

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 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), zwaną dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołania z dnia 28.01.2026 r. Wójta Gminy Szemud, od decyzji Starosty Wejherowskiego nr AB.6740.11.20.2022.16 z dnia 13.01.2026 r. (decyzja podpisana elektronicznie w dniu 15.01.2026r.) o odmowie wydania inwestorowi: Wójtowi Gminy Szemud, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa układu ulicznego w Szemudzie: ETAP I – Rozbudowa drogi nr 1405G (ul. Wejherowskiej) wraz z budową ronda na skrzyżowaniu Szkolna – Wejherowska – Kartuska w Szemudzie; ETAP II – rozbudowa ulic Spacerowej i Szkolnej w Szemudzie; ETAP III – Rozbudowa ul. Ks. J. Chodzińskiego wraz z układem ulic w pobliżu Szemudzkiego Centrum Samorządowego w Szemudzie”

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

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Szemud, zwany dalej „inwestorem” w dniu 10.11.2022 r. wystąpił do Starosty Wejherowskiego z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa układu ulicznego w Szemudzie: ETAP I – Rozbudowa drogi nr 1405G (ul. Wejherowskiej) wraz z budową ronda na skrzyżowaniu Szkolna – Wejherowska – Kartuska w Szemudzie; ETAP II – rozbudowa ulic Spacerowej i Szkolnej w Szemudzie; ETAP III – Rozbudowa ul. Ks. J. Chodzińskiego wraz z układem ulic w pobliżu Szemudzkiego Centrum Samorządowego w Szemudzie”.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie Starosta Wejherowski decyzją nr AB.6740.11.20.2022.16 z dnia 13.01.2026r., podpisaną elektronicznie w dniu 15.01.2026r., odmówił Wójtowi Gminy Szemud wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.

Od powyższego rozstrzygnięcia, w ustawowo przewidzianym terminie, odwołanie wniósł Wójt Gminy Szemud (pismo z dnia 28.01.2026 r., przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 17.02.2026r.), zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie:

- art. 10 § 1 kpa, poprzez pozbawienie strony czynnego udziału w postępowaniu, w szczególności prawa do zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji,
- art. 104 § 1 kpa, poprzez wydanie dwóch odrębnych decyzji administracyjnych w tej samej sprawie,
- art. 107 § 1 kpa, poprzez brak jednoznacznego i spójnego oznaczenia daty wydania decyzji,
- art. 110 kpa, poprzez naruszenie zasady związania organu wydaną decyzją,
- art. 8 kpa, poprzez naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów administracji publicznej.
- przepisów prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię przepisów dotyczących projektowanych miejsc postojowych oraz uznania przez organ I instancji, iż opinia właściwego konserwatora zabytków stanowiąca załącznik do wniosku (art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy drogowej) musi mieć charakter pozytywny.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie w całości decyzji Starosty Wejherowskiego nr AB.6740.11.20.2022.16 i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

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>

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.

W orzecznictwie powszechnie wskazuje się, iż przewidziana w tym przepisie możliwość przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. Dlatego niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca tego przepisu i decyzja o charakterze kasacyjnym nie może więc być wydana w innych sytuacjach, z powodu innych wad decyzji pierwszej instancji (por. wyrok NSA z dnia 29 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 633/05). Jedynie zatem w przypadku, gdy organ odwoławczy stwierdzi, że postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone z istotnym naruszeniem przepisów procedury administracyjnej, zaś zgromadzony materiał dowodowy zawiera takie braki, które uniemożliwiają wręcz orzekanie w sprawie przez organ odwoławczy, zaś wspomniane braki w materiale dowodowym ze względu na ich rozmiar nie mogą być uzupełnione w drodze uzupełniającego postępowania dowodowego przeprowadzonego przez organ odwoławczy lub zleconego w trybie art. 136 kpa, uzasadnione jest wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 kpa.

A zatem rozstrzygnięcie o charakterze kasacyjnym jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, może ono nastąpić jedynie gdy zajdą wskazane w tym przepisie okoliczności: po pierwsze, postępowanie przed organem I instancji, w którym została wydana decyzja, prowadzone było z naruszeniem przepisów postępowania; po drugie, konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Wyznaczenie dopuszczalności zakończenia postępowania odwoławczego kasacyjnie wymaga wyprowadzenia naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć. Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy postępowanie w I instancji zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego np. gdy organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego lub gdy postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w rażący sposób naruszono w nim przepisy procesowe. Naruszenia przepisów postępowania będących podstawą do wydania tego rodzaju decyzji, to takie wadliwe odkodowanie hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawa materialnego, które powodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy. Nieustalenie istotnych okoliczności faktycznych ma zawsze istotny wpływ na wynik sprawy (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Wydanie 11 C.H. Beck, str. 518-519). Z kolei art. 11g ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi, że w postępowaniu przed organem odwoławczym nie można uchylić decyzji w całości, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

Zasadniczą kwestią w przedmiotowym postępowaniu jest ustalenie, czy zakres naruszenia przepisów procesowych i materialnych powoduje, iż cała decyzja organu I instancji obarczona 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 z dnia 03.03.2026r. wezwał Starostę Wejherowskiego o dostarczenie dokumentów potwierdzających zamieszczenie obwieszczenia o wydaniu zaskarżonej decyzji na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Szemud, a także przesłania sporządzonej w formie elektronicznej decyzji Starosty Wejherowskiego podpisanej podpisem elektronicznym w dniu 15.01.2026r. oraz odniesienia się do zarzutu odwołującego dotyczącego wydania przez organ I instancji dwóch decyzji w tej samej sprawie.

W dniu 11.03.2026 r. Starosta Wejherowski przesłał odpowiedź na powyższe wezwanie. Wskazał, iż zaskarżona decyzja została podpisana przez Wicestarostę w dniu 15.01.2026r., zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej. Wyjaśnił, że rozbieżność pomiędzy datą widniejącą na decyzji, a datą jej podpisania wynika z faktu, iż decyzja została sporządzona w dniu 13.01.2026 r., natomiast podpisana przez Wicestarostę w dniu 15.01.2026 r. z uwagi na szeroki zakres jego obowiązków.

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

W dniu 14.11.2022r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana [REDAKTOWANE], złożony w imieniu inwestora – Wójta Gminy Szemud – o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa układu ulicznego w Szemudzie: ETAP I – Rozbudowa drogi nr 1405G (ul. Wejherowskiej) wraz z budową ronda na skrzyżowaniu Szkolna – Wejherowska – Kartuska w Szemudzie; ETAP II – rozbudowa ulic Spacerowej i Szkolnej w Szemudzie; ETAP III – Rozbudowa ul. Ks. J. Chodźńskiego wraz z układem ulic w pobliżu Szemudzkiego Centrum Samorządowego w Szemudzie”.

Pismem z dnia 29.11.2022 r. Starosta Wejherowski wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku w terminie 90 dni od daty otrzymania pisma, o:

- doprowadzenie wniosku do zgodności z zapisami specustawy drogowej w zakresie projektowanych parkingów,
- dostarczenie podpisanego oświadczenia o braku wymogu uzyskania opinii o których mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. a-c oraz lit. g-ga specustawy drogowej,
- dołączenie do wniosku ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- ustosunkowania się do negatywnej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków,
- dostarczenia dodatkowych 4 egzemplarzy mapy z proponowanym przebiegiem drogi,
- dostarczenia dokumentu z którego wynika, że Wójt Gminy Szemud, może występować z wnioskiem zrid w imieniu zarządcy drogi wojewódzkiej i zarządcy drogi powiatowej,
- doprowadzenie do zgodności załączników z wnioskiem w zakresie działek nr 169/3 (przed podziałem dz. nr 169) i 168,
- doprowadzenia załącznika nr 3 określającego nieruchomości lub ich części planowane do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do zgodności z wypisem z ewidencji gruntów w zakresie numerów ksiąg wieczystych i właścicieli,
- doprowadzenia załącznika nr 4 określającego nieruchomości lub ich części z których korzystanie będzie ograniczone do zgodności z wypisem z ewidencji gruntów w zakresie numerów ksiąg wieczystych i właścicieli,

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>

- doprowadzenia załącznika nr 8 mapy zawierającej projekty podziału nieruchomości do zgodności z wypisem z ewidencji gruntów w zakresie numerów ksiąg wieczystych oraz do zgodności z wnioskiem w zakresie oznaczenia działki nr 241/18 (przed podziałem nr 241/8).

Działając na wniosek pełnomocnika inwestora, Starosta Wejherowski przedłużył termin na uzupełnienie powyższego wezwania, do dnia 12.06.2023r. Następnie pismem z dnia 13.04.2023r. Starosta Wejherowski dodatkowo wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku do dnia 12.06.2023r., o:

- przedłożenia czytelnie wykonanej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, określającej linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji, uzupełnionej o linię określającą zakres wniosku zrid,
- sprecyzowanie we wniosku celu zajęcia działek ujętych w opracowaniu jako nieruchomości lub ich części z których korzystanie będzie ograniczone.

Pouczając jednocześnie, iż nie usunięcie wymienionych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

W dniu 12.06.2023r. pełnomocnik inwestora częściowo uzupełnił wezwanie z dnia 29.11.2022r., wyjaśniając między innymi, iż wszystkie zaprojektowane parkingi znajdują się w pasach dróg publicznych i służą do obsługi uczestników ruchu drogowego, w związku z czym nie zgadza się z tezą, iż parkingi nie powinny stanowić elementu drogi publicznej. Jednocześnie w tym samym dniu Wójt Gminy Szemud wystąpił z prośbą o wydłużenie terminu na uzupełnienie dokumentacji. Starosta Wejherowski przychylił się do wniosku inwestora i wyznaczył nowy termin uzupełnienia wniosku do dnia 12.09.2023r.

Następnie w dniu 12.09.2023r. pełnomocnik inwestora złożył kolejną odpowiedź na wezwanie z dnia 29.11.2022r., w której wyjaśnił, iż na części terenu objętego wnioskiem występuje zabytek archeologiczny, a inwestor prowadzi działania w celu uzyskania pozytywnej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz że do wniosku zostały dołączone pozytywne opinie Zarządu Województwa Pomorskiego i Zarządu Powiatu Wejherowskiego, które jego zdaniem są jedynymi wymaganymi dokumentami potwierdzającymi zgodę ww. organów na wystąpienie z przedmiotowym wnioskiem zrid, a także dołączył skorygowany załącznik nr 8 – mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości.

W związku nieustosunkowaniem się inwestora do drugiego wezwania (pismo z dnia 13.04.2023r.) Starosta Wejherowski po raz kolejny wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, powtarzając treść wezwania z dnia 13.04.2023r. rozbudowaną o pkt 4 i 5 dotyczące podziału działki nr 346/12, obręb 0017 i wynikającej z tego konieczności skorygowania wniosku i załączników oraz o pkt 6 nakładający obowiązek poprawienia załącznika nr 3 do wniosku zgodnie z wcześniejszą odpowiedzią inwestora.

W dniu 30.10.2023r. pan [REDAKTOWANE] przedłożył odpowiedź na ww. wezwanie.

Starosta Wejherowski, uznając że wniosek przedłożony przez inwestora spełnia wymogi określone przepisami prawa, wszczął postępowanie administracyjne. Organ I instancji, pismem z dnia 17.11.2023 r. nr AB.6740.11.20.2022.16, 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 oraz umieszczonego na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Wejherowie i Urzędu Gminy Szemud.

Warto podkreślić, że podczas postępowania strony złożyły wiele uwag i wniosków dotyczących przedmiotowej inwestycji. Organ I instancji na bieżąco przekazywał je inwestorowi, aby mógł się do nich odnieść.

Starosta Wejherowski, działając na podstawie art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, postanowieniem z dnia 29.11.2023 r. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości i braków w projekcie budowlanym do dnia 30.04.2024 r. Pouczając jednocześnie,

iż niewykonanie w wyznaczonym terminie, określonych w postanowieniu obowiązków, spowoduje wydanie decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

W dniu 04.01.2024r. pan [REDAKTOWANE] poinformował Starostę Wejherowskiego, że zakończył współpracę przy tej inwestycji i nie reprezentuje już Wójta Gminy Szemud.

Wójt Gminy Szemud kilkakrotnie zwrócił się do Starosty Wejherowskiego z prośbą o wydłużenie terminu na uzupełnienie braków określonych w postanowieniu. Organ I instancji przychylił się do powyższych prośb i pismami z dnia 30.04.2024r. i 11.07.2024r. poinformował inwestora o wydłużeniu terminu na uzupełnienie dokumentacji,

Następnie pismem z dnia 30.06.2025r. Wójt Gminy Szemud ponownie wystąpił z prośbą o wydłużenie terminu na uzupełnienie dokumentacji. W tym przypadku Starosta Wejherowski postanowieniem z dnia 16.07.2025r. określił nowy termin uzupełnienia dokumentacji projektowej do dnia 31.12.2025 r. Dodatkowo pismem datowanym na dzień 31.07.2025 r. organ I instancji poinformował inwestora o powyższej zmianie terminu.

Pomimo wielokrotnego przedłużania terminu, Wójt Gminy Szemud nie uzupełnił dokumentacji projektowej do dnia 31.12.2025 r. W związku z tym, działając na podstawie art. 35 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, Starosta Wejherowski wydał decyzję o odmowie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 i 4 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 Powiatowego w Wejherowie i Urzędu Gminy Szemud, a także przez ogłoszenie prasowe w gazecie lokalnej. Ponadto o wydaniu przedmiotowej decyzji, organ poinformował w drodze zawiadomień z dnia 19.01.2026 r. dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją oraz użytkowników wieczystych tych nieruchomości.

Analiza poszczególnych etapów postępowania przeprowadzonego przez Starostę Wejherowskiego wykazała kilka uchybień, na co zwrócił uwagę Wojewoda Pomorski.

W ocenie organu odwoławczego Starosta Wejherowski bezpodstawnie w piśmie z dnia 29.11.2022r. wezwał inwestora o dostarczenie dokumentu, z którego wynika, że Wójt Gminy Szemud może w imieniu zarządców drogi powiatowej i drogi wojewódzkiej wystąpić z wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej oraz o ustosunkowanie się do negatywnej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej, decyzja zrid zawiera w szczególności określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie tych pasów.

Wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej dotyczącej budowy dróg gminnych może obejmować również przebudowę lub rozbudowę dróg innych kategorii, co ma miejsce w niniejszej sprawie. Wójt Gminy Szemud nie był zobowiązany do dołączenia do wniosku zgód zarządców innych dróg publicznych objętych inwestycją, gdyż obowiązek taki nie wynika z przepisów specustawy drogowej. Zgodnie z art. 11e tej ustawy, wydanie zezwolenia nie może być uzależnione od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych przepisami prawa.

Jednocześnie Starosta Wejherowski nie wezwał inwestora do sprecyzowania we wniosku, które działki znajdują się w pasie drogi gminnej, które w pasie drogi powiatowej, a które w pasie drogi wojewódzkiej. Wniosek nie zawiera czytelnego wykazu tych działek – zostały one jedynie oznaczone w sposób graficzny na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi. Należy zauważyć, że wniosek powinien być spójny z załączonymi do niego dokumentami w tym zakresie.

Odnosząc się do opinii nr ZA.5183.530.2022.ML z dnia 01.06.2022r. Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Starosta Wejherowski przeoczył fakt, iż została wydana na wniosek Gminy Szemud, a nie inwestora – Wójta Gminy Szemud. Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący

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>

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, którym w przypadku drogi gminnej jest Wójt Gminy Szemud, zatem ww. opinia powinna być wydana na rzecz zarządcy drogi, a nie na rzecz Gminy Szemud.

Dodatkowo Starosta, bez wskazania podstawy prawnej, nałożył obowiązek ustosunkowania się do negatywnej opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Tymczasem inwestor, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f, dołączył wymaganą opinię do wniosku. Żaden przepis prawa nie nakłada na inwestora obowiązku przedstawiania dodatkowych wyjaśnień lub uzasadnień w przypadku uzyskania opinii negatywnej. Ponadto Starosta Wejherowski formułując 32 punkt postanowienia z dnia 29.11.2023r., bez powołania się na konkretny przepis prawa, bezpodstawnie nałożył na inwestora obowiązek dostarczenia pozytywnego uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków z uwagi na fakt zlokalizowania części działek etapu 2 na terenie występowania stanowiska archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków (stanowisko archeologiczne Szemud st. 3, 4 (cmentarzysko płaskie kultury pomorskiej)), wpisane do rejestru zabytków archeologicznych województwa pomorskiego pod nr C-244).

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f oraz ust. 2 i 3 specustawy drogowej, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy dołączyć opinię właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, przy czym jej niewydanie w terminie 30 dni uznaje się za brak zastrzeżeń, a sama opinia zastępuje inne formy współdziałania organów, takie jak uzgodnienia czy pozwolenia. W niniejszej sprawie Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Gdańsku pismem z dnia 1 czerwca 2022 r. wydał opinię negatywną.

Opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków ma charakter niewiążący i stanowi jedynie ocenę przedstawionych rozwiązań, co znajduje potwierdzenie zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Organ wydający decyzję nie jest związany jej treścią i nie może traktować jej jako uzgodnienia o charakterze stanowczym.

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”.

Należy podkreślić, że przepisy specustawy wymagają jedynie formalnego uzyskania opinii, niezależnie od jej treści, i nie uzależniają wydania decyzji od jej pozytywnego charakteru ani od przeprowadzania dodatkowych konsultacji. W konsekwencji brak było podstaw do ponownego występowania o zmianę stanowiska konserwatora.

Analizując przedmiotową inwestycję należy stwierdzić, że jest ona zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z czym organ I instancji zasadnie wezwał inwestora do dostarczenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednak po jej otrzymaniu Starosta Wejherowski nie zweryfikował, czy dostarczona przez inwestora decyzja Wójta Gminy Szemud nr GK.6220.13.2021.17 z dnia 21.03.2022 r. o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana na rzecz właściwego zarządcy drogi, a tym samym, czy może stanowić podstawę do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Jak już wskazano wcześniej, zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. W przypadku drogi gminnej zarządcą jest wójt gminy. W konsekwencji decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna być wydana na rzecz zarządcy drogi, a nie na rzecz Gminy Szemud, jak w przypadku dołączonej do wniosku decyzji nr GK.6220.13.2021.17 z dnia 21.03.2022 r.

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 toku analizy akt sprawy Wojewoda Pomorski zwrócił uwagę, że przychyłając się do wniosków Wójta Gminy Szemud o wydłużenie terminu na uzupełnienie braków określonych w postanowieniu z dnia 29.11.2023r., organ I instancji zamiast wydać stosowne postanowienia, poinformował inwestora o wydłużeniu terminu pismami z dnia 30.04.2024r. i 11.07.2024r. czym naruszył przepisy postępowania. Termin uzupełnienia dokumentacji został wyznaczony w postanowieniu wydanym na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, a zatem jego modyfikacja mogła nastąpić wyłącznie w formie przewidzianej przepisami prawa, tj. poprzez wydanie kolejnego postanowienia. Tymczasem organ I instancji dokonał przedłużenia terminu w drodze pisma, które nie stanowi aktu procesowego przewidzianego w przepisach kpa i nie wywołuje skutków prawnych w zakresie zmiany uprzednio określonego terminu. Takie działanie w konsekwencji prowadzi do uznania, że termin do usunięcia braków nie został skutecznie przedłużony. W efekcie czynności podjęte przez inwestora po upływie pierwotnie wyznaczonego terminu należało uznać za dokonane z uchybieniem terminu, co powinno skutkować zastosowaniem konsekwencji przewidzianych w art. 35 ust. 5 ustawy Prawo budowlane tj. wydaniem decyzji o odmowie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Dopiero na wniosek z dnia 30.06.2025r. Wójta Gminy Szemud o wydłużenie terminu na uzupełnienie dokumentacji Starosta Wejherowski prawidłowo, postanowieniem z dnia 16.07.2025r., określił nowy termin uzupełnienia dokumentacji projektowej do dnia 31.12.2025 r.

W tym miejscu należy zauważyć, że w aktach sprawy znajduje się pismo sporządzone w dniu 31.07.2025 r. dodatkowo informujące o zmianie terminu w ww. postanowieniu. Data widniejąca na piśmie sugeruje, że zostało ono sporządzone po wydaniu postanowienia z dnia 16.07.2025r. o przedłużeniu terminu, jednak z tabeli uwierzytelniającej znajdującej się na odwrocie pisma wynika, że zostało ono podpisane elektronicznie przez inspektora Wydziału Architektury i Budownictwa w dniu 04.07.2025 r. i wysłane w tym samym dniu do Urzędu Gminy Szemud.

Powyższa rozbieżność pomiędzy datą wskazaną na piśmie a faktyczną datą jego podpisania i doręczenia stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej, gdyż wprowadza w błąd co do rzeczywistego przebiegu czynności podejmowanych przez organ I instancji.

Wojewoda Pomorski dopatrzył się też naruszenia przepisów proceduralnych przez Starostę Wejherowskiego, a mianowicie naruszenie art. 79a § 1 kpa. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli organ planuje wydać decyzję odmowną, musi wcześniej wskazać stronie te przesłanki, które nie zostały spełnione. Celem tego przepisu jest ostrzeżenie strony, że zgromadzony materiał nie pozwala na wydanie pozytywnej decyzji oraz danie realnej szansy na usunięcie braków lub wyjaśnienie wątpliwości przed ostatecznym rozstrzygnięciem sprawy. Starosta poprzestał jedynie na wydaniu postanowienia o wezwaniu do uzupełnienia projektu. Po upływie wyznaczonego terminu organ od razu wydał decyzję odmowną, pomijając etap zawiadomienia strony o tym jakie konkretnie dokumenty należy uzupełnić i jakie będą skutki prawne nieuzupełnienia dokumentacji w terminie (wydanie decyzji niezgodnej z żądaniem strony).

Pominięcie tego etapu jest błędem, którego nie można utożsamiać z ogólnym zawiadomieniem z art. 10 kpa. Art. 79a kpa ma bowiem charakter gwarancyjny, ma zapobiegać zaskakiwaniu stron negatywnym rozstrzygnięciem i dawać im ostatnią szansę na poprawienie wniosku. Starosta, nie wskazując wprost, że brak konkretnych dokumentów doprowadzi do odmowy, naruszył obowiązek należytego informowania stron i zasadę pogłębiania zaufania do obywateli.

Oczywiście samo wydanie decyzji o odmowie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej było zgodne z art. 35 ust. 5 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Przepis ten nakłada na organ obowiązek wydania decyzji odmownej, jeżeli inwestor – mimo nałożonego obowiązku – nie usunie braków w dokumentacji w wyznaczonym czasie. Ponieważ braki nie zostały uzupełnione, Starosta nie mógł wydać decyzji pozytywnej i musiał zakończyć postępowanie odmową. Niezgodne z przepisami było natomiast wydanie tej decyzji z pominięciem art. 79a kpa oraz w dwóch różnych formach, o czym będzie mowa poniżej.

Organ I instancji dopuścił się istotnego błędu proceduralnego wydając dwa dokumenty będące tą samą decyzją, ale podpisanymi w różnych formach i datach. Na obu dokumentach widnieje ta sama data ich sporządzenia, tj. 13.01.2026r., ale na dokumencie podpisanym elektronicznie, oprócz tej daty została wygenerowana data jego podpisania, tj. 15.01.2026r. Pierwszy dokument został podpisany własnoręcznie przez Wicestarostę Witolda Reclafa działającego z upoważnienia Starosty Wejherowskiego, natomiast drugi – o tej samej treści, został podpisany elektronicznie w dniu 15.01.2026 r. przez Witolda Reclafa. W wersji elektronicznej decyzji Starosty Wejherowskiego przy podpisie zawierającym imię i nazwisko brakuje opisu stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, co narusza art. 107 § 1 pkt 8 kpa.

Zgodnie z art. 14 § 1a kpa, sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci pisemnej lub elektronicznej. Organ musi jednak zdecydować się na jedną z tych form. Jak wynika z art. 107 § 1 pkt 8 kpa, nieodłącznym elementem decyzji jest podpis osoby upoważnionej. W przypadku decyzji w formie papierowej jest to podpis własnoręczny, natomiast w formie elektronicznej – podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty lub kwalifikowana pieczęć elektroniczna (art. 14 § 1a kpa). Współczesne przepisy nie przewidują „hybrydowego” trybu wydawania decyzji. Dokumentem oryginalnym jest ten, który został pierwotnie podpisany. Jeśli oryginałem jest dokument elektroniczny, to jego wydruk stanowi jedynie kopię, a nie kolejny oryginał – nawet jeśli zostanie opatrzony odręcznym podpisem.

Tym samym działanie organu I instancji naruszyło również art. 8 § 1 kpa (zasada pogłębiania zaufania), ponieważ wydanie dwóch „oryginałów” tej samej decyzji z różnymi datami podpisu wprowadza niepewność co do tego, kiedy decyzja faktycznie weszła do obrotu prawnego i który dokument jest wiążący. Postępowanie to stoi również w sprzeczności z art. 110 § 1 kpa, zgodnie z którym organ jest związany decyzją od momentu jej doręczenia lub ogłoszenia, a istnienie dwóch dokumentów o różnych datach wydania uniemożliwia jednoznaczne ustalenie momentu, w którym organ utracił możliwość zmiany swojego rozstrzygnięcia.

Podsumowując, organ powinien stosować jedną formę: albo w pełni elektroniczną, albo w pełni papierową. Podpisanie dokumentu dwukrotnie różnymi metodami jest błędem proceduralnym, który rzutuje na przejrzystość całego postępowania.

Dlatego na uwzględnienie zasługuje w całości podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 104 § 1 kpa, poprzez wydanie dwóch odrębnych decyzji administracyjnych w tej samej sprawie oraz art. 107 § 1 pkt 2 kpa, poprzez brak jednoznacznego i spójnego oznaczenia daty wydania decyzji, a także art. 110 kpa poprzez naruszenie zasad związania organu wydaną decyzją oraz art. 8 kpa poprzez naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywatela do organów administracji publicznej.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 10 § 1 kpa, polegający na braku zapewnienia stronie wnoszącej odwołanie możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji, a tym samym pozbawienia jej prawa do wypowiedzenia się co do zgromadzonych dowodów.

O braku zasadności zarzutu, sprowadzającego się w istocie do naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, świadczy to, iż skarżący w żaden sposób nie wykazał, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Natomiast warunkiem sine qua non uchylenia decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie, że takie naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy i ten obowiązek spoczywa na stronie stawiającej taki zarzut. W takiej sytuacji konieczne jest zatem udowodnienie przez stronę, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 kpa (por. wyroki Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1767/13, i z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 344/18).

Wójt Gminy Szemud podkreśla, że te nieprawidłowości miały istotny wpływ na wynik sprawy. W trakcie postępowania dotychczasowy pełnomocnik zrezygnował ze współpracy, przez co zarządca drogi stracił profesjonalne wsparcie. Ponieważ Starosta Wejherowski nie zawiadomił strony o zakończeniu postępowania, inwestor nie mógł w odpowiednim czasie zareagować i podjąć dalszych działań, aby chronić swoje interesy.

Zdaniem inwestora, gdyby został on prawidłowo zawiadomiony o zakończeniu postępowania mógłby uzupełnić materiał dowodowy, w szczególności poprzez uzupełnienie złożonego wniosku o brakujące dokumenty, które umożliwiłyby organowi I instancji kontynuowanie prowadzonego postępowania i wydanie pozytywnej decyzji.

Wójt podkreśla, że wypowiedzenie pełnomocnictwa przez [REDAKTOWANO], bez zapewnienia inwestorowi możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz „bez realnego działania w sprawie”, stanowi naruszenie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu.

W tym miejscu należy przypomnieć, że pełnomocnik inwestora pan [REDAKTOWANO] pismem z dnia 02.01.2024 r. (przesłanym do wiadomości na adres Gminy Szemud) poinformował Starostę Wejherowskiego, iż zakończył współpracę i przestaje reprezentować inwestora w przedmiotowej sprawie.

Wcześniej Starosta Wejherowski postanowieniem z dnia 29.11.2023 r. zobowiązał inwestora do uzupełnienia dokumentacji projektowej pouczając, iż nieusunięcie wskazanych nieprawidłowości w określonym terminie będzie skutkowało wydaniem decyzji odmownej. Należy zwrócić uwagę, iż oprócz prawidłowego przesłania postanowienia na adres pełnomocnika, Starosta Wejherowski dodatkowo do wiadomości przekazał go również Wójtowi Gminy Szemud.

Po wycofaniu pełnomocnictwa, każde pismo w sprawie było kierowane przez organ I instancji bezpośrednio do Wójta Gminy Szemud, który systematycznie na nie odpowiadał, przysyłając na przykład odpowiedzi na zastrzeżenia i wnioski stron postępowania. Dodatkowo Wójt Gminy Szemud pismami z dnia 29.04.2024 r., 01.07.2024 r. i 30.06.2025r. występował do Starosty Wejherowskiego z prośbą o wydłużenie terminu wyznaczonego w postanowieniu z dnia 29.11.2023 r. na uzupełnienie dokumentacji projektowej. Organ I instancji kilkakrotnie zmieniał termin na wniosek inwestora, a postanowieniem z dnia 16.07.2025r. ustalił nowy termin wykonania obowiązków nałożonych na inwestora na dzień 31.12.2025 r. pouczając, iż jest on terminem ostatecznym, a nieuzupełnienie dokumentacji spowoduje wydanie decyzji odmownej.

Powyższe czynności podejmowane przez Wójta Gminy Szemud, świadczą o tym, iż miał wiedzę na temat brakujących dokumentów, które uniemożliwiają organowi I instancji wydanie decyzji pozytywnej, a sam nawet kilkakrotnie wnioskował o wydłużenie terminu na ich uzupełnienie. Również fakt rezygnacji pana [REDAKTOWANO] z funkcji pełnomocnika inwestora, nie jest tłumaczeniem zaniedbania przez Wójta Gminy Szemud właściwego uzupełnienia dokumentacji. Jak wynika z akt sprawy inwestor czynnie brał udział w postępowaniu odpowiadając na uwagi mieszkańców oraz składając wnioski o przedłużenie terminu w postanowieniu, do których Starosta Wejherowski wielokrotnie się przychylił. Należy zauważyć, że art. 33 kpa umożliwia stronie działanie przez pełnomocnika na każdym etapie postępowania, w związku z czym nic nie stało na przeszkodzie, aby Wójt Gminy Szemud udzielił ponownie pełnomocnictwa innemu profesjonalnemu pełnomocnikowi.

Mimo bezzasadności powyższego zarzutu, organ odwoławczy stwierdził inne, istotne naruszenie przepisów proceduralnych przez Starostę Wejherowskiego, a mianowicie naruszenie art. 79a § 1 k.p.a., co zostało już opisane w niniejszej decyzji.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu przez organ I instancji interpretacji przepisów prawa, która pozostaje w sprzeczności z ich treścią, organ odwoławczy tylko w części

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>

dotyczącej opinii właściwego konserwatora zabytków podziela stanowisko odwołującego, co zostało już omówione w niniejszej decyzji.

Natomiast Wojewoda Pomorski nie przychylił się do zarzutu opisanego w odwołaniu, jakoby Starosta Wejherowski przyjął niewłaściwą interpretację przepisów specustawy drogowej i ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zakresie projektowanych miejsc postojowych. Zdaniem organu odwoławczego wątpliwości Starosty Wejherowskiego co do zgodności przyjętych rozwiązań projektowych dotyczących miejsc postojowych z przepisami prawa w są w pełni uzasadnione. Organ I instancji prawidłowo w postanowieniu z dnia 29.11.2023r. zobowiązał inwestora do doprowadzenia projektu zagospodarowania terenu do zgodności z przepisami specustawy drogowej w odniesieniu do projektowanych parkingów.

Z projektu zagospodarowania terenu – etap 1, wynika, że zaprojektowano układ dróg gminnych (u. Kartuska, ul. Wejherowska, ul. Szkolna) powiązanych za pomocą skrzyżowania typu rondo. W bliskim sąsiedztwie ronda zaprojektowano skwer z zielenią i chodnikami oraz zjazd z ul. Szkolnej na sąsiednie nieruchomości, w tym jeden zjazd o znacznej długości, który łączy się ze zjazdem z ul. Wejherowskiej wzdłuż którego zaprojektowano 68 miejsc postojowych. Dodatkowo zaprojektowano parking na 15 miejsc postojowych na działce nr 345/5, przewidzianej do przejęcia na rzecz Gminy Szemud, a także parking na 32 miejsca postojowe do obsługi Zespołu Szkolno-Przedszkolnego. W części opisowej do projektu zagospodarowania zawarto informację, iż „Rozbudowa opiera się na budowie ronda w centrum Szemuda i na rozbudowie ww. ulic dochodzących do budowlanego ronda. Dodatkowo zakres opracowania obejmuje drogę dojazdową do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Szemudzie i budowę parkingów”. W projekcie zagospodarowania terenu – etap 2 znajduje się informacja o rozbudowie ulicy Spacerowej i ulicy Szkolnej, a także między innymi o zaprojektowanych parkingach o łącznej ilości 57 miejsc postojowych, natomiast w tomie - etap 3 zawarto projekt rozbudowy ulicy Chodzińskiego i innych dróg gminnych klasy D oraz o parkingu na 78 miejsc postojowych. W określeniu zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu dla etapu 3, inwestor wyjaśnia, że nowa geometria dróg „pozwoli przygotować układ komunikacyjny na sprawną obsługę ruchu samochodowego, w perspektywie powstania Szemudzkiego Centrum Samorządowego”.

Na potrzeby realizacji wymienionych obiektów w postaci zjazdów, drogi dojazdowej, parkingów i skweru z zielenią i chodnikami, zarządca drogi zaplanował rozbiórkę kolidujących z nimi budynków oraz podział nieruchomości i przejęcie działek na rzecz Gminy Szemud.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych ma szczególny charakter z uwagi na cel, któremu służy, to jest uproszczenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Skróceniu czasu wydawania tych rozstrzygnięć służy przede wszystkim połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzanie podziału nieruchomości, przejmowanie jej na własność publiczną i zatwierdzanie projektu budowlanego stanowiące pozwolenie na budowę. Przepis art. 1 ust. 1 specustawy drogowej precyzuje jej zakres przedmiotowy, wskazując, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także organy właściwe w tych sprawach.

Dokonując wykładni przepisów ww. specustawy należy z jednej strony pamiętać, że prawo własności nie jest prawem absolutnym – może ono doznawać określonych ograniczeń (w praktyce: nawet licznych), a niekiedy nawet podlegać przymusowemu odebraniu – co wprost przewiduje konstytucyjny system gwarancji ochrony własności. Z drugiej strony, dla dopuszczalności ustanawiania takich ograniczeń bądź dokonywania ekspropriacji muszą być spełnione określone, dość rygorystyczne, wymagania. W szczególności własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy, i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), a zarazem jest usprawiedliwiona określonymi wartościami cenionymi w demokratycznym państwie (art. 31 ust. 3

Konstytucji RP); zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Odesłanie to nie przewiduje żadnych wyjątków co oznacza, że jedynie inwestycja dotycząca drogi stanowiącej drogę publiczną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych może być prowadzona na zasadach i warunkach przewidzianych w specustawie drogowej.

Zatem w pełni zasadnie zauważa się w odniesieniu do ww. specustawy – określającej, jak to już wyżej wskazano, zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych – że zawarte w niej odesłanie (art. 1 ust. 1) nie przewiduje żadnych wyjątków, co oznacza, iż jedynie inwestycja dotycząca drogi stanowiącej drogę publiczną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych może być prowadzona na zasadach i warunkach przewidzianych w tej specustawie. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było wprowadzenie możliwości realizacji na podstawie specustawy drogowej także innych przedsięwzięć niż budowa lub rozbudowa dróg, to w odpowiedni sposób ukształtowałby on przepisy specustawy (por. wyrok WSA z 05.07.2010 r., II SA/GI 134/10, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie "CBOSA"). Niedopuszczalna jest zatem interpretacja art. 1 ust. 1 specustawy wykraczająca poza jego wyraźne i jednoznaczne brzmienie.

Drogą publiczną, w myśl art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025r. poz. 889), jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogę stanowi budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenie zwierząt (art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych).

Należy zauważyć, że zgodnie z § 52 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022r. poz. 1518), w celu umożliwienia postoju pojazdów na drodze klasy GP, G, Z, L lub D projektuje się zatokę postojową lub parking, których rozmiary i wyposażenie powinny wynikać z przyjętej liczby i przeznaczenia stanowisk postojowych lub jezdni manewrowych.

W projekcie budowlanym przewidziano zajęcie działek w całości lub w części (po podziale) zlokalizowanych przy ulicy Szkolnej, ulicy Wejherowskiej, ulicy Chodzińskiego i ulicy Spacerowej oraz rozbiórkę budynków, w celu realizacji zieleni, parkingów (łącznie 250 miejsc postojowych) wraz ze zjazdami. Rozwiązanie to budzi istotne zastrzeżenia, ponieważ zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami, decyzja ZRID może skutkować wywłaszczeniem nieruchomości, wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do budowy lub rozbudowy drogi publicznej oraz urządzeń z nią funkcjonalnie związanych. Wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest konieczne do realizacji celu publicznego, jakim jest budowa drogi publicznej, a zakres ingerencji pozostaje w proporcji do tego celu (art. 21 i 64 Konstytucji RP). Tymczasem w niniejszej sprawie projekt przewiduje przejęcie działek lub ich części nie w celu budowy drogi, lecz w celu urządzenia miejsc postojowych.

Rozbudowa drogi publicznej nie może być utożsamiana z budową parkingów służących innym celom niż bezpośrednia obsługa drogi. Jako przykład może posłużyć działka nr 685/4, obręb 0017. W ramach realizacji inwestycji zaplanowano podział tej nieruchomości na działki nr 685/14 i 685/15. Na działce nr 685/14, przewidzianej do przejęcia na własność Gminy Szemud, zaprojektowano jezdnię i chodnik (ul. Spacerowa), zjazd i parking na 45 miejsc postojowych. O ile wywłaszczenie pod budowę jezdni i chodników, nie stoi w sprzeczności z przepisami specustawy drogowej, o tyle przejęcie terenu prywatnej działki pod budowę parkingu na 45 miejsc postojowych może naruszać zasadę proporcjonalności i budzi wątpliwości co do niezbędności jego dokonania. W aktach sprawy brak jest uzasadnienia wskazującego, że przyjęta ilość miejsc postojowych oraz konieczności wywłaszczenia części działki pod budowę parkingu, jest niezbędna do funkcjonowania projektowanej drogi gminnej.

W ocenie organu odwoławczego, Starosta Wejherowski prawidłowo wezwał inwestora do doprowadzenia projektu zagospodarowania terenu do zgodności z przepisami prawa, ponieważ część inwestycji obejmująca budowę miejsc postojowych dla obsługi budynków użyteczności publicznej i innych obiektów zlokalizowanych w sąsiedztwie drogi, nie może być realizowana w oparciu o specustawę drogową, gdyż wykracza ona poza jej zakres przedmiotowy. Zaprojektowane miejsca postojowe, nie stanowią obiektu stanowiącego z drogą całość techniczno-użytkową, niezbędną do prowadzenia ruchu drogowego.

Wprowadzenie miejsc postojowych mogą służyć poprawie jakości obsługi ruchu drogowego, niemniej jednak nie są one niezbędne do rozbudowy samej drogi oraz prowadzenia ruchu drogowego. Miejsca postojowe z oczywistych względów nie mogą funkcjonować bez połączenia z drogą, jednakże droga może spełniać swoje funkcje użytkowe bez miejsc postojowych. Innymi słowy cel publiczny polegający na realizacji inwestycji drogowej w postaci rozbudowy dróg gminnych, uzasadniający zastosowanie szczególnego trybu określonego w "specustawie" i objęcie z mocy prawa własności części nieruchomości, może być całkowicie zrealizowany z pominięciem wspomnianego elementu w postaci budowy parkingów. Tego rodzaju inwestycje stanowią bowiem udogodnienia dla kierujących pojazdami oraz podnoszą jakość ruchu drogowego, jednakże ich charakter oraz cel realizacji nie uzasadnia zastosowania szczególnego trybu określonego w "specustawie".

Należy podkreślić, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej niesie ze sobą najdalej idący skutek w postaci odjęcia prawa własności nieruchomości. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, instytucja wyłączenia może być stosowana wyłącznie w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla realizacji celu publicznego. Dlatego Starosta Wejherowski powinien zbadać, czy planowane parkingi są nierozdzielnie związane z obsługą ruchu drogowego w danym miejscu oraz czy ich skala i lokalizacja nie wykraczają poza oczywiste potrzeby transportowe. Budowa parkingu w trybie specustawy drogowej nie może służyć dowolnemu kreowaniu przestrzeni postojowej, lecz musi znajdować oparcie w rzetelnej analizie technicznej i funkcjonalnej, wykazującej, że bez tego elementu cel inwestycji drogowej nie zostanie osiągnięty.

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

1. Organ powinien sprawdzić, czy opinie i decyzje (np. opinie wydane na podstawie art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f specustawy drogowej i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) stanowiące załączniki do wniosku zostały wydane na rzecz inwestora (zarządcy drogi),
2. Organ powinien sprawdzić zgodność projektu zagospodarowania terenu z przepisami techniczno-budowlanymi, w tym m.in. z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022r. poz. 1518). Organ powinien zwrócić szczególną uwagę na przepis §55 ust. 2 ww. rozporządzenia, który mówi o tym, iż zjazdu, wyjazdu lub wjazdu zwykłego nie projektuje się w miejscu, które zagraża bezpieczeństwu ruchu. W szczególności zjazdu zwykłego nie projektuje się w obszarze węzła lub skrzyżowania, z wyjątkiem trudnych warunków. W przypadku stwierdzenia naruszeń wezwać inwestora do doprowadzenia projektu zagospodarowania terenu do zgodności z przepisami ww. rozporządzenia,
3. W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, organ powinien zawrzeć elementy wymienione w art. 107 § 1 kpa,
4. Organ wydając decyzję powinien stosować jedną formę: albo decyzja w pełni papierowa (podpisana własnoręcznie), albo w pełni elektroniczną (podpisana podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną), zgodnie z art. 14 § 1a kpa,

5. Organ wydając decyzję w postaci elektronicznej powinien zwrócić uwagę, aby decyzja zawierała wszystkie składniki określone przez art. 107 § 1 kpa, w tym podanie oprócz imienia i nazwiska także stanowisko służbowe pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ I instancji wyeliminuje naruszenia dostrzeżone w postępowaniu odwoławczym i przeprowadzi na nowo całe postępowanie zgodnie z przepisami prawa. Starosta Wejherowski, zgodnie z zasadami określonymi w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa, wyjaśni wszystkie okoliczności sprawy, wnikliwie przeanalizuje cały materiał dowodowy oraz ustali stan faktyczny. Dokonane ustalenia organ zawrze w decyzji kończącej postępowanie w sprawie stosownie do art. 107 § 3 kpa.

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 2026, poz. 143) 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 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021, poz. 535) wpis stały w sprawach sprzeciwu od decyzji wynosi 100 zł.
3. Przy uiszczeniu 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 2026, poz. 143) 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

Dyrektor
Wydziału Infrastruktury
Małgorzata Cymerys

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Szemud,
2. Starosta Wejherowski, Wydział Architektury i Budownictwa,
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wejherowie,
4. WI.III.AZ – aa.

Wyk. AZ, tel. nr (58) 30 77 529

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>