Wobec powyższego, Organ II instancji uznał, że sprawa nie została przez organ I instancji dostatecznie wyjaśniona, a zakres naruszeń prawa procesowego i materialnego uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, a Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien zwrócić szczególną uwagę na następujące jego aspekty:

1. Organ powinien sprawdzić kompletność wniosku, zgodnie z art. 11b i 11d specustawy drogowej, a braki formalne wniosku, wynikające z konkretnych przepisów prawa materialnego, winny być uzupełnianie w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania,
2. Organ powinien sprawdzić przedstawione w projekcie budowlanym rozwiązania dotyczące połączenie nowej konstrukcji drogi ze starą (nawierzchnią istniejącą) pod kątem przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych.
3. Organ powinien sprawdzić przedstawione w projekcie zagospodarowania terenu rozwiązania dotyczące odwodnienia projektowanej drogi, również pod kątem przepisów ustawy Prawo wodne i obowiązku uzyskania przez inwestora właściwej zgody wodnoprawnej.

Podsumowując powyższe, organ II instancji uznał, że przy wydaniu zaskarżonej decyzji doszło do naruszenia: art. 11d ust. 1 i ust. 5, art. 11f ust. 1 pkt 8 i ust. 3 specustawy drogowej, art. 8 § 1 kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej, a także art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 kpa. Naruszenia te miały istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem doprowadziły one do udzielenia zezwolenia na realizację inwencji drogowej w kształcie w którym nie określono precyzyjnie połączenie nowej konstrukcji drogi ze starą (nawierzchnią istniejącą) w sposób gwarantujący bezpieczeństwo i płynność jazdy, sposobu odwodnienia projektowanej drogi publicznej.

Mając na uwadze wszystkie powyższe nieprawidłowości niemożliwe jest rozstrzyganie w tym zakresie na etapie postępowania odwoławczego, bowiem stanowiłoby to naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 kpa). Reasumując, zgodnie z ogólną zasadą postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 15 kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, co oznacza, że każda sprawa administracyjna rozpoznana i rozstrzygnięta przez organ I instancji podlega w wyniku wniesienia środka zaskarżenia, ponownemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu przez organ drugiej instancji.

Jak wynika z poczynionych w sprawie ustaleń, charakter naruszeń prawa, jakich dopuścił się organ I instancji, oznacza, że dokonanie ich ewentualnej oceny dopiero na etapie postępowania odwoławczego oraz przeprowadzenie przez organ II instancji dodatkowego postępowania wyjaśniającego w granicach wyznaczonych przez art. 136 Kpa mogłoby prowadzić do naruszenia tej zasady. Taka sytuacja zaś, mogłaby pozbawić strony postępowania możliwości oceny tych faktów w postępowaniu odwoławczym.

Ponieważ zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, organ odwoławczy, stosownie do dyspozycji art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

DECYZJA NINIEJSZA JEST OSTATECZNA

Od decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia

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.1 pkt 6a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003, Nr 221, poz.2193, z 2006 r., Nr 45, poz.322, z 2017r., poz. 2263) wpis stały w sprawach sprzeciwu od decyzji wynosi 100 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. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

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/>

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Agata Hermann

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. Burmistrz Miastka (inwestor),
2. [REDACTED]
3. Starosta Bytowski (Wydział Budownictwa),
4. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bytowie
5. Starostwo Powiatowe w Bytowie, Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru,
6. Urząd Miasta i Gminy Bytów, Wydział Finansowy,
7. WI-III. - aa.

