



Wojewoda Pomorski

WI-III.7821.1.14.2026.AZ

Gdańsk, 10 sierpnia 2026 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej „kpa” oraz art. 11g ust. 1 pkt 1 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 24.04.2026 r. spółki [REDAKTOWANE] z siedzibą w [REDAKTOWANE], reprezentowanej przez r.pr. [REDAKTOWANE], od decyzji Prezydenta Miasta Gdańska nr WUiA-IV.6740.40-7.2026.ASB.16147 z dnia 10.04.2026r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Odyseusza w Gdańsku”, wydanej dla Prezydenta Miasta Gdańska

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

UZASADNIENIE

Prezydent Miasta Gdańska, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE] w dniu 13.01.2026 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Gdańska, zwanego dalej „organem I instancji” z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Odyseusza w Gdańsku”. Jednocześnie, inwestor wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie organ I instancji wydał w dniu 10.04.2026r. decyzję nr WUiA-IV.6740.40-7.2026.ASB.16147 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Odyseusza w Gdańsku”, zwaną dalej „decyzją Prezydenta Gdańska” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższej decyzji, z zachowaniem ustawowego terminu, odwołanie wniosła spółka [REDAKTOWANE] z siedzibą w [REDAKTOWANE] (zwana dalej „Spółką”), reprezentowana przez r.pr. [REDAKTOWANE], pismem z dnia 24.04.2026 r., przesłanym za pośrednictwem platformy ePUAP oraz dwukrotnie za pomocą systemu e-Doręczeń. Organ I instancji przekazał odwołanie Wojewodzie Pomorskiemu drogą elektroniczną w dniu 29.04.2026 r., natomiast akta sprawy w postaci papierowej wraz z dokumentacją projektową wpłynęły do organu odwoławczego w dniu 14.05.2026 r.

W odwołaniu Spółka zarzuciła zaskarżonej decyzji:

- naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 4, 5 i 6 oraz art. 12 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej w zw. z art. 140 k.c., art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, poprzez nieproporcjonalne wyłączenie części nieruchomości będącej własnością Spółki (działki nr [REDAKTOWANE] o pow. 0,0724 ha), mimo braku wykazania niezbędności jej przejęcia dla realizacji celu publicznego;
- naruszenie art. 11e specustawy drogowej poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że zobowiązanie inwestora do zmiany przebiegu drogi w celu ograniczenia ingerencji w prawo własności stanowiłoby niedopuszczalne uzależnienie wydania decyzji, mimo wynikającego z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 11f

ust. 1 pkt 4, 5 i 6 w zw. z art. 12 ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej obowiązku zachowania zasady proporcjonalności wyłączenia;

- naruszenie art. 96a § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 96 § 5 pkt 1 kpa poprzez odstąpienie od przeprowadzenia mediacji, pomimo braku przesłanek uzasadniających konieczność niezwłocznego załatwienia sprawy;
- naruszenie art. 96a § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 96 § 5 pkt 2 kpa poprzez odstąpienie od przeprowadzenia mediacji, mimo że mogła ona doprowadzić do wypracowania rozwiązania zapewniającego realizację inwestycji przy mniejszej ingerencji w prawo własności;
- naruszenie art. 77 § 1, art. 78 § 1 w zw. z art. 84 § 1 kpa poprzez odmowę przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa drogowego na okoliczność możliwości zastosowania alternatywnego przebiegu drogi oraz jego wpływu na parametry techniczne i bezpieczeństwo ruchu;
- naruszenie art. 11 oraz art. 107 § 3 kpa poprzez niewyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji argumentów strony dotyczących braku niezbędności i nieproporcjonalności wyłączenia części nieruchomości;
- naruszenie art. 17 ust. 1 specustawy drogowej poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo braku interesu społecznego lub gospodarczego uzasadniającego jego zastosowanie.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżąca Spółka wniosła o uchylenie decyzji Prezydenta Gdańska w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Ponadto w odwołaniu zawarto wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji na podstawie art. 135 kpa.

W dniach 21.05.2026r., 17.06.2026r. i 28.07.2026r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęło pismo r.pr. [REDAKTOWANE] stanowiące uzupełnienie odwołania z dnia 24.04.2026 r. o następujące zarzuty:

- naruszenie art. 77 § 1 i art. 80 kpa poprzez niewyczerpujące zebranie i ocenę materiału dowodowego, w szczególności pominięcie uchwały nr 191/XVII/25 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie *pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, odcinka drogi wojewódzkiej nr 218 położonej na terenie Miasta Gdańska i Powiatu Kartuskiego (dalej: uchwała nr 191/XVII/25)*, co skutkowało błędnym wskazaniem działki nr [REDAKTOWANE] jako przechodzącej na własność Skarbu Państwa zamiast właściwej jednostki samorządu terytorialnego;
- naruszenie art. 7 kpa poprzez niewyjaśnienie w sposób wyczerpujący stanu faktycznego, w szczególności nieuwzględnienie statusu drogi powiatowej nr 218 wynikającego z uchwały nr 191/XVII/25 oraz celu inwestycji, co doprowadziło do nieprawidłowego określenia podmiotu nabywającego własność działki nr [REDAKTOWANE];
- naruszenie art. 11 i art. 107 § 3 kpa poprzez niewyjaśnienie w uzasadnieniu podstaw faktycznych i prawnych wskazania działki nr [REDAKTOWANE] jako przechodzącej na własność Skarbu Państwa, podczas gdy droga na niej obecnie położona stosownie do uchwały nr 191/XVII/25 jest drogą powiatową, a projektowana nowa droga ma być drogą gminną, w związku z czym działka ta powinna stać się własnością odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisu art. 12 ust. 4 pkt 1 i 2 w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy drogowej oraz art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.
- naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 4 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji drogowej

będącej wyłącznie następstwem realizacji inwestycji niedrogowej, pomimo braku podstaw do zastosowania trybu przewidzianego w specustawie drogowej;

- naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h specustawy drogowej w zw. z art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, poprzez nieokreślenie w decyzji obowiązku budowy trzech zjazdów (na nieruchomość Spółki - działkę [REDAKTOWANO] (powstałą z podziału działki [REDAKTOWANO]), nieruchomość stanowiącą teren inwestycji nie drogowej [REDAKTOWANO] – działkę nr [REDAKTOWANO] i [REDAKTOWANO] oraz drogę wewnętrzną ul. Odyseusza – działkę nr [REDAKTOWANO]), pomimo ich uwzględnienia w załącznikach graficznych do decyzji, co skutkuje rozbieżnością pomiędzy treścią decyzji a jej załącznikami oraz wątpliwościami co do zakresu obowiązków zarządcy drogi;
- naruszenie art. 33 § 2 i § 3 k.p.a. poprzez prowadzenie przez Organ I instancji postępowania i wydanie zaskarżonej decyzji, mimo że dołączone do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pełnomocnictwo dla Pana [REDAKTOWANO] nie obejmuje umocowania do reprezentowania inwestora – zarządcy drogi – Prezydenta Miasta Gdańska w postępowaniu administracyjnym w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej;
- naruszenie art. 7 kpa i art. 8 § 1 kpa poprzez niezweryfikowanie przez Organ I instancji zakresu pełnomocnictwa dołączonego do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nieustalenie, że pełnomocnictwo to nie obejmuje umocowania do reprezentowania Prezydenta Miasta Gdańska jako zarządcy drogi w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej

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 bezspornie 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 zajądą wskazane w tym przepisie okoliczności: po pierwsze, postępowanie przed organem I instancji, w którym została wydana decyzja, prowadzone było z naruszeniem przepisów postępowania; po drugie, konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Wyznaczenie dopuszczalności zakończenia postępowania odwoławczego kasacyjnie wymaga wyprowadzenia naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć. Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, gdy postępowanie w I instancji zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego np. gdy organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego lub gdy postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w rażący sposób naruszono w nim przepisy procesowe. Naruszenia przepisów postępowania będących podstawą do wydania tego rodzaju decyzji, to takie wadliwe odkodowanie hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawa materialnego, które powodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy. Nieustalenie istotnych okoliczności faktycznych ma zawsze istotny wpływ na wynik sprawy (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Wydanie 11 C.H. Beck, str. 518-519). Z kolei art. 11g ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi, że w postępowaniu przed organem odwoławczym nie można uchylić decyzji w całości, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka drogi, nieruchomości, działki.

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

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Pomorski stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismem z dnia 22.05.2026r. wezwał organ I instancji o dostarczenie dokumentów potwierdzających publikację w prasie lokalnej obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji zrid oraz obwieszczenia o wydaniu zaskarżonej decyzji Prezydenta Gdańska. W dniu 29.05.2026 r. organ I instancji przesłał odpowiedź na powyższe wezwanie.

Pismem z dnia 22.05.2026 r. nr WI-III.7821.1.14.2026.AZ.b organ odwoławczy wezwał Pana [REDAKTURA] upoważnionego przez zarządcę drogi do przygotowania dokumentacji, w tym do określenia linii rozgraniczających teren, określenia granic pasów innych dróg publicznych oraz nieruchomości lub ich części planowanych do przejęcia na rzecz Gminy Miasta Gdańska, do wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez skarżącą

Spółkę zarzutów, przesyłając w tym celu kopie odwołania z dnia 24.04.2026r. Pismem z dnia 01.06.2026 r. pan [REDAKTOWANO] odpowiedział na powyższe wezwanie.

W dniu 08.06.2026r. r.pr. [REDAKTOWANO] złożył pismo stanowiące uzupełnienie materiału dowodowego, załączając dwa projekty koncepcyjne przebiegu planowanej drogi ul. Odyseusza, stanowiące rozwiązanie alternatywne względem rozwiązania zatwierdzonego zaskarżoną decyzją Prezydenta Gdańska. Jednocześnie wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z załączonych projektów koncepcyjnych oraz o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z dziedziny budownictwa drogowego.

Następnie pismem z dnia 09.06.2026 r. r.pr. [REDAKTOWANO] wniósł o udostępnienie pisma pełnomocnika inwestora stanowiącego odpowiedź na wezwanie z dnia 22.05.2026 r. nr WI-III.7821.1.14.2026.AZ.b oraz wszystkich pism dołączonych do akt niniejszego postępowania po 22.05.2026r. z wyjątkiem pisma Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 29.05.2026 r. oraz za wyjątkiem pism strony skarżącej.

Wojewoda Pomorski pismem nr WI-III.7821.1.14.2026.AZ.c z dnia 10.06.2026 r. poinformował pełnomocnika Spółki o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, jednocześnie działając na podstawie art. 9 kpa przesłał kopię pisma pełnomocnika inwestora z dnia 01.06.2026r. zawierające stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu.

W dniu 12.06.2026 r. r.pr. [REDAKTOWANO] przesłał do Wojewody Pomorskiego pismo w którym ustosunkował się do stanowiska pełnomocnika inwestora wyrażonego w piśmie z dnia 01.06.2026r.

W dniach 02.07.2026 r. i 21.07.2026r. Pan [REDAKTOWANO] będący członkiem zarządu Spółki i Pan [REDAKTOWANO] – pełnomocnik Spółki zapoznali się w siedzibie organu odwoławczego z aktami sprawy.

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

W dniu 13.01.2026r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana [REDAKTOWANO] złożony w imieniu inwestora – Prezydenta Miasta Gdańska - o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Odyseusza w Gdańsku”.

Do wniosku dołączono odpis pełnomocnictwa z dnia 09.12.2025r. udzielonego przez Prezydenta Miasta Gdańska m.in. Panu [REDAKTOWANO] do działania w imieniu zarządcy drogi w sprawach związanych z uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie specustawy drogowej. Z pełnomocnictwa wynika, że Pan [REDAKTOWANO] został upoważniony między innymi do przygotowania dokumentacji zrid, w tym do określenia: wymagań dot. powiązania drogi z innymi drogami publicznymi; linii rozgraniczających teren, w tym określenia granic pasów innych dróg publicznych oraz nieruchomości lub ich części planowanych do przejęcia na rzecz Gminy Miasta Gdańska; warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, wymagań dot. ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy; zakresu i rodzaju ograniczeń o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej, a także do uzyskania: uzgodnień od gestorów sieci uzbrojenia terenu kolidujących z przedmiotową inwestycją; opinii o których mowa w art. 11b i 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej i opracowaniem dokumentacji zrid. Z pkt 8 powyższego pełnomocnictwa wynika, że pełnomocnictwo nie obejmuje prawa do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej do właściwego organu.

Do wniosku dołączono oświadczenie pana [REDAKTOWANO] potwierdzające brak otrzymania, w ustawowym terminie, odpowiedzi od Zarządu Województwa Pomorskiego i Prezydenta Miasta Gdańska, na wniosek o wydanie opinii o której mowa w art. 11b specustawy drogowej, a także brak otrzymania opinii od Dyrektora Regionalnego Zarządu

Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Gdańsku, załączając jednocześnie kopię tego wniosku z potwierdzeniem wpływu.

Do wniosku dołączono także: pismo Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (nr INZ.9212.194.2025.JZ z dnia 16.12.2025r.) informujące, iż przedmiotowa inwestycja znajduje się poza obszarem właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, a także postanowienie Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku (nr GDA.5120.144.2025.DJ z dnia 07.01.2026r.) o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania opinii o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej oraz pismo Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku (nr ZS.2215.139.2025.KR z dnia 18.12.2025r.) informujące, iż w pobliżu planowanej inwestycji brak jest gruntów leśnych Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych i pismo PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. (nr IZ11IN.2130.22.2025.WW z dnia 15.12.2025r.) informujące, że przedmiotowa inwestycja jest zlokalizowana w znacznej odległości, zapewniającej brak kolizji oraz wzajemnego oddziaływania z terenem kolejowym. Dodatkowo dołączono również pismo nr TPK.4020.174.2025 z dnia 31.12.2025r. Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych informujące o braku uwag do przedłożonego projektu dotyczącego budowy ulicy Odyseusza.

W myśl art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, do wniosku dołączono mapę w skali 1:500 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania dróg z innymi drogami publicznymi, mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Jak już zauważono, załączone do wniosku pełnomocnictwo, nie upoważniało pana [REDAKTOWANE] do złożenia ww. wniosku o wydanie decyzji ZRID w imieniu zarządcy drogi. Pomimo tego, organ I instancji wszczął postępowanie administracyjne na podstawie złożonego wniosku.

Organ I instancji, pismem z dnia 19.01.2026 r. nr WUiA-IV.6740.40-1.2026.ASB.161471, działając na podstawie art. 11d ust. 5 specustawy drogowej, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczętym postępowaniu administracyjnym i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Jednocześnie pozostałe strony zostały zawiadomione w drodze obwieszczenia ogłoszonego w lokalnej prasie oraz umieszczonego na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

W dniu 30.01.2026r. Pan [REDAKTOWANE] uzupełnił złożony wniosek o odpis z narady koordynacyjnej, uzgodnienie z zarządcą drogi w zakresie budowy kanału technologicznego oraz zatwierdzone mapy z projektem podziału nieruchomości i plany z aktualnym podkładem mapowym.

W toku postępowania prowadzonego przed organem I instancji strony wielokrotnie korzystały z prawa do zapoznania się z aktami sprawy oraz zgłaszały uwagi i wnioski dotyczące przebiegu projektowanej ulicy Odyseusza. W związku z podniesionymi zastrzeżeniami organ I instancji, pismem z dnia 03.02.2026 r., przekazał pismo skarżącej Spółki pełnomocnikowi inwestora w celu zajęcia stanowiska i ustosunkowania się do zgłoszonych uwag.

W piśmie z dnia 05.02.2026 r. Pan [REDAKTOWANE] przedstawił stanowisko w odniesieniu do uwag zgłoszonych przez Spółkę. Następnie, w dniu 18.02.2026 r., inwestor przedłożył organowi I instancji skorygowane załączniki do wniosku.

Uwzględniając zarzut Spółki dotyczący nadmiernej ingerencji w nieruchomości oznaczoną jako działka nr [REDAKTOWANE] (wydzieloną z działki nr [REDAKTOWANE]), inwestor dokonał korekty rozwiązań projektowych poprzez rezygnację z projektowanej zieleni niskiej na tej działce, ograniczenie do niezbędnego minimum zakresu rozbiórki nawierzchni z kostki betonowej oraz zaprojektowanie krawężnika betonowego w minimalnej, z technologicznego punktu widzenia, odległości od projektowanej granicy działki. Wprowadzone zmiany skutkowały zmniejszeniem powierzchni terenu objętego ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości oznaczonej jako działka nr [REDAKTOWANE].

Po rozpatrzeniu wniosku Spółki z dnia 05.02.2026r. o zawieszenie postępowania w sprawie, organ I instancji postanowieniem z dnia 25.02.2026 r. odmówił zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zdaniem organu odwoławczego takie działanie było prawidłowe, ponieważ w niniejszej sprawie nie miał zastosowania art. 98 § 1 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

W trakcie trwania postępowania przed organem I instancji r.pr. [REDAKTOWANE] wnioskiem z dnia 20.02.2026r. wystąpił o przeprowadzenie mediacji, której celem miałyby być ustalenie sposobu załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa tak, aby wytyczenie nowej drogi nie wiązało się z koniecznością wywłaszczenia znacznej części działki nr [REDAKTOWANE], a przede wszystkim likwidacją 26 miejsc postojowych zlokalizowanych na tej działce. Organ I instancji odstąpił od zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji. Zgodnie z art. 96a § 1b kpa organ I instancji sporządził i utrwalił w aktach sprawy adnotację zawierającą ww. informację.

Niemniej z akt sprawy (pismo r.pr. [REDAKTOWANE] z dnia 26.02.2026r.) wynika, że w dniu 23.02.2026r. w Urzędzie Miejskim w Gdańsku odbyło się spotkanie w przedmiotowej sprawie, w którym uczestniczyli przedstawiciele Prezydenta Miasta Gdańska oraz skarżącej Spółki.

W dniu 02.03.2026r. do organu I instancji r.pr. [REDAKTOWANE] przedłożył kolejny wniosek o modyfikację rozwiązań projektowych w zakresie przebiegu planowanej drogi publicznej ul. Odyseusza, zgodnie z załączoną koncepcją projektową. Następnie w piśmie z dnia 12.03.2026r. pełnomocnik Spółki wskazał kolejne okoliczności przemawiające za wytyczeniem przedmiotowej drogi zgodnie z przedstawioną wcześniej koncepcją. Organ I instancji pismem z dnia 13.03.2026r. przekazał powyższą korespondencję do Pana [REDAKTOWANE] w celu ustosunkowania się do pism strony i odniesienia się do proponowanego w koncepcji projektowej przebiegu drogi.

Pismem z dnia 17.03.2026r. Pan [REDAKTOWANE] szeroko odniósł się do uwag i propozycji przedstawionych przez skarżącą Spółkę, ale w podsumowaniu stwierdził, iż przedstawione materiały i analizy nie wykazują żadnych obiektywnych argumentów, które przemawiałyby za zmianą przebiegu projektowanej drogi.

W dniu 07.04.2026r. r.pr. [REDAKTOWANE] zwrócił się do organu I instancji z wnioskiem o: dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z załączonej do pisma kopii umowy drogowej zawartej w trybie art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych; zwrócenie się do Gdańskiego Zarządu Dróg o przedłożenie poświadczonoego za zgodność z oryginałem odpisu umowy drogowej oraz dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z tego dokumentu; dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z dziedziny budownictwa drogowego. Ponadto przedstawił dodatkową argumentację uzasadniającą stanowisko Spółki w niniejszej sprawie.

Organ I instancji decyzją nr WUiA-IV.6740.40-7.2026.ASB.16147 z dnia 10.04.2026r. zezwolił Prezydentowi Miasta Gdańska na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Odyseusza w Gdańsku”, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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 Urzędu Miejskiego w Gdańsku, a także przez ogłoszenie prasowe w gazecie lokalnej. Ponadto o wydaniu przedmiotowej decyzji, organ poinformował w drodze zawiadomień z dnia 10.04.2026 r. dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją oraz użytkowników wieczystych tych nieruchomości.

Poza wszczęciem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji, na wniosek Pana [REDAKTOWANE] nie posiadającego pełnomocnictwa do jego złożeniu w imieniu zarządcy drogi, Wojewoda Pomorski, rozpoznając sprawę stwierdził także inne uchybienia.

Analiza zatwierdzonego przez organ I instancji projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wykazała niespójności dotyczące przyjętych rozwiązań w zakresie odwodnienia projektowanej drogi.

Z części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego branży sanitarnej wynika, że wody opadowe z projektowanego układu drogowego mają być odprowadzane systemem kanalizacji deszczowej – otwartej i zamkniętej – do projektowanego otwartego, szczelnego, bezodpływowego zbiornika retencyjnego zlokalizowanego na działce nr 484/20. Wskazano również, że elementem systemu odwodnienia będą przydrożne obiekty małej retencji (ogrody deszczowe).

Jednocześnie z części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej wynika, że zarówno zbiornik retencyjny, jak i obiekty małej retencji mają zostać obsadzone roślinnością, natomiast ich dno przewidziano do uszczelnienia metodą naturalną (warstwa gliny) albo metodą sztuczną (bentonit).

Przedstawienie w projekcie budowlanym alternatywnych rozwiązań technicznych należy uznać za niedopuszczalne. Projekt budowlany powinien w sposób jednoznaczny określać rozwiązania projektowe, tak aby organ administracji architektoniczno-budowlanej mógł ocenić ich zgodność z obowiązującymi przepisami. W analizowanej sprawie dokumentacja nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, czy projektowany zbiornik retencyjny oraz obiekty małej retencji będą obiektami szczelnymi. Z opisu technicznego wynika bowiem, że zaprojektowano szczelny zbiornik retencyjny, natomiast rysunki projektowe przewidują dwa odmienne sposoby wykonania jego dna. W zależności od przyjętego rozwiązania, wymienione obiekty, mogą mieć charakter szczelny albo posiadać dno nieszczelne.

Należy zwrócić uwagę, iż uszczelnienie gliną nie zawsze oznacza szczelność. Warstwa gliny jedynie ogranicza filtrację, ale z technicznego punktu widzenia nie gwarantuje pełnej nieprzepuszczalności. W praktyce obiekty z dnem uszczelnionym gliną mogą nadal oddziaływać na wody gruntowe, a wtedy może zostać uznany za urządzenie wodne.

Powyższa okoliczność ma istotne znaczenie dla oceny zgodności projektu z przepisami prawa. W przypadku wykonania zbiornika retencyjnego lub obiektów małej retencji z dnem przepuszczalnym mogą one stanowić urządzenia wodne, których wykonanie – stosownie do art. 389 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960) – wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Zgodnie z art. 16 pkt 65 tej ustawy urządzeniami wodnymi są urządzenia lub budowle służące kształtowaniu zasobów wodnych lub korzystaniu z tych zasobów. Natomiast zgodnie z art. 388 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 5 ustawy Prawo wodne inwestor jest obowiązany dołączyć pozwolenie wodnoprawne do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli jest ono wymagane.

Wobec wskazanych rozbieżności w dokumentacji projektowej organ I instancji powinien był wyjaśnić, jakie rozwiązania w zakresie odwodnienia zostały ostatecznie przyjęte oraz ustalić, czy planowana inwestycja obejmuje wykonanie urządzeń wodnych wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. W konsekwencji organ I instancji

powinien był wezwać inwestora do przedłożenia projektu budowlanego zawierającego jednoznaczne rozwiązania dotyczące odwodnienia projektowanej drogi, a w przypadku stwierdzenia obowiązku uzyskania zgody wodnoprawnej – również do przedłożenia stosownego pozwolenia wodnoprawnego.

Kolejną nieprawidłowością stwierdzoną w dokumentacji projektowej jest brak określenia pojazdu miarodajnego, dla którego zaprojektowano możliwość przejazdu oraz wykonano plac do zawracania. Wprawdzie projekt przewiduje budowę drogi nieprzelotowej zakończonej placem do zawracania, jednak nie wskazuje rodzaju pojazdu przyjętego do wymiarowania tego elementu drogi. Brak tej informacji uniemożliwia ocenę, czy przyjęte rozwiązania projektowe spełniają wymagania określone w § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), zgodnie z którym droga nieprzelotowa powinna być zakończona placem do zawracania dostosowanym do pojazdu miarodajnego.

W związku z powyższym organ I instancji powinien był wezwać inwestora do uzupełnienia projektu budowlanego o jednoznaczne wskazanie pojazdu miarodajnego oraz wykazanie, że parametry zaprojektowanego placu do zawracania odpowiadają wymaganiom § 22 ww. rozporządzenia. Bez tych informacji nie było możliwe dokonanie pełnej oceny zgodności projektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi.

Analizując mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi (załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji), projekt podziału nieruchomości (załącznik nr 4 do zaskarżonej decyzji) oraz treść zaskarżonej decyzji organ odwoławczy dopatrzył się nieprawidłowości w określeniu linii rozgraniczających teren, w tym granic pasów drogowych, które zgodnie z art. 12 ust. 2 specustawy drogowej stanowią linie podziału nieruchomości oraz w określaniu nieruchomości z których korzystanie będzie ograniczone i celu tych ograniczeń.

Analiza projektu podziału nieruchomości oznaczonej jako działka nr 484/20 wykazała, że została ona podzielona na działki nr 484/23 i 484/24, położone w granicach projektowanego pasa drogowego ulicy Odyseusza, oraz działkę nr 484/22, pozostającą poza zakresem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Powyższy sposób podziału jest niezgodny z art. 12 ust. 2 specustawy drogowej, zgodnie z którym linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią jednocześnie linie podziału nieruchomości. Oznacza to, że niedopuszczalne jest dokonywanie dodatkowych podziałów nieruchomości w obrębie pasa drogowego, niemających oparcia w liniach rozgraniczających teren inwestycji. W konsekwencji linie podziału działki nr 484/20 powinny pokrywać się z liniami rozgraniczającymi projektowany pas drogowy, przedstawionymi na mapie określającej przebieg inwestycji.

Analogiczne nieprawidłowości stwierdzono w projekcie podziału działki nr 501/14, którą podzielono na działki nr 501/15 i 501/16, położone w granicach projektowanego pasa drogowego, oraz działki nr 501/17 i 501/18, pozostające poza zakresem wniosku o wydanie decyzji ZRID.

Analiza przebiegu linii rozgraniczających teren inwestycji wykazała również nieprawidłowości w projekcie podziału działki nr 459/12. Z mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, wynika, że działka ta została podzielona na działkę nr 459/17, przeznaczoną pod pas drogowy ulicy Odyseusza, oraz działkę nr 459/18, która jedynie częściowo została objęta liniami rozgraniczającymi pasa drogowego ulicy Spacerowej. Jednocześnie fragment działki nr 459/18, przylegający do działki nr 483/21, pozostaje poza zakresem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W konsekwencji przyjęty projekt podziału nie odpowiada przebiegowi linii rozgraniczających teren inwestycji. Z ich przebiegu wynika bowiem, że działka nr 459/12 powinna zostać podzielona na trzy działki ewidencyjne: dwie położone w granicach linii

rozgraniczających teren pasa drogowego (ul. Spacerowej i ul. Odyseusza) oraz jedną pozostającą poza zakresem inwestycji.

Wątpliwości budzi również sposób oznaczenia w legendzie projektu linii przerywanej koloru granatowego, opisanej jako „granica czasowego zajęcia”. Należy zauważyć, że ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie posługuje się pojęciem „czasowego zajęcia” nieruchomości.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może, w razie potrzeby, określać obowiązek budowy lub przebudowy wskazanych obiektów oraz ustanawiać ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wraz z udzieleniem zezwolenia na wykonanie tych obowiązków. Oznaczenia zastosowane w dokumentacji powinny zatem odpowiadać pojęciom przewidzianym w przepisach specustawy drogowej. Jednocześnie cel oraz zakres ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powinny pozostawać zgodne z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej oraz odpowiadać zakresowi robót określonemu w projekcie budowlanym.

Należy przypomnieć, że mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi „służy planistycznemu zobrazowaniu przebiegu projektowanej drogi, a więc wyznaczeniu linii rozgraniczających obszar niezbędny do budowy tej drogi, umiejscawiających inwestycję w terenie, ale także obrazujących zakres powierzchni terenu niezbędnego do zrealizowania inwestycji, a więc i terytorialny zasięg skutków prawnych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w postaci przejęcia własności nieruchomości lub ich części na własność jednostki samorządu terytorialnego.” (Marian Wolanin „Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz”, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2009, ISBN978- 83-255-0543-1).

Z powyższego wynika, że linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować wyłącznie obszar przeznaczony pod pas drogowy projektowanej drogi. Ich przebieg powinien pozostawać w pełni zgodny z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie budowlanym, który stanowi obligatoryjny element wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie integralną część tej decyzji.

Wobec stwierdzonych rozbieżności pomiędzy poszczególnymi elementami dokumentacji organ I instancji powinien był wezwać inwestora do przedłożenia poprawionej dokumentacji, obejmującej mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi z jednoznacznie oznaczonymi liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, granicami obszaru objętego ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości oraz zakresem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jednocześnie należało zobowiązać inwestora do przedłożenia projektu podziału nieruchomości oraz pozostałych załączników i treści wniosku w wersji wzajemnie spójnej i zgodnej z przyjętymi rozwiązaniami projektowymi, tak aby możliwe było jednoznaczne ustalenie zakresu inwestycji oraz skutków prawnych wydawanej decyzji.

W ocenie organu odwoławczego, również treść zaskarżonej decyzji wymaga korekty oraz uzupełnienia. Mając na uwadze, iż Wojewoda uchyla decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania, w dalszej części niniejszej decyzji wskazano okoliczności, które organ I instancji powinien wziąć pod uwagę formułując rozstrzygnięcie po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W pkt 1 zaskarżonej decyzji organ I instancji wskazał nazwę inwestycji, jej lokalizację oraz wykaz działek objętych liniami rozgraniczającymi teren, jednak nie określił w sposób jednoznaczny, których pasów drogowych dotyczą poszczególne wykazy. Ponadto w rozstrzygnięciu pominięto wykaz nieruchomości, dla których ustanowiono ograniczenie sposobu korzystania.

W ocenie organu odwoławczego pkt 1 decyzji powinien w sposób jednoznaczny i czytelny zawierać odrębne wykazy:

- działek położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi gminnej – ul. Odyseusza;
- działek położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi powiatowej nr 1935G – ul. Spacerowej;
- działek, dla których decyzja ustanawia ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w celu realizacji robót określonych w projekcie budowlanym.

Takie rozróżnienie jest niezbędne dla jednoznacznego określenia zakresu rozstrzygnięcia oraz skutków prawnych decyzji wobec poszczególnych nieruchomości.

W pkt 2 zaskarżonej decyzji organ I instancji zawarł nieprawidłowe oznaczenie kategorii i numeru drogi publicznej, z którą połączona ma zostać projektowana droga. Wskazano bowiem, że ul. Spacerowa jest drogą powiatową nr 218. Tymczasem, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom, numer drogi powiatowej składa się z czterech cyfr oraz wyróżnika literowego województwa.

Z ustaleń organu odwoławczego wynika, że ul. Spacerowa, na odcinku objętym przedmiotową inwestycją, stanowi drogę powiatową nr 1935G. W związku z powyższym oznaczenie tej drogi w pkt 2 zaskarżonej decyzji wymaga skorygowania. Prawdopodobne oznaczenie kategorii i numeru drogi publicznej jest istotnym elementem rozstrzygnięcia, gdyż identyfikuje drogę, z którą połączona zostanie projektowana inwestycja drogowa, dlatego błędne oznaczenie w tym zakresie wymaga skorygowania.

W pkt 7 zaskarżonej decyzji, określając nieruchomości, które na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej staną się z mocy prawa własnością właściwych jednostek samorządu terytorialnego, organ I instancji błędnie wskazał, że działka nr 459/18 (459/12) przejdzie na własność Skarbu Państwa. Z ustaleń organu odwoławczego wynika, że skoro działka nr 459/18 jest przewidziana do włączenia w pas drogi powiatowej, nieruchomość ta powinna zostać wskazana jako przechodząca na własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego – Gminę Miasta Gdańska.

W pkt 11 zaskarżonej decyzji organ I instancji określił obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych, urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych oraz zjazdów. W treści tego punktu zamieszczono tabelę obejmującą wszystkie działki objęte inwestycją, w tym również nieruchomości położone w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego ul. Odyseusza i ul. Spacerowej. Następnie, w pkt 12 decyzji, organ I instancji ustanowił ograniczenie sposobu korzystania z tych nieruchomości w celu realizacji obowiązków określonych w pkt 11.

Powyższy sposób sformułowania rozstrzygnięcia jest nieprawidłowy. Przepisy art. 11f ust. 1 pkt 8 oraz ust. 2 specustawy drogowej mają zastosowanie wyłącznie do nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego, dla których zachodzi konieczność ograniczenia sposobu korzystania w celu wykonania obowiązków określonych w decyzji. Nie dotyczą natomiast nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji drogowej, które z mocy prawa stają się własnością właściwego podmiotu na podstawie art. 12 ust. 4 specustawy drogowej.

Przechodząc następnie do odpowiedzi na zarzuty skarżącej Spółki, zauważyć należy, że ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 311) jest powszechnie obowiązującym aktem prawa, co oznacza, że organy administracji publicznej mają obowiązek jej stosowania przy realizacji inwestycji drogowych.

Zarówno Prezydent Miasta Gdańska 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 weryfikowania zgodności specustawy drogowej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, 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 organ I instancji, 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).

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 wyłączenia 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 wyłączonego; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia 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 wyłączone. 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).

Wyjaśnić też należy, że 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 zasługują zatem na uwzględnienie zarzuty, dotyczące naruszenia art. 11e specustawy drogowej w zakresie uznania za niedopuszczalne zobowiązanie inwestora do zmiany przebiegu drogi w celu ograniczenia ingerencji w prawo własności. 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.

Odstąpienie od ustalonego kształtu przebiegu przedmiotowej inwestycji, poprzez ingerencję w konkretne rozwiązania zaproponowane przez inwestora w złożonym wniosku, należałoby uznać za nieuprawnioną w świetle obowiązujących przepisów ingerencję organów administracyjnych. Kwestia zmiany przebiegu inwestycji drogowej uwzględniająca interesy skarżącej Spółki, w sposób przez nią wskazany, nie może stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji jako wadliwej w tym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19).

W swoich pismach r.pr. [REDAKTURA] wielokrotnie podkreśla, że zdaniem skarżącej Spółki doszło do nieproporcjonalnego wywłaszczenia działki nr [REDAKTURA] ([REDAKTURA]), w stosunku do powierzchni przejęcia gruntów sąsiednich. W piśmie z dnia 12.03.2026r. podkreśla, że działka nr [REDAKTURA] będąca przedmiotem własności Spółki jest niemal w całości zagospodarowana (zabudowa obiektem handlowo-usługowym i infrastrukturą towarzyszącą

przede wszystkim parkingiem), a budowa ul. Odyseusza w sposób przewidziany w projekcie spowoduje likwidację 26 miejsc postojowych.

Z związku z powyższym w dniu 26.06.2026 r. Wojewoda Pomorski skierował do Wydziału Urbanistyki i Architektury w Urzędzie Miejskim w Gdańsku pismo nr WI-III.7821.1.14.2026.AZ.d, zawierające prośbę o przekazanie informacji na temat wydanych przez Prezydenta Miasta Gdańska wykonującego zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej, pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych od których organ nie wniósł sprzeciwu, dla inwestycji zlokalizowanych na terenie działki nr 459/11, obręb 001 Osowa w Gdańsku. W dniu 14.07.2026 r. do organu odwoławczego wpłynęła odpowiedź z Urzędu Miasta Gdańska zawierająca informacje na temat wydanych decyzji obejmujących działkę nr [REDAKTOWANO], obręb 001 Osowa.

Analiza przesłanych dokumentów wykazała, że w dniu 04.06.2024r. skarżąca Spółka uzyskała decyzję nr WUAiOZ-I-6740.860-2.2014.1-BM.122664 Prezydenta Miasta Gdańska o pozwoleniu na budowę budynku handlowo-usługowego z instalacjami wewnętrznymi i totემem reklamowym na działce nr [REDAKTOWANO], przyłączem kanalizacji deszczowej na dz. nr [REDAKTOWANO] oraz tymczasową drogą dojazdową na działkach nr [REDAKTOWANO], obręb 1, na terenie położonym w Gdańsku przy ul. Spacerowej.

Z zatwierdzonego tą decyzją projektu zagospodarowania terenu wynika, że na działce nr [REDAKTOWANO] zaprojektowano 70 miejsc postojowych, zlokalizowanych w dwóch równoległych rzędach, rozdzielonych drogą manewrową. Dojazd do budynku handlowo-usługowego zapewniono za pośrednictwem projektowanej drogi dojazdowej, włączonej do istniejącego ronda.

Jednocześnie z decyzji o warunkach zabudowy nr WUAiOZ-I-6730.139-19.2011.2013.1-dpw.82586 z dnia 19 czerwca 2013 r. wynika, że dopuszczono etapową realizację obsługi komunikacyjnej inwestycji. W pierwszym etapie przewidziano wykonanie projektowanej drogi dojazdowej jako rozwiązania tymczasowego. Natomiast docelowa obsługa komunikacyjna inwestycji ma zostać zapewniona zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez budowę ul. Nowej Kielnieńskiej oraz nowej drogi dojazdowej, niezbędnej dla kompleksowej obsługi komunikacyjnej przedmiotowego terenu (pkt 6 lit. b decyzji o warunkach zabudowy).

Z dokumentów przekazanych przez Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miejskiego w Gdańsku wynika, że w dniu 25 maja 2016 r. skarżąca Spółka złożyła do Prezydenta Miasta Gdańska wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji pn. „Rozbudowa parkingu – dodatkowe miejsca postojowe oraz droga manewrowa wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną”, planowanej na działce nr [REDAKTOWANO], obręb 1.

Pismem z dnia 3 czerwca 2016 r. organ wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków złożonego wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych, wniosek został pozostawiony bez rozpoznania, co potwierdza stosowna adnotacja zamieszczona na wezwaniu.

W konsekwencji w aktach sprawy brak jest dokumentów potwierdzających, że istniejące miejsca postojowe, o których mowa w odwołaniu skarżącej Spółki, a które miałyby ulec likwidacji w związku z realizacją inwestycji drogowej polegającej na budowie ul. Odyseusza, zostały wykonane na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę albo skutecznie dokonanej zgłoszenia robót budowlanych.

Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje, że na terenie działki wykonano większą liczbę miejsc postojowych niż przewidziano w decyzji o pozwoleniu na budowę nr WUAiOZ-I-6740.860-2.2014.1-BM.122664 z dnia 4 czerwca 2024 r. Jednocześnie brak jest dokumentów potwierdzających legalność realizacji miejsc postojowych wykraczających poza zakres zatwierdzony wskazaną decyzją o pozwoleniu na budowę, czyli między innymi realizacji 26 miejsc postojowych o których mowa w odwołaniu.

Zaskarżonej decyzji zarzucano także naruszenie art. 1 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 4 oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia, które – zdaniem odwołującego – stanowi wyłącznie następstwo realizacji inwestycji niedrogowej.

Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Analiza projektu budowlanego oraz wyjaśnień inwestora zawartych w piśmie pana [REDAKTURA] z dnia 01.06.2026r. prowadzi do wniosku, że przedmiotowe zamierzenie stanowi inwestycję drogową w rozumieniu przepisów specustawy drogowej. Przedmiotem inwestycji jest budowa drogi gminnej o parametrach odpowiadających klasie drogi lokalnej, składającą się z jezdni, drogi dla pieszych, oświetlenia drogowego, urządzeń do odwodnienia oraz zbiornika retencyjnego. Z uwagi na nieprzelotowy charakter drogi projekt przewiduje również wykonanie placu do zawracania.

Bez znaczenia dla możliwości zastosowania przepisów specustawy drogowej pozostaje okoliczność, że realizacja przedmiotowej drogi ma zapewnić obsługę komunikacyjną przyszłej, planowanej innej inwestycji zlokalizowanej na terenach sąsiednich. Decydujące znaczenie ma bowiem charakter planowanego przedsięwzięcia oraz to, że jego przedmiotem jest budowa drogi publicznej. Przepisy specustawy drogowej nie uzależniają możliwości wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od celu gospodarczego, który pośrednio uzasadnia realizację drogi, lecz od tego, czy inwestycja obejmuje budowę lub przebudowę drogi publicznej w rozumieniu ustawy o drogach publicznych.

W konsekwencji nie ma przeszkody do prowadzenia postępowania i wydania decyzji w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, jeżeli przedmiotem zamierzenia pozostaje budowa drogi publicznej spełniającej wymagania określone w przepisach prawa. Należy zauważyć, że docelowo przedmiotowy odcinek drogi poprzez zjazd, zapewnia również obsługę komunikacyjną terenu skarżącej Spółki.

Częściowo zasadny jest zarzut naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w zw. z art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, polegający na nieokreśleniu w zaskarżonej decyzji obowiązku budowy zjazdów uwidoczniionych w załącznikach graficznych do decyzji.

Analiza dokumentacji projektowej wykazała jednak, że niezasadny jest zarzut dotyczący braku określenia obowiązku budowy zjazdu na teren działek nr 484/23 (wydzielonej z działki nr 484/20) oraz nr 501/15 (wydzielonej z działki nr 501/14). Z projektu zagospodarowania terenu wynika bowiem, że na wskazanych nieruchomościach zaprojektowano zbiornik retencyjny, a nie zjazd.

Natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych zjazdów, tj. zjazdu zapewniającego obsługę działki nr 459/16 (wydzielonej z działki nr 459/11) oraz zjazdu prowadzącego do drogi wewnętrznej – ul. Odyseusza, należy stwierdzić, że rozwiązania przedstawione w projekcie zagospodarowania terenu nie znajdują jednoznacznego odzwierciedlenia w treści zaskarżonej decyzji.

Ponadto zapisy decyzji określające zakres robót przewidzianych do wykonania na nieruchomościach nr 459/16 (wydzielonej z działki nr 459/11), 483/21, 484/21 oraz 501/12 zostały sformułowane w sposób niezgodny z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej, co zostało już omówione we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.

Na uwzględnienie zasługują zarzuty dotyczące błędnego określenia kategorii i numeru drogi powiatowej – ul. Spacerowej, a w konsekwencji również nieprawidłowego wskazania w pkt 7 zaskarżonej decyzji, że działka nr 459/18 przechodzi na własność Skarbu Państwa. Kwestie te zostały już poruszone przez Wojewodę w niniejszym uzasadnieniu.

Na uwzględnienie zasługuje zarzut naruszenia art. 7, art. 8 § 1 oraz art. 33 § 2 i § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, polegający na nieweryfikowaniu przez organ I instancji zakresu pełnomocnictwa dołączonego do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W konsekwencji organ nie ustalił, że przedłożone pełnomocnictwo nie obejmowało upoważnienia do złożenia przez Pana [REDAKTOWANE] wniosku o wydanie decyzji zrid w imieniu Prezydenta Miasta Gdańska (zarządcę drogi). Co skutkowało prowadzeniem postępowania oraz wydaniem zaskarżonej decyzji z udziałem osoby nieposiadającej właściwego umocowania do działania w imieniu inwestora.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 96a § 1 i § 1a pkt 2 oraz art. 96 § 5 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących odstąpienia od przeprowadzenia mediacji, organ odwoławczy uznaje je za bezzasadne.

Instytucja mediacji, uregulowana w art. 96a i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego, ma charakter fakultatywny. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do jej przeprowadzenia w każdej sprawie, lecz dokonuje oceny, czy w konkretnym przypadku mediacja może przyczynić się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych lub prawnych sprawy albo do uzgodnienia sposobu jej załatwienia. Samo zgłoszenie przez stronę wniosku o przeprowadzenie mediacji nie nakłada na organ obowiązku jej przeprowadzenia.

W przedmiotowej sprawie przedmiot postępowania został określony przepisami ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada kompetencji do negocjowania z inwestorem przebiegu projektowanej drogi ani do wypracowywania rozwiązań projektowych odmiennych od przedstawionych we wniosku. Rolą organu jest natomiast ocena zgodności przedłożonego projektu z obowiązującymi przepisami prawa. W konsekwencji przeprowadzenie mediacji nie mogłoby doprowadzić do zmiany przebiegu inwestycji ani zastąpić czynności związanych z oceną zgodności projektu z przepisami prawa.

Należy również zauważyć, że w toku postępowania strony miały zapewniony czynny udział w sprawie. Wielokrotnie zapoznawały się z aktami postępowania, składały uwagi i wnioski, a organ I instancji przekazywał stanowiska stron inwestorowi w celu ustosunkowania się do zgłaszanych zastrzeżeń. Inwestor kilkakrotnie uzupełniał dokumentację projektową oraz przedstawiał wyjaśnienia odnoszące się do podnoszonych zarzutów, w wyniku czego wprowadzono również zmiany do projektu. Tym samym strony miały możliwość przedstawienia swoich stanowisk, a organ zapewnił ich wszechstronne rozpatrzenie, mimo że nie doszło do przeprowadzenia formalnej mediacji.

Za bezzasadny należy również uznać zarzut naruszenia art. 77 § 1, art. 78 § 1 w zw. z art. 84 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa drogowego.

W niniejszej sprawie materiał dowodowy obejmował kompletną dokumentację projektową sporządzoną przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane oraz stosowne wyjaśnienia inwestora odnoszące się do przyjętych rozwiązań projektowych. Ocena zgodności projektu z obowiązującymi przepisami prawa nie wymagała zatem powołania dodatkowego biegłego. Ponadto organ administracji nie jest uprawniony do poszukiwania alternatywnych wariantów przebiegu drogi ani do zastępowania projektanta w zakresie doboru rozwiązań projektowych. W konsekwencji brak było podstaw do przeprowadzenia wnioskowanego dowodu.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 11 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji zawiera odniesienie do zarzutów strony dotyczących zakresu wyłączenia oraz przebiegu projektowanej drogi. Organ I instancji wskazał przyczyny przyjęcia rozwiązań projektowych odnoszące się do konieczności zajęcia części nieruchomości odwołującego. Okoliczność, że

argumentacja przedstawiona przez organ nie została podzielona przez stronę, nie oznacza naruszenia art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Obowiązek wynikający z tego przepisu polega na przedstawieniu motywów rozstrzygnięcia, nie zaś na zaakceptowaniu stanowiska strony postępowania.

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

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

1. Organ powinien upewnić się, że wniosek został złożony przez prawidłowo umocowanego pełnomocnika.
2. Organ powinien zweryfikować kompletność wniosku oraz jego zgodność z mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z mapami zawierającymi projekty podziału nieruchomości, a także z przepisami specustawy drogowej,
3. Organ powinien sprawdzić zgodność lokalizacji inwestycji wskazaną we wniosku z zakresem projektowanych robót i obiektów budowlanych przedstawionych w projekcie zagospodarowania terenu,
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),
5. W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, organ powinien w szczególności zawrzeć elementy określone w art. 11f ust. 1 pkt 3, pkt 6 i pkt 8, z uwzględnieniem art. 12 ust. 1-4 specustawy drogowej,

Ponownie rozpatrując sprawę, mając na uwadze treść niniejszej decyzji, organ I instancji wezwie inwestora do dostarczenia:

1. właściwego pełnomocnictwa,
2. wniosku zawierającego między innymi czytelny wykaz:
 - działek w liniach rozgraniczających teren pasów projektowanych dróg;
 - działek z których korzystanie będzie ograniczone dla realizacji prac określonych w projekcie budowlanym (art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej),
 - działek które na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 2 specustawy drogowej, z dniem w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, staną się z mocy prawa własnością Gminy Miasta Gdańska,
3. poprawionej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz przedstawiającej istniejące uzbrojenie terenu, zgodnej z wykazami działek zawartymi we wniosku oraz czytelnym oznaczeniem:
 - linii terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych (zakres wniosku),

- linii rozgraniczających teren projektowanego pasa dróg (ul. Odyseusza i ul. Spacerowa),
 - linii określającej zajęcie terenu o ograniczonym sposobie korzystania,
4. map zawierających projekty podziału nieruchomości,
 5. projektu zagospodarowania terenu, projektu architektoniczno-budowlanego wraz z załącznikami, zgodnego z wnioskiem oraz sporządzonego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022r. poz. 1679) oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518).

W oparciu o przepisy art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h specustawy drogowej organ I instancji przeanalizuje szczegółowo wniosek i mapę z proponowanym przebiegiem między innymi w zakresie działek nr: 483/21, 484/21, 501/12, 459/16 (459/11), 459/18 (459/12).

Organ szczegółowo sprawdzi zgodność projektu zagospodarowania terenu z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518). Szczególnie zwracając uwagę na to czy ul. Odyseusza jako droga nieprzelotowa została zaprojektowana w sposób umożliwiający zawrócenie pojazdu miarodajnego (§ 22 ww. rozporządzenia).

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

Mając na uwadze wszystkie powyższe nieprawidłowości niemożliwe jest 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.
 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. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Agata Hermann

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. r.pr. [REDAKTOWANE], pełnomocnik [REDAKTOWANE]
2. Prezydent Miasta Gdańska (inwestor),
3. Prezydent Miasta Gdańska, Wydział UIA,
4. Prezydent Miasta Gdańska, Wydział Budżetu Miasta i Podatków,
5. Prezydent Miasta Gdańska, Wydział Geodezji,
6. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego,
7. WI.III.AZ – aa.

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

