



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.) oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „specustawą drogową” po rozpatrzeniu odwołania z dnia 16.06.2025 r. [REDAKTOWANE], reprezentowanych przez r.pr. [REDAKTOWANE] oraz odwołania z dnia 20.06.2025 r. [REDAKTOWANE], reprezentowanych przez r.pr. [REDAKTOWANE] od decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.1903.2024.IF z dnia 03.06.2025 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa ul. Tęczowej wraz z infrastrukturą”, wydanej dla Burmistrza Gminy Żukowo

I. uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w punkcie 1.1, w wierszu 28 licząc od dołu strony, zapis:
„84” i „50/32”,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na str. 5, pkt 8.3 zapis:
„W czasie realizacji zaskarżonej inwestycji należy uwzględnić wymagania techniczno-obronne w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne państwa określone w Zarządzeniu nr 2 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 stycznia 2017 roku (Dz.Urz. MliB z 2017 roku, poz. 3)”,
- arkusze nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiące załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- arkusze 2.1 i 2.2 pt.: „Projekt zagospodarowania terenu”, będące częścią projektu budowlanego, stanowiące część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- stronę nr 47 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącą część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- stronę tytułową Projektu Zagospodarowania Terenu będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącą część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- stronę tytułową Projektu architektoniczno-budowlanego będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącą część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- stronę tytułową Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia będącą częścią załączników do Projektu budowlanego, stanowiącą część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia na stronie 1, w punkcie 1.1 w wierszu 28 licząc od dołu strony, nowego zapisu:
„84/1 (84)” i „50/61 (50/32)”
- dodanie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli znajdującej się w pkt 2.2, przedstawiającej zatwierdzony podział nieruchomości, na str. 2, nowych zapisów:

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>

19	Żukowo	Tuchom	84	84/1	84/2
20	Żukowo	Tuchom	50/32	50/61	50/62

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia na stronie 5, w punkcie 8.3, nowego zapisu:
„W czasie realizacji przedmiotowej inwestycji należy uwzględnić wymagania techniczno-obronne w zakresie przygotowania infrastruktury drogowej na potrzeby obronne Państwa określone w „Zarządzeniu nr 21 Ministra Infrastruktury z dnia 4 czerwca 2024r. (Dz. Urz. MI z 2024r., poz. 28)”,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, arkuszy nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiących **załączniki nr 1.1 i 1.2** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, map z projektem podziału działek nr 84 i 50/32 z **obrębu 0019 Tuchom**, wraz z wykazem zmian ewidencyjnych dotyczącym tych działek, stanowiących **załączniki nr 2.1 i 2.2** do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, arkuszy nr 2.1 i 2.2 pt.: „Projekt zagospodarowania terenu”, części rysunkowej Projektu Zagospodarowania Terenu, skorygowanych w zakresie numerów działek, stanowiących **załączniki nr 3.1 i 3.2** do niniejszej decyzji;
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennej strony nr 47 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, skorygowanej w zakresie opisu powiązania projektowanej drogi z innymi drogami, stanowiącej **załącznik nr 3.3** do niniejszej decyzji
- zatwierdzenie w miejsce uchylecia, nowej strony tytułowej Projektu Zagospodarowania Terenu, stanowiącej **załącznik nr 3.4** do niniejszej decyzji
- zatwierdzenie w miejsce uchylecia, nowej strony tytułowej Projektu Zagospodarowania Terenu, stanowiącej **załącznik nr 3.5** do niniejszej decyzji
- zatwierdzenie w miejsce uchylecia, nowej strony tytułowej Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, stanowiącej **załącznik nr 3.6** do niniejszej decyzji

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt sprawy Burmistrz Gminy Żukowo, reprezentowany przez pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE], wnioskiem z dnia 28.10.2024 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił do Starosty Kartuskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa ul. Tęczowej wraz z infrastrukturą”. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania Starosta Kartuski wydał w dniu 03.06.2025 r. decyzję nr B.6740.1903.2024.IF o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa ul. Tęczowej wraz z infrastrukturą” oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowo przewidzianym terminie odwołanie wnieśli:

- [REDAKTOWANE], reprezentowani przez r.pr. [REDAKTOWANE] – [REDAKTOWANE] (pismo z dnia 16.06.2025r. złożone do Starosty Kartuskiego w dniu 17.06.2025r. i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 02.07.2025r.), zaskarżając ww. decyzję w części

dotyczącej działek nr [REDAKTOWANO] oraz [REDAKTOWANO] obręb Tucham i zarzucając naruszenie następujących przepisów:

- art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wydanie decyzji, która ingeruje w prawo własności odwołujących się w sposób nieproporcjonalny do celu publicznego;
- art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 10 § 1 kpa, poprzez nierzetelne przeprowadzenie postępowania dowodowego oraz naruszenie prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu;
- art. 6, art. 8 oraz art. 107 § 3 kpa, poprzez brak transparentności i rzetelności postępowania oraz sporządzenie decyzji bez rzeczywistego, konkretnego uzasadnienia odnoszącego się do argumentacji stron.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniesli o uchylenie zaskarżanej decyzji w części dotyczącej działek nr [REDAKTOWANO] oraz [REDAKTOWANO] obręb Tuchom oraz wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy, na podstawie art. 135 kpa.

- [REDAKTOWANO], reprezentowani przez r.pr. [REDAKTOWANO] (pismo z dnia 20.06.2025r. złożone do Starosty Kartuskiego w dniu 23.06.2025 r. i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 02.07.2025r.), zarzucając naruszenie następujących przepisów:

- art. 73 kpa poprzez nie poinformowanie pełnomocnika skarżących o zakończeniu kompletowania materiałów w sprawie przed wydaniem decyzji, pomimo jego pisemnego wniosku złożonego w piśmie z dnia 06.03.2025r.;
- art. 7, 77 § 1, 80 kpa, poprzez nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania, niepełną, dowolną ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, nie podjęcie przez organ czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy i jej załatwienia, nieuwzględnienia słusznego interesu strony, brak rozważenia wszystkich okoliczności mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia;
- art. 8 kpa poprzez nieprzyczynienie się przez organ do starannego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia postępowania mającego zagwarantować równość wobec prawa oraz podważenie zasady dotyczącej pogłębiania zaufania obywatela do organów państwa,
- art. 107 § 3 kpa w związku z art. 108 kpa poprzez nie zawarcie w uzasadnieniu faktycznym decyzji argumentów dla nadania rygoru natychmiastowej wykonalności;
- art. 108 kpa poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności pomimo braku ustawowych przesłanek;
- art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez ich niezastosowanie polegające na niespełnieniu przez decyzję wymagań ochrony interesów osób trzecich, tj. mieszkańców domów jednorodzinnych znajdujących się przy ul. Tęczowej.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniesli o uchylenie zaskarżanej decyzji w całości oraz uchylenie nadanej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać, w miarę możliwości, bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania

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>

administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm., dalej „Kpa”). Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów Kpa, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

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

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Pomorski stwierdził, że są one niekompletne, związku z czym pismem z dnia 18.07.2025r. wezwał Starostę Kartuskiego o ułożenie akt sprawy w sposób chronologiczny, dostarczenie spisu akt sprawy oraz dokumentu potwierdzającego zamieszczenie obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Żukowo, uzupełnienia stron tytułowych elementów projektu budowlanego o brakujące dane wskazujące numer załącznika, numer i datę decyzji oraz o podpis wraz z podaniem funkcji osoby upoważnionej do podpisania decyzji. W dniu 04.08.2025 r. Starosta Kartuski uzupełnił wezwanie.

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

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

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, uzupełnionego w ramach postępowania wyjaśniającego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Do wniosku inwestor dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11 b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej.

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

W ocenie organu II instancji, Starosta Kartuski prawidłowo, działając na podstawie art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, poinformował strony pismem z 07.11.2024 r. o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczenia ogłoszonego w lokalnej prasie oraz umieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Kartuzach i Urzędu Gminy Żukowo. Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadomił o jej wydaniu w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Kartuzach i Urzędu Gminy Żukowo, a także przez ogłoszenie

w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych inwestycją organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z 03.06.2025 r., wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

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

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

Z uwagi na dostrzeżone braki i nieprawidłowości dokumentacji projektowej, Wojewoda Pomorski pismem z dnia 16.09.2025 r. działając na podstawie art. 136 Kpa zobowiązał inwestora, reprezentowanego przez pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE] do dostarczenia: poprawionej analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi i strony nr 47 projektu zagospodarowania terenu (skorygowanej w zakresie opisu powiązania projektowanej drogi z innymi drogami), nowego arkusza 2.1 pt.: „mapa z proponowanym przebiegiem drogi”, mapy z projektem podziału działek nr 84 i 50/32, obręb 0019 Tuchom, skorygowanego arkusza 2.1 i 2.2 pt.: „Projekt zagospodarowania terenu”, skorygowanych w zakresie numerów działek stron tytułowych poszczególnych elementów projektu budowlanego.

Kolejno w dniach pełnomocnik inwestora dokonał uzupełnień i wyjaśnień, zgodnie z wymogami określonymi w wezwaniu z dnia 16.09.2025r. i dostarczył:

- poprawioną analizę powiązania z drogami publicznymi,
- poprawioną mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (arkusz 2.1 i 2.2),
- mapę z projektem podziału działki nr 50/32, obręb 0019, jednostka ewidencyjna 220508_5,
- mapę z projektem podziału działki nr 84, obręb 0019, jednostka ewidencyjna 220508_5,
- poprawioną stronę 47 projektu zagospodarowania terenu,
- poprawione rysunki nr 2.1 i 2.2 projektu zagospodarowania terenu,
- poprawione strony tytułowe: projektu zagospodarowania terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w zakresie numerów działek objętych inwestycją, w związku z koniecznością podziału działek nr 84 i 50/32, obręb 0019 Tuchom.

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

Z kolei w odniesieniu do zarzutów postawionych w odwołaniach [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], reprezentowanych przez r.pr. [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] oraz [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE], reprezentowanych przez r.pr. [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE], Wojewoda zważył i ustalił, co następuje.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, oddziaływującej na prawa wielu osób, czy też innych podmiotów wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności

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>

ochrony własnego, indywidualnego określonego prawa i to tylko w tym zakresie w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa. Interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – prawo własności. Osoba, czy też inny podmiot, posiadający prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe są stroną w decyzji, ale tylko w części dotyczącej ich nieruchomości. Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej. Skarżący nie mają zatem interesu prawnego kwestionowania decyzji Starosty Kartuskiego dotyczącej inwestycji liniowej w innej części niż ta, która wiąże się z przysługującym skarżącym prawem własności do nieruchomości objętych tą decyzją (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. Wydanie C.H. Beck Warszawa 2010, str. 93-94). Z tego też tytułu należy przyjąć, że [REDAKTOWANE], wbrew treści odwołania nie posiadają interesu prawnego zaskarżania w całości decyzji Starosty Kartuskiego. W istocie bowiem ich interes prawny [REDAKTOWANE] sprowadza się do działek ww. skarżących [REDAKTOWANE] które zostały uwzględnione w związku z zamiarem realizacji inwestycji drogowej.

Organ odwoławczy pismem z dnia 18.07.2025 r. wezwał pełnomocnika inwestora do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. Inwestor, stosownie do wezwania Wojewody, odniósł się do uwag skarżących w piśmie z dnia 29.07.2025 r. (dostarczonym Wojewodzie w dniu 11.08.2025r.) Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 Kpa, przesłał skarżącym pismem z 05.11.2025 r., zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 Kpa, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań, w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym, w tym uzupełnieniami dokonanymi przez inwestora w ramach dodatkowego postępowania wyjaśniającego.

Przechodząc następnie do odpowiedzi na zarzuty skarżących, na wstępie zauważyć należy, że zarówno Starosta orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Wojewoda działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

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

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

projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją. Nie zasługuje zatem na uwzględnienie zarzut [REDAKTOWANE] dotyczący braku przeprowadzenia konsultacji inwestora, m.in. ze skarżącymi, jak również pominięcia opracowania dokumentacji projektowej uwzględniającej rozwiązania uwzględniające sugestie skarżących.

Bezsprzecznie inwestor jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy

oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

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

drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek

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

Co więcej, wyjaśnić należy, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie drogowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy Prawo budowlane. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

W przypadku działek nr [REDAKTOWANE] stanowiących własność [REDAKTOWANE], to jak wynika z dokumentacji projektowej, zostaną one podzielone odpowiednio na działki [REDAKTOWANE] i przejęte na poczet pasa drogowego projektowanej drogi gminnej ul. Tęczowej, w celu realizacji infrastruktury drogowej towarzyszącej. Na wydzielonych nieruchomościach planowana jest bowiem budowa urządzeń wodnych tj. rowów przydrożnych wraz z wylotami kanalizacji deszczowej w celu zagospodarowania wód opadowych. Jak zaznaczył inwestor w piśmie z dnia 29 lipca 2025 r. analiza możliwych rozwiązań projektowych potwierdziła, że w ramach projektowanej drogi gminnej ul. Tęczowej zasadnym było zaprojektowanie ciągów pieszych po południowej stronie drogi co wiąże się m.in. z kwestią płynności ruchu jak i również aspektami bezpieczeństwa, gdyż ciągi te mają tworzyć bezinwazyjny korytarz wraz z pozostałymi ciągami przewidzianymi w ramach ul. Spacerowej, czy drogi krajowej nr 20 – ul. Gdyńskiej. W konsekwencji koniecznym jest realizacja również wspomnianych urządzeń wodnych od strony południowej drogi w celu zagospodarowania wód opadowych, a które zlokalizowane będą właśnie na nieruchomościach wydzielonych z działek skarżących. Co istotne na uwadze trzeba mieć również, że wspomniane działki skarżących są nieruchomościami niezabudowanymi co dodatkowo potwierdza zasadność przyjętych rozwiązań względem ewentualnej budowy infrastruktury drogowej po przeciwległej stronie, na terenach zabudowanych, co stanowiłyby większą ingerencję w prawo własności działek. Organ odwoławczy stwierdza, że w tym przypadku wzięto pod uwagę zasadę proporcjonalności, a zakres wydzielonych działek z nieruchomości [REDAKTOWANE] został zaplanowany wyłącznie w wymiarze niezbędnym do realizacji inwestycji i w całości wykorzystany pod zabudowę infrastruktury drogowej towarzyszącej. Wojewoda Pomorski nie podziela zatem zarzutów skarżących dotyczących realizacji inwestycji z wykorzystaniem działek nr [REDAKTOWANE] w tym również naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności odwołujących oraz

braku wykazania rzeczywistej konieczności zajęcia nieruchomości w planowanym zakresie. Wbrew oczekiwaniom skarżących, inwestor nie miał również obowiązku w ramach składanej do organu dokumentacji projektowej, przedkładać wszystkich analiz i opracowań alternatywnych rozwiązań projektowych dla wykazania zasadności przyjętych założeń.

Odnosnie działek skarżących [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] to również należy zaznaczyć, że zostały one podzielone odpowiednio na działki [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE] przejęte na poczet pasa drogowego projektowanej drogi gminnej ul. Tęczowej. Na nowo wydzielonych działkach inwestor zamierza zrealizować infrastrukturę drogową, w postaci ciągu pieszego i rowerowego. Także w tym przypadku realizacja inwestycji na części nieruchomości skarżących wiąże się m.in. z okolicznością, że w ramach projektowanej drogi gminnej ul. Tęczowej zasadnym było zaprojektowanie ciągów pieszych po południowej stronie drogi co wiąże się m.in. z kwestią płynności ruchu jak i również aspektami bezpieczeństwa, gdyż ciągi te mają tworzyć bezinwazyjny korytarz wraz z pozostałymi ciągami przewidzianymi w ramach ul. Spacerowej, czy drogi krajowej nr 20 – ul. Gdyńskiej. Jak zaznaczył inwestor w piśmie z dnia 29 lipca 2025 r., realizacja ciągu pieszo rowerowego po przeciwnej stronie, tj. na działce nr [REDAKTOWANE] spowodowałaby rozbiórkę murów oporowych umocnień z eko-azuru, jak również bardzo duże roboty ziemne z tym związane oraz mniejsze bezpieczeństwo ruchu pieszych i rowerów. Inwestor zaznaczył jednocześnie, że takie rozwiązanie wiązałoby się z koniecznością przebudowy dwóch stacji transformatorowych, których przesunięcie wiązałoby się z dużymi kosztami. Podkreślono również znaczną różnicę poziomu terenu od ok 1,2 do 2 m. Nie bez znaczenia jest również okoliczność, na którą wskazał inwestor, że po stronie północnej GDDKiA wydał zgodę na zrzut z projektowanego odcinka o długości ok 100 mb kanalizacji deszczowej do istniejącego rowu, którego brak jest po stronie południowej i zakrycie go byłoby bardzo kosztowne. W swojej odpowiedzi z dnia 29.07.2025 r. inwestor zaznaczył jednocześnie, że w procesie projektowania uwzględniono indywidualne potrzeby skarżących. W projekcie przebudowy drogi oprócz zjazdu głównego na działkę [REDAKTOWANE] dla samochodów osobowych, zaprojektowano zjazd do strefy dostaw, celem łatwiejszego dostępu samochodów dostawczych i tym samym oddalenie go od ul. Gdyńskiej i zabudowy odwołujących. Podkreślono jednocześnie, że projekt nie przewiduje zbliżenia projektowanej jezdni do budynku na działce [REDAKTOWANE]. Analizując cały zebrany materiał dowodowy organ odwoławczy stwierdza, że nie można mówić o naruszeniu prawa w związku z realizacją inwestycji z uwzględnieniem działek odwołujących nr [REDAKTOWANE], w tym z ingerencją w prawo własności odwołujących ponad zbędną miarę. Całokształt zamierzenia inwestycyjnego uzasadnia jego realizację w kształcie zaprojektowanym przez inwestora. Na uwadze trzeba mieć przede wszystkim, że dokonując oceny inwestycji liniowej uwzględnić należy nie tylko konieczność zgodności inwestycji z szeregiem przepisów prawa czy norm budowlanych na poszczególnych jej odcinkach, ale również jej prawidłowości jako całości z uwzględnieniem potrzeb funkcjonalno-użytkowych inwestycji, istniejącej zabudowy, czy ukształtowania terenu. Także w przypadku nieruchomości nr [REDAKTOWANE] organ odwoławczy stwierdza, że zakres wydzielonych działek z nieruchomości [REDAKTOWANE] został zaplanowany wyłącznie w wymiarze niezbędnym do realizacji inwestycji i w całości wykorzystany pod zabudowę infrastruktury drogowej towarzyszącej, a tym samym nie przewiduje nadmiernej ingerencji w prawo własności niż wynika to z uzasadnionych potrzeb.

Nie można mówić w tym przypadku o naruszeniu art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy, dotyczącego ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, czy naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Organ nie podziela zarzutów skarżących zawartych w odwołaniu z dnia 20.06.2025 r. Przede wszystkim jeśli chodzi o planowanej zjazdy na teren działki nr [REDAKTOWANE] to na uwadze trzeba mieć, że zgodnie z przepisami prawa, projekt budowlany zobowiązane są sporządzić osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane. Wymóg ten zapewnić ma przede wszystkim projektowanie rozwiązań w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i oraz posiadaną wiedzę, a w konsekwencji zapewniać ich prawidłowość i bezpieczeństwo. Taką dokumentację przedłożono do wniosku o pozwolenie na realizację inwestycji

drogowej, a organ odwoławczy nie znajduje podstaw do podważenia prawidłowości rozmieszczenia zjazdów na działkę, ich funkcjonalności, czy bezpieczeństwa użytkowania. Ogólnikowe twierdzenia skarżących w tej materii nie zasługują na uwzględnienie. Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut skarżących, że w ramach inwestycji przedłożono interes większych podmiotów (przytaczając nazwy firm), kosztem mniejszych podmiotów, w tym przeprowadzenie inwestycji wbrew woli pozostałych mieszkańców ul. Tęczowej. Twierdzenia skarżących nie mają żadnego potwierdzenia w zebranych materiale dowodowym. Wnioskowana inwestycja stanowi realizację inwestycji celu publicznego wbrew sugestiom skarżących i służyć ma szerokiej grupie użytkowników infrastruktury drogowej, w tym przede wszystkim mieszkańcom ul. Tęczowej. To konieczność uwzględnienia w ramach inwestycji liniowej szeregu czynników, wpływa na jej projektowany przebieg, a nie faworyzowanie poszczególnych podmiotów, których nieruchomości znajdują się w obrębie samej inwestycji.

Wyjaśnienia wymaga także, że zgodnie z art. 11i ust 2 specustawy drogowej, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 oraz z 2023 r. poz. 28 i 1688). Tym samym niezależne od ustaleń zamieszczonych w miejscowym planie zagospodarowania terenu, uchwała planistyczna jako akt prawa miejscowego nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie co wynika wprost z przywołanego przepisu. Ustawodawca przewidział zatem sytuację, że realizacja inwestycji drogowej w oparciu o specustawę może kolidować z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej z uwagi na ważność rozwoju infrastruktury drogowej i jej znaczenia dla lokalnej społeczności wyłączył zastosowanie zapisów uchwały planistycznej. Tym samym zarzut [REDAKTOWANE] że planowana inwestycja nie wpisuje się stricte w zapisy planu miejscowego, którymi się sugerowali w ramach zainwestowania własnych nieruchomości nie może stanowić skutecznego podważenia prawidłowości zamierzenia budowlanego, a w konsekwencji rozstrzygnięcia Starosty Kartuskiego.

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

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

Za niezasadne należy uznać zarzuty skarżących dotyczące naruszenia art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 Kpa, który należy rozważać w zw. z art. 11c specustawy drogowej. Reguła wynikająca z art. 7Kkpa nakazująca załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli nie mogła doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów specustawy drogowej. Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji publicznej przysługuje tzw. Uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej tj. decyzji wydanej w sytuacji, gdy norma prawna przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Zatem dopuszczalność zastosowania przepisów prawa materialnego tj. specustawy drogowej, nie może być zmodyfikowana z uwagi na słuszny interes skarżących (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie Wojewody, Starosta Kartuski prowadząc postępowanie administracyjne działań zgodnie z zasadą praworządności, o której mowa w art. 6 Kpa, a wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7 i art. 77 § 1 Kpa – w zakresie interesu prawnego skarżących – ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia dotyczące możliwości zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej na ich działkach. W zakresie interesu prawnego skarżących, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i dokonując jego oceny Starosta Kartuski nie naruszył zasady swobodnej oceny dowodów, o której mowa w art. 80 kpa.

Co prawda analizując treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji, zauważyć trzeba, że w przypadku uwag stron postępowania złożonych w trakcie postępowania pierwszo-instancyjnego, organ ograniczył uzasadnienie do informacji o wpływie uwag strony, przekazaniu ich do inwestora oraz przekazaniu stanowiska inwestora z powrotem do stron kierujących swoje uwagi. Uznać należy, że w tej części, uzasadnienie decyzji jest nad wyraz skrócone i nie spełnia w całości wymogów, o których mowa w art. 107 § 3 Kpa, a w konsekwencji również wywiązania się z zasady pogłębiania zaufania do organów państwowych (art. 8 Kpa). Niemniej Wojewoda Pomorski stwierdza, że skala naruszenia wspomnianego art. 107 § 3 Kpa, nie przesądza o merytorycznej prawidłowości rozstrzygnięcia, a przede wszystkim nie uzasadnia konieczności uchylecia decyzji organu I instancji z tego tytułu i ewentualne przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Decyzja Starosty Kartuskiego czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie, a uzasadnienie decyzji w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania organu I instancji przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i pozwala na poznanie argumentów, którymi organ I instancji kierował się wydając zaskarżoną decyzję. Poczynione ustalenia przez Starostę Kartuskiego, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Dalej wyjaśnić należy, że sposób, w jaki organ wydający decyzję w trybie specustawy drogowej zapewnia stronom udział w postępowaniu został wyczerpująco uregulowany w art. 11d ust. 5 oraz art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. specustawy drogowej. Przepisy te ustanawiają szczególne zasady zawiadamiania stron, które realizowane są poprzez zawiadomienia i obwieszczenia. Treść przekazywanych stronom zawiadomień oraz treść obwieszczeń dotyczy podstawowych aspektów inwestycji, takich jak jej rodzaj i przebieg. Organ w zawiadomieniach i obwieszczeniach podaje również podstawę prawną oraz informację o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, w tym także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją. Z obowiązku tego Starosta Kartuski się prawidłowo wywiązał, o czym już była mowa powyżej.

Nie można przyjąć, że organ I instancji naruszył w tym przypadku przepisy postępowania z uwagi na fakt, że nie skierował do pełnomocnika [REDAKTURA] [REDAKTURA] dodatkowego zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Samo pismo

pełnomocnika skierowane do organu I instancji z prośbą o przekazanie dodatkowej informacji nie stanowi źródła obowiązku dla organu administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast sam pełnomocnik reprezentując swoich mocodawców miał cały czas możliwość zapoznawania się z aktami sprawy. Podniesiony w zarzut, że odwołujący mieli skrócony czas na wniesienie odwołania z uwagi na konieczność zapoznania się z dokumentacją nie zasługuje na uwzględnienie, a przede wszystkim sami odwołujący nie wykazali, że nie mogli dokonać czynności prawnej na etapie postępowania pierwszo-instancyjnego, która miałaby wpływ na rozstrzygnięcie Starosty Kartuskiego. Stwierdzić zatem należy, że nie można mówić w tym przypadku o naruszeniu art. 10 Kpa. Dodatkowo Wojewoda Pomorski w ramach postępowania odwoławczego również skierował do skarżących zawiadomienie w oparciu

o art. 10 Kpa, w którym poinformował odwołujących o uzupełnieniu materiału dowodowego oraz o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań zapewniając czynny udział stron w postępowaniu.

Mając na uwadze wniosek skarżących [REDAKTOWANE] o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Kartuskiego z dnia 03.06.2025 r., zawarty w odwołaniu oraz w odrębnym piśmie z dnia 13.10.2025 r. zauważyć trzeba, że przepisy specustawy drogowej przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy drogowej starosta nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodobniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego. Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 Kpa, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 specustawy drogowej jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy drogowej jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15). Powszechnie bowiem wiadomo, że budowa/rozbudowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że uzasadnienie przez inwestora wniosku o nadanie decyzji Starosty rygoru natychmiastowej wykonalności względami społecznymi wskazanymi we wniosku, tj. m.in. obsługą komunikacyjną zabudowy mieszkaniowej oraz budynków produkcyjnych, ograniczeniem emisji spalin, bezpieczeństwa ruchu pojazdów

samochodowych, ograniczeniem hałasu, drgań, zapylenia środowiska w czasie eksploatacji drogi, poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszych oraz pojazdów z uwagi na budowę/przebudowę sieci oświetlenia ulicznego, uporządkowanie zagospodarowania wód opadowych stanowiło, w ocenie Wojewody, wystarczającą przesłankę do uwzględnienia tego wniosku przez organ orzekający w przedmiotowej sprawie. Organ I instancji w zaskarżonej decyzji uzasadnił przyczyny uwzględnienia wniosku inwestora o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uznając za przekonującą argumentację przedstawioną we wniosku inwestora.

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

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

Wobec powyższego, nie ulega wątpliwości, iż organ I instancji, nadając rygor natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Kartuskiego powołał się na obiektywne okoliczności uzasadniające nadanie tego rygoru. Organ odwoławczy nie podziela stanowiska odwołujących, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności dokonano przedwcześnie oraz w oparciu niepełną dokumentację. Uzupełnienie dokumentacji na etapie postępowania odwoławczego związane było głównie z koniecznością dokonania podziału dwóch działek stanowiących własność Gminy Żukowo i miało znikomy wpływ na samą inwestycję drogową oraz rozstrzygnięcie organu I instancji. Ostatecznie uznać należało, że wniosek skarżących o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Starosty Kartuskiego z dnia 03.06.2025 r. nie zasługuje na uwzględnienie.

W odniesieniu zaś do wniosku [redacted], reprezentowanych przez r. pr. [redacted] zawartego w odwołaniu z dnia 16.06.2025 r. o „wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy” wyjaśnić należy, że postanowieniem nr WI-III.7821.1.14.2025.AZ.d Wojewoda Pomorski odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania ww. decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.1903.2024.IF z dnia 03.06.2025r., bowiem ani z wniosku skarżących ani z akt sprawy nie wynikało, aby w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji wystąpiło niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody dla skarżących lub trudnych do odwrócenia dla nich skutków.

Podkreślić jeszcze raz należy, że uwagi skarżących dotyczące racjonalności przebiegu inwestycji, czy przewidzianej infrastruktury towarzyszącej w obrębie ich nieruchomości nie mogą stanowić podstawy do podważenia prawidłowości inwestycji. Przedmiotem kontroli organów właściwych do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są zagadnienia dotyczące

racjonalności czy słuszności przebiegu koncepcji przedstawionej przez inwestora, ewentualnych odmiennych wariantów przebiegu inwestycji, infrastruktury towarzyszącej. Zadaniem organów nie jest również przeprowadzenie szczegółowej oceny poszczególnych rozwiązań technicznych projektu budowlanego. Przepisy specustawy nie nakładają także na inwestora obowiązku uwzględniania oczekiwań stron postępowania. Niezadowolenie właścicieli działek objętych inwestycją nie stanowi podstawy do żądania przez organ zmiany czy też, zaniechania inwestycji. Oczekiwanie, postulaty i życzenia, co do określonego przebiegu inwestycji – nie mające prawnego osadzenia – są bezskuteczne. Zauważyć przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Zaznaczenia wymaga, że po analizie całości akt sprawy organ odwoławczy stwierdza, że inwestor w ramach wnioskowanej inwestycji drogowej uwzględnił niezbędne nieruchomości dla potrzeb jej realizacji. Z załączonej dokumentacji projektowej wynika, że zajęte na potrzeby inwestycji nieruchomości zostaną wykorzystane w całości na potrzeby budowy infrastruktury drogowej oraz infrastruktury towarzyszącej.

Podsumowując zgłaszane przez odwołujących zastrzeżenia w niniejszej sprawie dostrzec trzeba, że skarżący domagają się przede wszystkim do utrzymania swojego *status quo* w zakresie, w jakim dotychczas korzystali ze swoich nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone.

Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15).

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

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

DECYZJA NINIEJSZA JEST OSTATECZNA

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

1. Zgodnie z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 poz.935) strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

2. Zgodnie z § 2 ust.3 pkt 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021, poz.535) wpis stały wynosi w sprawach skarg z zakresu budownictwa i architektury 500 zł.
3. Przy 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 2024 poz.935) stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy obejmuje, zgodnie z art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>.
Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Załączniki:

- NR 1.1 – 1.2 – arkusze nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi;
NR 2.1 - 2.2 – mapy z projektem podziału działek nr 84 i 50/32 z obrębu 0019 Tuchom, wraz z wykazem zmian ewidencyjnych dotyczącym tych działek;
NR 3.1 – 3.2 - arkusze 2.1 i 2.2 pt.: „Projekt zagospodarowania terenu”.
NR 3.3 – strona 47 Projektu zagospodarowania terenu;
NR 3.4 – strona tytułowa Projektu zagospodarowania terenu;
NR 3.5 – strona tytułowa projektu architektoniczno-budowlanego;
NR 3.6 – strona tytułowa Informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Dyrektor

Wydziału Infrastruktury

Małgorzata Cymerys

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują (wraz z załącznikami):

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

Otrzymują (bez załączników):

5. r. pr. [REDAKTOWANE] - pełnomocnik [REDAKTOWANE],
6. r. pr. [REDAKTOWANE] - pełnomocnik pani [REDAKTOWANE]

Wydział Infrastruktury

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

