



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 24.10.2025 r. Pani [REDAKTED] reprezentowanej przez Panią [REDAKTED] od decyzji Starosty Człuchowskiego nr 2/2025 z dnia 02.10.2025r. (znak: BiA.7012.2.3.2025.RB) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi gminnej łączącej drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G – etap I w m. Człuchów”, wydanej dla Burmistrza Miasta Człuchowa

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

UZASADNIENIE

Burmistrz Człuchowa, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez pełnomocnika pana [REDAKTED], w dniu 02.06.2025 r. wystąpił do Starosty Człuchowskiego z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi gminnej łączącej drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G – etap I w m. Człuchów”.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie Starosta Człuchowski wydał w dniu 02.10.2025 r. decyzję nr 2/2025 (znak: BiA.7012.2.3.2025.RB) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi gminnej łączącej drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G – etap I w m. Człuchów”, zwaną dalej „decyzją Starosty Człuchowskiego”.

Od powyższego rozstrzygnięcia w ustawowo przewidzianym terminie odwołanie wniosła pani [REDAKTED], reprezentowana przez panią [REDAKTED] (pismo z dnia 24.10.2025r. złożone do Starosty Człuchowskiego w dniu 31.10.2025r. i przekazane Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 07.11.2025r.), zarzucając zaskarżonej decyzji:

- naruszenie art. 10 § 1 kpa, poprzez brak odpowiedniej ochrony interesów właściciela nieruchomości, w związku z niewłaściwym zawiadomieniem właściciela o wszczęciu postępowania. Zdaniem skarżącej, nie została ona skutecznie poinformowana o rozpoczęciu postępowania, co uniemożliwiło jej zgłoszenie uwag oraz wniosków przed wydaniem decyzji.

- brak w decyzji informacji dotyczącej wysokości odszkodowania przysługującego właścicielowi nieruchomości, której część zostaje przejęta na cele inwestycji drogowej. Zdaniem skarżącej decyzja zrid powinna wskazywać nieruchomości które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz określać zasady ustalenia i wypłaty odszkodowania, a brak precyzyjnej informacji w tym zakresie narusza przepisy specustawy drogowej, a także zasadę zaufania obywatela do organów administracji publicznej, wynikającą z art. 8 kpa.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżąca wniosła o uchylenie w całości decyzji nr 2/2025 z dnia 02.10.2025r. w zakresie dotyczącym działki nr [REDAKTED] obręb 27 (0001) oraz ponowne rozpatrzenie sprawy z uwzględnieniem praw właściciela nieruchomości.

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, związku z czym pismem z dnia 26.11.2025r. wezwał Starostę Człuchowskiego o spięcie i ułożenie akt sprawy w sposób chronologiczny, o dostarczenie spisu akt sprawy oraz uzupełnienia ich o dokumenty potwierdzające zamieszczenie obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji zrid oraz obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń i BIP Urzędu Miasta Człuchowa oraz Starostwa Powiatowego w Człuchowie.

W dniu 10.12.2025r. Starosta Człuchowski przesłał uporządkowane akta sprawy. W związku z tym, że w aktach I instancji nadal brakowało dokumentów potwierdzających dokonanie obwieszczeń o wszczęciu postępowania i wydania decyzji zrid, Wojewoda Pomorski ponownie pismem nr WI-III.7821.1.24.2025.AZ.d z dnia 23.12.2025 r. wezwał Starostę Człuchowskiego o ich dostarczenie. W dniach 05.01.2026 r. oraz 19.01.2026 r. organ I instancji odpowiedział na powyższe wezwanie.

Na wstępie należy zauważyć, że pełnomocnik pan [REDAKTOWANE] został upoważniony do reprezentowania inwestora przez pana Tomasza Kowalczyka – Zastępcę Burmistrza Miasta Człuchowa. Natomiast załączone do wniosku o wydanie decyzji zrid, pełnomocnictwo z dnia 08.07.2025r. udzielone panu Tomaszowi Kowalczykowi do reprezentowania Gminy Miejskiej Człuchów przed organami architektoniczno-budowlanymi oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw, nie upoważniało go do reprezentowania inwestora, którym jest zarządca drogi – Burmistrz Miasta Człuchów, a jedynie Gminę Miejską Człuchów.

W związku z powyższym pismem z dnia 23.12.2025 r. organ II instancji wezwał pana [REDAKTOWANE] o dostarczenie właściwego pełnomocnictwa udzielonego panu Tomaszowi Kowalczykowi - Zastępcy Burmistrza Miasta Człuchowa przez inwestora do reprezentowania przed organami administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym do udzielania dalszych pełnomocnictw. W dniu 29.01.2026 r. pan [REDAKTOWANE] – pełnomocnik inwestora, uzupełnił wezwanie i przedłożył właściwe pełnomocnictwo.

Dodatkowo pismem nr WI-III.7821.1.24.2025.AZ.b z dnia 23.12.2025 r. wezwano panią [REDAKTOWANE] o dostarczenie potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej w wysokości 17 zł za złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa. W dniu 09.02.2026r. do tut. organu wpłynęła odpowiedź na powyższe wezwanie wraz z kopią pełnomocnictwa (Akt Notarialny Repetytorium A Nr 2102/2020). W swoim piśmie, pani [REDAKTOWANE] poinformowała, że jej zdaniem „ze względu na notarialny charakter pełnomocnictwa, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej, nie jest ono obciążone obowiązkiem uiszczenia opłaty skarbowej”. Wbrew twierdzeniom pani [REDAKTOWANE] art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1154) mówi o tym, iż opłacie skarbowej podlega złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii - w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym. Przepis ten należy czytać łącznie z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o opłacie skarbowej, który uszczegóławia zakres przedmiotowy opłat skarbowej i pozwala na prawidłowe przyjęcie, że opłata skarbowa należy się od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa w organie administracji publicznej. W związku z powyższym należy uznać, że pełnomocnik skarżącej nie uzupełnił właściwie wezwania i nie przedłożył potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej w wysokości 17zł. Niemniej jednak nieprzedłożenie dowodu uiszczenia opłaty skarbowej z tytułu pełnomocnictwa nie jest brakiem formalnym odwołania, dlatego z uwagi na brak wniesienia tej opłaty rozpatrzenie odwołania nie może zostać zaniechane przez organ II instancji. Należność z tego tytułu podlega bowiem egzekucji w trybie przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych w odrębnym postępowaniu.

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>

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

W dniu 02.06.2025 r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana [REDAKTOWANO], złożony w imieniu inwestora – Burmistrza Człuchowa – o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi gminnej łączącej drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G – etap I w m. Człuchów”.

W związku z tym, iż ww. wniosek był niekompletny, Starosta Człuchowski pismem z dnia 17.06.2025 r. wezwał inwestora o jego uzupełnienie. W dniu 08.07.2025 r. pełnomocnik inwestora w odpowiedzi na ww. wezwanie przedłożył: dwa pełnomocnictwa, opinię Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (ARD.5183.279.2025.AJ z dnia 30.06.2025r.), oświadczenie pełnomocnika pana [REDAKTOWANO] o nieotrzymaniu w ustawowym terminie odpowiedzi od Zarządu Województwa Pomorskiego i Zarządu Powiatu Człuchowskiego, na prośbę o wydanie opinii, o której mowa w art. 11b specustawy drogowej, załączając jednocześnie kopię tego wniosku i urzędowego poświadczenia przedłożenia, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, zatwierdzony przez Starostę Człuchowskiego pismem nr IN.7121.74.2025.KB z dnia 02.07.2025 r. projekt stałej organizacji ruchu, a także oświadczenie pełnomocnika inwestora – pana Tomasza Kowalczyka – Zastępcy Burmistrza Miasta Człuchowa, dotyczące braku potrzeby budowy kanału technologicznego dla przedmiotowego zadania. Dodatkowo pełnomocnik dołączył opinię Burmistrza Miasta Człuchowa (nr RI.7234.13.2.2025.JK z dnia 10.06.2025 r.), wydaną na rzecz Gminy Miejskiej Człuchów.

Następnie w dniu 05.08.2025 r. pan [REDAKTOWANO] uzupełnił wniosek o opinię Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (nr G.RPP.430.189.2025.MH z dnia 04.08.2025r.)

Jak już zauważono powyżej, przedłożone do wniosku pełnomocnictwo z dnia 08.07.2025 r. nie upoważniało pana Tomasza Kowalczyka do złożenia w imieniu zarządcy drogi – Burmistrza Miasta Człuchowa – wniosku o wydanie decyzji zrid oraz do udzielania dalszych pełnomocnictw w tym zakresie. Organ I instancji nie wezwał ponownie inwestora do przedłożenia właściwego pełnomocnictwa, w związku z czym należy uznać, że procedował wniosek złożony przez osobę nieposiadającą należytego umocowania.

Po przeanalizowaniu akt sprawy należy stwierdzić, że wniosek inwestora nie zawierał określenia zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu o którym mowa w 11d ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej, pomimo zaznaczenia na drugiej stronie wniosku ww. elementu jako jednego z załączników. Omawiany element wniosku nie został również przedłożony na etapie uzupełniania wezwania, czego organ I instancji nie wyegzekwował, pomimo tego, że w pkt 3 pisma z dnia 17.06.2025r. wezwał inwestora o uzupełnienie wniosku o określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi, którym w przypadku drogi gminnej jest Burmistrz Miasta Człuchów. Zatem opinie, których wymóg dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wynika z art. 11 b specustawy drogowej, powinny zostać wydane na rzecz właściwego zarządcy drogi. W przedmiotowej sprawie do wniosku dołączono opinię Burmistrza Miasta Człuchowa, która została wydana dla Gminy Miejskiej Człuchów, a nie dla właściwego zarządcy drogi.

Do wniosku dołączono, zgodnie z art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania dróg z innymi drogami publicznymi, mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (bez jednoznacznego wskazania tej jednostki), określenie nieruchomości z których korzystanie będzie ograniczone (bez opisu celu ograniczenia) oraz trzy egzemplarze projektu

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>

zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Ponownie rozpatrując sprawę organ I instancji wezwie inwestora o uzupełnienie wniosku o określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu (11d ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej), nazwę jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz której planowane jest przejęcie nieruchomości (art. 11 ust. 1 pkt 3a), jednoznaczne opisanie celu ograniczenia nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3b w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 8), a także o opinię Burmistrza Miasta Człuchowa, której obowiązek dołączenia do wniosku wynika z art. 11b specustawy drogowej, wydaną na rzecz inwestora - zarządcy drogi, tj. Burmistrza Miasta Człuchowa.

Pomimo wyżej wskazanych braków i nieścisłości, Starosta Człuchowski wszczął postępowanie administracyjne na podstawie złożonego wniosku. Organ I instancji, pismem z dnia 18.08.2025 r. nr BiA.7012.2.1.2025.RB, 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 tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Człuchowie i Urzędu Miasta Człuchów, a także stronie internetowej BIP Starostwa Powiatowego w Człuchowie.

W tym miejscu należy zauważyć, że odpowiadając na wezwanie organu II instancji nr WI-III.7821.1.24.2025.AZ.d z dnia 23.12.2025 r., o dostarczenie dokumentów potwierdzających obwieszczenie o wszczęciu postępowania i o wydaniu decyzji na stronie BIP Urzędu Miasta Człuchów, Starosta Człuchowski przedłożył potwierdzenie umieszczenia na BIP Urzędu Miasta wyłącznie obwieszczenia o wydaniu decyzji zrid, jednocześnie informując, że nie dysponuje innymi dokumentami, poza tymi które zostały przedłożone organowi prowadzącemu postępowanie odwoławcze. Na potwierdzenie faktu, iż obwieszczenie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji zrid nie zostało umieszczone w publikatorze teleinformatycznym - BIP Urzędu Miasta Człuchów, Starosta Człuchowski przy piśmie z dnia 14.01.2026r. przekazał Wojewodzie Pomorskiemu pismo z Urzędu Miasta w Człuchowie (podpis nieczytelny) z dnia 12.01.2026r., w którym zawarto ww. informację o braku umieszczenia obwieszczenia na BIP Urzędu Miasta. Tym samym Starosta Człuchowski naruszył przepis art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, określający sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Należy zauważyć, że to na organie wydającym decyzje spoczywa obowiązek właściwego zawiadomienia stron postępowania. W sytuacji gdy organ I instancji otrzymał z Urzędu Miasta Człuchowa informację zwrotną, iż obwieszczenie zostało wywieszone wyłącznie na tablicy ogłoszeń urzędu i nie zostało umieszczone w BIP urzędu, powinien ponowić prośbę o umieszczenie obwieszczenia w publikatorze teleinformatycznym - BIP Urzędu Miasta Człuchów, tak aby dopełnić wypełnienie obowiązku wynikającego z przywołanego art. 11d ust. 5.

Starosta Człuchowski decyzją nr 2/2025 (znak: BiA.7012.2.3.2025.RB) z dnia 02.10.2025 r. zezwolił Burmistrzowi Człuchowa na realizację inwestycji drogowej „Budowa drogi gminnej łączącej drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G – etap I w m. Człuchów”.

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 BIP Starostwa Powiatowego w Człuchowie i Urzędu Miasta Człuchów, a także przez ogłoszenie prasowe w gazecie lokalnej. Ponadto o wydaniu przedmiotowej decyzji, organ poinformował w drodze zawiadomień z dnia 03.10.2025 r. dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją oraz użytkowników wieczystych tych nieruchomości.

Analizując, zatwierdzony w decyzji Starosty Człuchowskiego projekt budowlany, stwierdzono, że nie jest on zgodny w pełnym zakresie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022r. poz. 1679) oraz art. 34 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. 418).

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>

Opisując istniejący stan zagospodarowania terenu w projekcie zagospodarowania terenu, projektant zawarł sprzeczne informacje. W pierwszej kolejności pisze o istniejącym odcinku drogi gminnej, który sklasyfikowano pod względem technicznym jako drogę publiczną klasy lokalnej L, a w kolejnym zdaniu wskazuje, że na chwilę obecną teren jest niezagospodarowany. W opisie brakuje też informacji na temat tego czy działka lub teren, na którym jest zaprojektowana droga, są wpisane do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków lub czy zamierzenie budowlane zlokalizowane jest na obszarze objętym ochroną konserwatorską (§14 pkt 5 lit. b ww. rozporządzenia) oraz danych o charakterze, cechach istniejących i przewidywanych zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników projektowanych obiektów budowlanych i ich otoczenia w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi (§14 pkt 5 lit. d).

Zgodnie z §18 pkt. 1 lit. a rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, czego zabrakło w informacji zawartej w pkt 8 projektu zagospodarowania terenu.

Projekt obejmuje budowę odcinka drogi gminnej klasy L (1/2) o długości 86,6 m, składającej się z jezdni o szerokości 5,5m i pobocza o szerokości 1,0m. W projekcie brak informacji o całkowitej szerokości projektowanego pasa drogowego. Początek drogi dowiązано do istniejącej krawędzi jezdni drogi powiatowej nr 2521G (ul. Sienkiewicza), a koniec drogi (km 0+086,8) został zaznaczony na granicy działki nr 372/24 (przed podziałem nr 372/7).

Z projektu wynika, że nowobudowana droga gminna połączy drogę powiatową nr 2521G (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną nr 236039G w kierunku m. Piaski, a inwestor na chwilę obecną zamierza wykonać pierwszy etap obejmujący 86,6m. Poza powyższą informacją, w dokumentacji projektowej brak jest jakichkolwiek danych pozwalających ustalić docelowy przebieg drogi, łączną długość pozostałych etapów, a także funkcjonalne i komunikacyjne powiązania projektowanego odcinka z pozostałą infrastrukturą drogową.

Organ I instancji nie podjął żadnych czynności zmierzających do wyjaśnienia powyższych okoliczności, czym naruszył art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 kpa. W szczególności Starosta Człuchowski nie zbadał, czy podział inwestycji na etapy nie ma charakteru sztucznego i czy nie prowadzi do obejścia przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024r. poz. 1112).

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 10 września 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), budowa drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia co najmniej 1 km stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie podkreśla się, że niedopuszczalne jest dzielenie przedsięwzięcia na mniejsze odcinki wyłącznie w celu uniknięcia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (por. wyrok NSA z dnia 15.01.2025r. sygn. akt II OSK 2489/24, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16.01.2014r. sygn. akt II SA/OI 1115/13).

Organ I instancji nie dokonał żadnej analizy, czy planowana inwestycja, nazwana przez projektanta pierwszym etapem, nie stanowi w istocie większego zamierzenia inwestycyjnego, którego łączna długość może przekraczać próg określony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zaniechanie to uniemożliwia ocenę, czy przed wydaniem decyzji ZRID konieczne było uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ I instancji nie zweryfikował zgodności projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi, w szczególności z § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022r. poz. 1518). Z przepisu tego wynika, że nieprzelotową drogę projektuje się w sposób umożliwiający zawrócenie pojazdu miarodajnego. Z powyższym wiąże się kolejna nieprawidłowość

występująca w dokumentacji projektowej, a mianowicie brak informacji na temat określenia pojazdu miarodajnego, którego przejazd będzie możliwy po zaprojektowanej drodze. Dane na ten temat są niezbędne do sprawdzenia zgodności przyjętych rozwiązań z zapisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury

z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg.

Z akt sprawy wynika, że projektowany odcinek drogi gminnej ma charakter drogi nieprzelotowej i nie przewiduje połączenia z inną drogą publiczną. Pomimo tego w dokumentacji projektowej nie zaprojektowano urządzenia do zawracania, ani nie wykazano, że brak takiego rozwiązania jest dopuszczalny na podstawie przepisów szczególnych. Starosta, akceptując projekt w przedstawionym kształcie, naruszył art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z art. 11i ust. 1 specustawy drogowej, gdyż nie sprawdził zgodności projektu z przepisami techniczno-budowlanymi.

Dodatkowo należy zauważyć, że inwestor we wniosku wpisał działkę nr 296, jako nieruchomość z której korzystanie będzie ograniczone, bez podania konkretnego celu jej zajęcia. Taka informacja znalazła się natomiast na stronie tytułowej projektu budowlanego i wynika z niej, iż ograniczenie na działce nr 296 jest konieczne w związku z budową skrzyżowania z drogą innej kategorii. Starosta Człuchowski w trakcie postępowania nie wyjaśnił jednoznacznie tej kwestii, a w decyzji ZRID wpisał jako cel ograniczenia: zjazd z drogi publicznej (drogi powiatowej) oraz zmiana lokalizacji hydrantu.

W tym miejscu należy zauważyć, iż skoro wniosek inwestora dotyczy budowy drogi publicznej, gminnej, która łączy się z drogą powiatową nr 2521G, to nie ma tutaj mowy o budowie zjazdu, co błędnie zostało nazwane przez Starostę w decyzji, lecz o budowie skrzyżowania. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 122), poprzez zjazd należy rozumieć część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym (art. 4 pkt 8), natomiast skrzyżowanie jest częścią drogi publicznej będącą połączeniem dróg publicznych (art. 4 pkt 9). Zatem w omawianym przypadku mamy do czynienia ze skrzyżowaniem drogi powiatowej nr 2521G z projektowaną drogą gminną publiczną, a nie zjazdem z drogi publicznej.

Wobec powyższego organ II instancji uznał, że sprawa nie została przez organ I instancji dostatecznie wyjaśniona, a zakres naruszeń prawa procesowego i materialnego uniemożliwia merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, w szczególności:

- zbadanie, czy inwestycja nie stanowi etapu większego przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko,
- wezwanie inwestora do przedłożenia kompletnej informacji dotyczącej całości zamierzenia inwestycyjnego i jego etapowania,
- ocena obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- wezwanie do doprowadzenia projektu budowlanego do zgodności z § 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych,
- wezwanie do doprowadzenia projektu budowlanego do zgodności z § 14, 15 i 18 rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

Organ I instancji, ponownie prowadząc postępowanie, winien zwrócić szczególną uwagę na następujące aspekty:

1. Organ powinien upewnić się, że wniosek został złożony przez prawidłowo umocowanego pełnomocnika. W analizowanym przypadku konieczne jest wezwanie wnioskodawcy do dostarczenia pełnomocnictwa udzielonego panu Tomaszowi Kowalczykowi – Zastępcy Burmistrza Miasta Człuchowa,
2. Organ powinien sprawdzić kompletność wniosku, zgodnie z art. 11b i 11d specustawy drogowej, a braki formalne wniosku, wynikające z konkretnych przepisów prawa materialnego, winny być uzupełnianie w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania,
3. Organ powinien jednoznacznie ustalić cel ograniczenia nieruchomości nr 296, w oparciu o art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej,

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>

4. 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).

Odnosząc się do odwołania pani [REDAKTURA], reprezentowanej przez panią [REDAKTURA], w którym zarzuciła Staroście Czulchowskiemu naruszenie art. 10 § 1 kpa, poprzez niewłaściwe zawiadomienie właściciela nieruchomości o wszczęciu postępowania, co uniemożliwiło jej zgłoszenie uwag oraz wniosków przed wydaniem decyzji, stwierdzam iż organ I instancji, zobowiązany art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, poinformował wnioskodawcę, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, pismem z dnia 18.08.2025r. o wszczętym postępowaniu, wysyłając je na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Z korespondencji znajdującej się w aktach sprawy wynika, że z powodu niepodjęcia przez panią [REDAKTURA] przesyłki (pisma z dnia 18.08.2025r.) w terminie, operator pocztowy dokonał w dniu 15.09.2025r. zwrotu pisma do organu I instancji. Zgodnie art. 44 § 1 kpa w razie niemożności doręczenia pisma operator pocztowy przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej, a w przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia okresu, o którym mowa w art. 44 § 1 kpa, a pismo pozostawia się w aktach sprawy (art. 44 § 4 kpa).

Zatem powyższy zarzut należy uznać za niezasadny, ponieważ ani inwestor, ani też organ orzekający nie mają obowiązku weryfikacji danych zawartych w ewidencji gruntów pełniącej funkcję katastru (por M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Komentarz Wydanie 2 Warszawa 2010, s 123 - 124). Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2024 r. poz. 1151) zwanej dalej ustawą „Prawo geodezyjne i kartograficzne”, ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) stanowi jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami budynkami i lokalami. Z uwagi na powyższe uznać należy, że ustawowym celem prowadzenia ewidencji gruntów i budynków jest założenie, iż zawarte w nich dane odzwierciedlają aktualny stan faktyczny. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, organy architektoniczno - budowlane związane są przy wydawaniu decyzji zapisami zawartymi w ewidencji gruntów (tak m.in. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 października 2007 r sygn. akt II SA/Bk 573/09, WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2011 r, sygn. akt VII SA/Wa 223/11). Przepisy ustawy nie obligują organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej do kwestionowania zapisów istniejących w ewidencji gruntów i budynków w zakresie ich zgodności ze stanem faktycznym i prawnym. Co istotne, organy nie mają również obowiązku badania treści ksiąg wieczystych celem każdorazowego sprawdzania zgodności z nimi zapisów zawartych w ewidencji w odniesieniu do działek objętych planowaną inwestycją.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne to właściciele nieruchomości oraz inne osoby władające nieruchomościami obowiązani są zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Jak już wskazano w uzasadnieniu niniejszej decyzji, Starosta Czulchowski naruszył przepis art. 11d ust. 5 specustawy drogowej w zakresie zawiadamiania pozostałych stron, ponieważ nie dopełnił obowiązku zawiadomienia w drodze obwieszczenia w publikatorze teleinformatycznym - BIP Urzędu Miasta Czulchów.

Nie należy pomijać informacji zawartej w punkcie 1 odwołania, dotyczącym niewłaściwego zawiadomienia właściciela nieruchomości o wszczęciu postępowania, w którym pani [REDAKTURA]

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>

██████████ reprezentowana przez panią ██████████, informuje, że „oryginał pełnomocnictwa od zawsze znajduje się w Urzędzie Miasta u Burmistrza”. W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 11 a ust. 1 specustawy drogowej w odniesieniu do dróg gminnych i powiatowych postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID jest prowadzone przez starostę, a nie burmistrza miasta. Pani ██████████ na żadnym etapie postępowania prowadzonego przez Starostę Czulchowskiego, nie poinformowała organu I instancji o tym, iż działa przez ustanowionego przez siebie pełnomocnika, a złożenie pełnomocnictwa w urzędzie miasta, nie jest tożsame z przedłożeniem go w starostwie powiatowym, ponieważ są to dwie różne jednostki organizacyjne.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku w decyzji dokładnej informacji na temat nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz zasad ustalenia i wypłaty odszkodowania, należy zwrócić uwagę że w pkt 6 decyzji Starosty Czulchowskiego jednoznacznie określono nieruchomość, która na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej, przechodzi na własność Gminy Miejskiej Czulchów, z dniem w którym decyzja ZRID stanie się ostateczna. Natomiast szczegóły dotyczące ustalenia przewidywanej wysokości odszkodowania nie stanowią przedmiotu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Postępowanie to toczy się zgodnie z przepisami rozdziału trzeciego specustawy drogowej, a w zakresie nieuregulowanym – na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i będzie rozpatrywane w odrębnej procedurze administracyjnej. Zatem, zarzuty dotyczące przyszłej wysokości świadczenia pozostają poza zakresem niniejszego postępowania.

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

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

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

DECYZJA NINIEJSZA JEST OSTATECZNA

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

Jednocześnie poucza się strony, o tym iż:

1. Zgodnie z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024, poz. 935) strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. Zgodnie z § 2 ust.1 pkt 6a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003, Nr 221, poz.2193, z 2006 r., Nr 45, poz.322, z 2017r., poz. 2263) wpis stały w sprawach sprzeciwu od decyzji wynosi 100 zł.

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>

3. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

4. Zgodnie z art. 243 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024, poz. 935) stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy obejmuje, zgodnie z art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru.

5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Dyrektor

Wydziału Infrastruktury

Małgorzata Cymerys

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. [REDAKTOWANE] – pełnomocnik Burmistrza Człuchowa,
2. [REDAKTOWANE] – pełnomocnik [REDAKTOWANE]
3. Starosta Człuchowski (Wydział Budownictwa),
4. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Człuchowie,
5. Starostwo Powiatowe w Człuchowie, Wydział Geodezji, Kartografii i Katastru,
6. Urząd Miasta Człuchów, Wydział Finansowy,
7. WI-III/aa

Wyk. AZ tel. 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>