



Wojewoda Pomorski

WI-III.7821.1.12.2026.AZ

Gdańsk, 25 września 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 Pani [REDAKTED] Pana [REDAKTED] od decyzji Starosty Kartuskiego nr B.6740.7.12.2025.MA z dnia 20.03.2026r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Malinowej w miejscowości Barniewice”, wydanej dla Burmistrza Gminy Żukowo,

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

UZASADNIENIE

Zarządca drogi – Burmistrz Gminy Żukowo, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez pełnomocnika Pana [REDAKTED] w dniu 18.06.2025r. wystąpił do Starosty Kartuskiego, zwanego dalej „organem I instancji” z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Malinowej w miejscowości Barniewice”. Jednocześnie, inwestor wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie organ I instancji wydał w dniu 20.30.2026r. decyzję nr B.6740.7.12.2025.MA o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Malinowej w miejscowości Barniewice” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od powyższego rozstrzygnięcia, odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Państwo [REDAKTED], pismem z dnia 06.04.2026r., nadanym w dniu 07.04.2026 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego i dostarczonym Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 17.04.2026r.

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżący podnieśli następujące zarzuty dotyczące działki nr [REDAKTED], obręb Barniewice, wobec decyzji Starosty Kartuskiego:

- zarzucono rażące naruszenie art. 21 i 64 Konstytucji RP poprzez nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności, polegającą na dopuszczeniu robót w bezpośrednim sąsiedztwie trwale zagospodarowanej nieruchomości bez należytego zabezpieczenia interesów właściciela.
- zarzucono naruszenie zasady proporcjonalności oraz zasady należytego wyjaśnienia sprawy poprzez brak analizy rzeczywistego oddziaływania planowanych robót na istniejące elementy zagospodarowania działki nr [REDAKTED]
- zarzucono brak analizy ryzyka prowadzenia robót ziemnych w odległości mniejszej niż 2 metry od podziemnej instalacji technicznej w postaci poziomego kolektora pompy ciepła, stanowiącego integralną część systemu ogrzewania budynku zamieszkałego całorocznie.

- zarzucono pominięcie w uzasadnieniu decyzji faktu istnienia kosztownych elementów infrastruktury i zagospodarowania terenu, których uszkodzenie lub konieczność demontażu prowadziłaby do znacznej szkody majątkowej.

W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżanej decyzji w części dotyczącej działki nr [REDAKTOWANE] i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

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 kasatoryjnym jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, może ono nastąpić jedynie, gdy zająd 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 obciążona jest wadą prawną, a wady tej nie można konwalidować w postępowaniu wyjaśniającym przed organem odwoławczym.

Po wstępnej analizie akt sprawy Wojewoda Pomorski stwierdził, że są one niekompletne, związku z czym pismem na WI-III.7821.1.12.2026.AZ.a z dnia 13.05.2026r. wezwał Starostę Kartuskiego o dostarczenie dokumentów potwierdzających obwieszczenie o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń i BIP Urzędu Gminy Żukowo. W dniu 22.05.2026r. Starosta Kartuski odpowiedział na powyższe wezwanie i dostarczył wymagane dokumenty.

Dodatkowo Wojewoda Pomorski stwierdził, że w aktach przesłanych przez organ I instancji brak jest pełnomocnictwa upoważniającego Pana [REDAKTOWANE] do występowania w imieniu Burmistrza Gminy Żukowo z wnioskiem o wydanie decyzji zrid. W związku z powyższym pismem nr WI-III.7821.1.12.2026.AZ.b z dnia 13.05.2026r. organ II instancji wezwał Pana [REDAKTOWANE] o dostarczenie pełnomocnictwa. Jednocześnie wezwał go również do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących, przesyłając w tym celu kopię odwołania.

Pełnomocnik, odpowiedział na wezwanie Wojewody pismami z dnia 23.05.2026r. i 29.05.2026r. W swoich pismach pełnomocnik odniósł się do zarzutów podniesionych w odwołaniu, zapewniając, że droga została zaprojektowana zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518). Zgodnie ze stanowiskiem zarządcy drogi, wszystkie elementy projektowanej drogi zaprojektowano w sposób optymalny biorąc pod uwagę potrzeby komunikacji i stan zagospodarowania terenu graniczącego z inwestycją. Ponadto inwestor wskazał, że wywłaszczenie terenu po obu stronach drogi na wysokości działki nr [REDAKTOWANE] jest zbliżone, co może sugerować starania o równomierne wywłaszczenie wszystkich właścicieli gruntów. Dodatkowo w swoim piśmie pełnomocnik wyjaśnił, że zbiornik na nieczystości ciekłe położony na działce nr [REDAKTOWANE], w związku z kolizją z projektowaną inwestycją, jest przeznaczony w całości do rozbiórki.

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

W dniu 18.06.2025r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana [REDAKTOWANO], złożony w imieniu inwestora – Burmistrza Gminy Żukowo - o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Malinowej w miejscowości Barniewice”. Z akt sprawy wynika, że w dniu 29.07.2025 r. pełnomocnik inwestora przedłożył do organu I instancji poprawiony wniosek o wydanie decyzji zrid.

W związku z tym, iż ww. wniosek był niekompletny, Starosta Kartuski pismem z dnia 31.07.2025 r. wezwał inwestora o jego uzupełnienie w terminie 60 dni od daty odbioru wezwania. Następnie na prośbę Pana [REDAKTOWANO] organ I instancji przedłużył termin na uzupełnienie do dnia 03.12.2025r. W dniu 07.11.2025 r. pełnomocnik inwestora uzupełnił dokumentację zgodnie z wezwaniem z dnia 31.07.2025r.

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.

Do wniosku inwestor dołączył również opinie Burmistrza Gminy Żukowo i Zarządu Powiatu Kartuskiego, wydane na podstawie art. 11b specustawy drogowej, potwierdzenie wystąpienia o wydanie opinii do Zarządu Województwa Pomorskiego wraz z informacją o jej nieotrzymaniu w ustawowym terminie, a także opinie: Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku (pismo nr G.RPP.430.5.2024. z dnia 11.01.2024 r.) i Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (pismo nr ZN.5151.30.2024.ISW z dnia 19.01.2024r.), PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. (pismo nr IZ11INSA.2161.2.2023.PC z dnia 23.01.2024r.), których konieczność uzyskania wynika z art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej.

Jak już zauważono, w aktach sprawy I instancji brak jest pełnomocnictwa udzielonego przez inwestora Panu [REDAKTOWANO], 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 25.11.2025 r. nr B.6740.7.12.2025.MA, 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 Gminy Żukowo i Starostwa Powiatowego w Kartuzach.

Następnie postanowieniem z dnia 31.12.2025 r., wydanym na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, organ I instancji zobowiązał inwestora do uzupełnienia dokumentacji projektowej. W odpowiedzi na powyższe postanowienie zarządca drogi pismem z dnia 04.02.2026 r. przedłożył częściowe wyjaśnienia i uzupełnienia. Następnie na wniosek pełnomocnika inwestora, Starosta Kartuski postanowieniem z dnia 10.03.2026 r., przedłużył termin na uzupełnienie dokumentacji zgodnie z postanowieniem z dnia 31.12.2025r. Ostatecznie pełnomocnik inwestora pismem z dnia 16.03.2026 r. przedłożył odpowiedź na postanowienie z dnia 31.12.2025 r., wraz z wymaganymi dokumentami.

Po uzupełnieniu dokumentacji, zgodnie z powyższym postanowieniem, uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Starosta Kartuski w dniu 20.03.2026r. wydał decyzję nr B.6740.7.12.2025.MA o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa ulicy Malinowej w miejscowości Barniewice” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadomił o jej wydaniu w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Żukowo i Starostwa Powiatowego w Kartuzach, a także przez ogłoszenie w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych inwestycją organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z 20.03.2026 r., wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

Organ odwoławczy po przeanalizowaniu całości dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji Starosty Kartuskiego oraz pism z dnia 23.05.2026r. i z dnia 29.05.2026r. Pana [REDAKTOWANE] wezwaniem nr WI-III.7821.1.12.2026.AZ.c z dnia 19.06.2026r. zobowiązał inwestora do dostarczenia:

- poprawionego wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w zakresie zamieszczenia w nim czytelnego wykazu działek położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego – ul. Malinowej oraz wykazu działek, z których korzystanie będzie ograniczone dla realizacji prac określonych w projekcie budowlanym ze szczegółowym opisem celu ograniczenia,
- mapy z projektem podziału działki nr 318/2, obręb Barniewice, w związku z tym, że tylko na części działki nr 318/2 zaprojektowano rozbudowę drogi gminnej (ul. Malinowej), a zgodnie z art. 12 ust. 2 specustawy drogowej linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości,
- poprawionej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, w zakresie przebiegu linii rozgraniczających w obrębie działek nr 320, 1049 i 318/2 oraz w zakresie rozbiórki kolidującego zbiornika na ścieki sanitarne, zgodnie z pismem pełnomocnika inwestora z dnia 29.05.2026r.,
- poprawionych poszczególnych stron i rysunków projektu budowlanego, a także czytelnych rysunków stanowiących integralną część uzgodnień będących załącznikami do projektu budowlanego,
- oświadczenia inwestora o braku uzyskania opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie do Zarządu Województwa Pomorskiego,
- opinii Burmistrza Gminy Żukowo o której mowa w art. 11b ust. 1 specustawy drogowej wydanej na rzecz inwestora.

Dodatkowo organ II instancji zwrócił w wezwaniu uwagę na to, że dla przykładu działki nr 320 i 1049 powinny znaleźć się w wykazie działek z których korzystanie będzie ograniczone na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h i e specustawy drogowej. Na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi jak i w decyzji Starosty Kartuskiego działka nr 320 znajduje się zarówno w pozycji działek znajdujących się w liniach rozgraniczających jak i w wykazie działek objętych ograniczeniami, co jest niezgodne z zapisami specustawy drogowej, a na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi działki nr 1049 i 318/2 zostały częściowo oznaczone liniami rozgraniczającymi teren pasa projektowanej drogi gminnej, pomimo, iż do wniosku nie dołączono projektu podziału tych działek.

Po przesunięciu, na prośbę inwestora, terminu wyznaczonego w wezwaniu, Pan [REDAKTOWANE] w dniu 12.08.2026r. przedłożył odpowiedź na wezwanie Wojewody Pomorskiego z dnia 19.06.2026r., do której dołączył poprawiony wniosek o wydanie decyzji zrid, skorygowane rysunki i fragment opisu do projektu zagospodarowania terenu, a także

5

rysunki projektu architektoniczno-budowlanego branży elektroenergetycznej, kopie załączników graficznych do uzgodnień oraz podpisane przez pełnomocnika oświadczenie o braku uzyskania opinii od Zarządu Województwa Pomorskiego i kopię uchwały Rady Miejskiej w Żukowie nr XXV/473/2004 z dnia 30 listopada 2004r. Dodatkowo pełnomocnik wyjaśnił, że w jego ocenie opinia Burmistrza Gminy Żukowo została prawidłowo wydana na pełnomocnika inwestora.

Ponadto w swoim piśmie Pan [REDAKTURA] zawarł wniosek o „dopisanie w pkt 11 decyzji ZRID” następującej treści: „Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest zobowiązany udostępnić nieruchomości każdoczesnemu właścicielowi sieci, w celu wykonywania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, które podlegają przebudowie”.

Z dokumentów dostarczonych przez pełnomocnika wynika, że:

- na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi i we wniosku działka nr 1049 została ujęta w wykazie działek z których korzystanie będzie ograniczone, natomiast działka nr 320 została objęta liniami rozgraniczającymi teren pasa dróg gminnych,
- działka nr 318/2 stanowi pas drogi publicznej nr 157305 ul. Wichrowe Wzgórze, w związku z czym nie zachodzi konieczność podziału tej nieruchomości.
- Na działce nr 1109 wprowadzono dodatkowe ograniczenia w postaci rozbiórki zbiornika na nieczystości ciekłe, który częściowo koliduje z przedmiotową inwestycją.
- Rozszerzono wniosek o prośbę ujęcia w decyzji zrid dodatkowych zapisów dotyczących udostępniania nieruchomości na których ustanowiono ograniczenia.

W związku z rozbieżnościami między analizą powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, stanowiącą załącznik do wniosku o wydanie decyzji zrid przedłożonego do Starosty Kartuskiego, a treścią powyżej analizowanego pisma Pana Krzysztofa Wieckiego z dnia 12.08.2026r., Wojewoda Pomorski zwrócił się bezpośrednio do Burmistrza Gminy Żukowo jako zarządcy dróg gminnych o jednoznaczne wskazanie czy ulice: Nad Jeziorem, Witrażowa, Wichrowe Wzgórze, Brzozowa, Borówkowa, Do Jaru są drogami publicznymi. W przypadku potwierdzenia ich statutu jako dróg publicznych również o podanie ich kategorii, klasy i numeru.

Pismem z dnia 25.08.2026r. Burmistrz Gminy Żukowo odpowiedział na powyższe zapytanie dotyczące statutu dróg krzyżujących się z projektowaną ulicą Malinową. Z przekazanej odpowiedzi wynika, że tylko ulica Nad Jeziorem jest drogą publiczną, gminną, lokalną o numerze 157310G.

Powyższa informacja jest zgodna z analizą powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, ale sprzeczna z wyjaśnieniami, przedstawionymi w piśmie Pana [REDAKTURA] z dnia 12.08.2026r., z którego wynikało, że również ulica Wichrowe Wzgórze (działka nr 318/2) stanowi drogę publiczną gminną.

Należy w tym miejscu zauważyć, że Burmistrz Gminy Żukowo – zarządca dróg gminnych i jednocześnie inwestor, reprezentowany w przedmiotowej sprawie przez pełnomocnika – Pana [REDAKTURA], przedłożył organowi odwoławczemu dokumenty, wzajemnie się wykluczające i przedstawiające sprzeczne informacje dotyczące dróg powiązanych z projektowaną ulicą Malinową.

Powyższe rozbieżności, wymagają dokładnego zbadania, ponieważ końcowe ustalenia mogą determinować konieczność zatwierdzenia dodatkowych podziałów nieruchomości, zmiany mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, zmianę wniosku.

Również ujawniony problem kolizji zbiornika na ścieki sanitarne z projektowaną drogą nie został przeanalizowany na etapie postępowania prowadzonego przez organ I instancji. Należy zauważyć, że na działce nr [REDAKTURA] Starosta Kartuski w zaskarżonej decyzji określił ograniczenia polegające na przebudowie sieci elektroenergetycznej, a zatwierdzony projekt

zagospodarowania terenu nie przewidywał rozwiązania kolizji projektowanej drogi z istniejącym zbiornikiem na ścieki sanitarne.

Należy także zauważyć, że znajdująca się w aktach sprawy w opracowaniu pt.: „Materiały do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”, informacja o nieotrzymaniu w ustawowym terminie odpowiedzi na wniosek o wydanie opinii skierowany do Zarządu Województwa Pomorskiego, nie stanowiła oświadczenia, podpisanego przez inwestora lub upoważnionego pełnomocnika. Należy zauważyć, że oświadczenie nie jest zwykłym załącznikiem technicznym, ale dokumentem mającym wykazać spełnienie ustawowego warunku z art. 11b specustawy drogowej.

Wątpliwość organu II instancji budzi również treść opinii Burmistrza Gminy Żukowo nr KD-U.7230.12.1.2023.JC z dnia 18.01.2024r., która została wydana dla: „[REDAKTOWANE] s.c. [REDAKTOWANE]”.

Należy zauważyć, że opinia została wydana dla spółki cywilnej, która nie może pełnić roli inwestora w postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zgodnie z art. 11a specustawy drogowej). Zgodnie z art. 33 § 1 kpa pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, którym w przedmiotowej sprawie jest Pan [REDAKTOWANE]. Z pełnomocnictwa nr OR.0052.17.2023 z dnia 31.01.2023r. (dostarczonego do organu odwoławczego w ramach uzupełnienia wezwania) wynika, że Burmistrz Gminy Żukowo upoważnił Pana [REDAKTOWANE] między innymi do występowania w jego imieniu przy załatwianiu wszelkich formalności oraz do składania i odbioru uzgodnień dokumentacji i decyzji administracyjnych związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej pn.: „Budowa ul. Malinowej w miejscowości Barniewice”, a w szczególności do reprezentowania w sprawie uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z powyższego upoważnienia wprost wynika, że pełnomocnikiem zarządcy drogi jest Pan [REDAKTOWANE], więc opinia Burmistrza Gminy Żukowo, której konieczność uzyskania wynika z art. 11b specustawy drogowej, powinna zostać wydana na rzecz Burmistrza Gminy Żukowo, reprezentowanego przez pełnomocnika Pana [REDAKTOWANE] a nie na rzecz spółki cywilnej.

Biorąc pod uwagę całokształt przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania należy stwierdzić, że Starosta Kartuski nie uzyskał wszystkich niezbędnych wyjaśnień odnośnie przedmiotu i zakresu wniosku, a także procedował wniosek niekompletny. Organ nie dołożył więc należytej staranności przy ustalaniu stanu faktycznego przed podjęciem decyzji.

Starosta Kartuski nie porównał analizy powiązania drogi z innymi drogami publicznymi z liniami rozgraniczającymi przedstawionymi na mapie z proponowanym przebiegiem drogi w kontekście spełnienia wymogów przepisu art. 12 ust. 2 specustawy drogowej (linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości). Bezrefleksyjnie przyjął przedstawione we wniosku wykazy nieruchomości, popełniając przy tym błąd polegający na wskazaniu tj. samej działki zarówno w wykazie działek w liniach rozgraniczających jak i w wykazie działek objętych obowiązkiem budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu. Dodatkowo organ I instancji nie przeanalizował projektu zagospodarowania terenu pod kątem rozwiązania kolizji projektowanej inwestycji z istniejącym uzbrojeniem terenu.

Starosta Kartuski, ponownie prowadząc postępowanie, winien zwrócić szczególną uwagę na prawidłowe wyznaczenie linii rozgraniczających teren pasa drogowego projektowanej drogi gminnej (ul. Malinowej). Organ I instancji powinien zweryfikować, czy granica pasa drogowego projektowanej drogi gminnej (ul. Malinowej) stanowi linie podziału nieruchomości oraz czy pozostałe roboty budowlane określone w projekcie budowanym mieszczą się w ustaleniach określonych w art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej i zostały na mapie oznaczone linią obrazującą nieruchomości lub ich części z których korzystanie będzie ograniczone, np. przebudowa innej drogi publicznej (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g) lub

budowa/przebudowa sieci uzbrojenia terenu (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e), budowa/przebudowa zjazdu (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h).

Dlatego ponownie rozpatrując sprawę Starosta Kartuski wezwie inwestora między innymi do:

1. Dostarczenia stosownego pełnomocnictwa, upoważniającego Pana [REDAKTOWANO] do złożenia wniosku zrid,
2. Dostarczenia wniosku zawierającego między innymi:
 - czytelny wykaz działek w liniach rozgraniczających teren pasa drogi gminnej – ul. Malinowej,
 - wykaz działek, z których korzystanie będzie ograniczone dla realizacji prac określonych w projekcie budowlanym, wraz ze wskazaniem szczegółowego celu ograniczenia, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej
 - określenie nieruchomości lub ich części które planowane są do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego,
3. Dostarczenia mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, spójnej z treścią wniosku w zakresie przebiegu linii określającej teren pasa drogowego drogi gminnej ul. Malinowej i linii określającej zajęcie terenu o ograniczonym sposobie korzystania. Z uwzględnieniem kolizji inwestycji ze zbiornikiem na ścieki sanitarne na działce nr [REDAKTOWANO],
4. Dostarczenia mapy z projektem podziału działki nr 318/2, obręb Barniewice (mając na uwadze, że zgodnie z art. 12 ust. 2 specustawy drogowej linie rozgraniczające teren stanowią linie podziału nieruchomości),
5. wyjaśnienia sposobu powiązania ul. Malinowej z innymi drogami publicznymi, ze wskazaniem kategorii, klasy i numeru tych dróg,
6. Dostarczenia opinii Burmistrza Gminy Żukowo o której mowa w art. 11b ust. 1 specustawy drogowej, wydanej na rzecz inwestora tj. Burmistrza Gminy Żukowo,
7. Dostarczenia oświadczenia inwestora o braku uzyskania opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie do Zarządu Województwa Pomorskiego,

Dodatkowo prowadząc postępowanie Starosta Kartuski dopilnuje, aby projekt budowlany został uzupełniony m.in. o rysunki obrazujące projektowane słupy oświetlenia ulicznego wraz z fundamentami, pokazujące charakterystyczne wymiary i rzędne z nawiązaniem poziomu terenu; wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania; czytelne załączniki graficzne do uzgodnień projektu budowlanego, obejmujące pełny zakres uzgodnionej infrastruktury.

Z kolei w odniesieniu do zarzutów postawionych w odwołaniu Państwu [REDAKTOWANO] Wojewoda zważył i ustalił, co następuje.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 specustawy drogowej, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno Starosta, jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę.

Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej, bowiem stosownie do przepisu art. 11e specustawy drogowej nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Bezspornie inwestor jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności 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 wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Jak wynika z akt sprawy, działka nr [REDAKTOWANO], stanowiąca własność skarżących, zostanie podzielona na działki nr [REDAKTOWANO] i [REDAKTOWANO]. Na poczet rozbudowy drogi gminnej działka nr [REDAKTOWANO] zostanie przejęta na własność Gminy Żukowo. Na wydzielonej działce nr [REDAKTOWANO] zaprojektowano budowę chodnika o szerokości 2,5 m oraz budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu. Przedmiotowa inwestycja polega na budowie drogi gminnej klasy L, dla której przyjęto przekrój dwukierunkowy 1/2 o standardowej szerokości pasów ruchu równej 2,75m, zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych z dnia 24 czerwca 2022 r. (Dz. U. z 2022r. poz. 1518). Jak zaznaczył inwestor w piśmie z dnia 29.05.2026 r. elementy pasa drogowego nie zostały przewymiarowane, a ich wielkość wynika z rzeczywistych potrzeb komunikacyjnych oraz z potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ruchu wszystkich użytkowników drogi. Ponadto pełnomocnik inwestora wyjaśnił, że wywłaszczenie terenu po dwóch stronach projektowanej drogi na wysokości działki nr [REDAKTOWANO] jest zbliżone co sugeruje staranie zarządcy drogi o równomierne wywłaszczenie wszystkich właścicieli gruntów.

Organ odwoławczy stwierdza, że w tym przypadku wzięto pod uwagę zasadę proporcjonalności, a zakres wydzielonych działek z nieruchomości Państwa [REDAKTOWANO] został zaplanowany wyłącznie w wymiarze niezbędnym do realizacji inwestycji i w całości wykorzystany pod zabudowę infrastruktury drogowej. Wojewoda Pomorski nie podziela zatem zarzutów skarżących dotyczących realizacji inwestycji z wykorzystaniem działki nr 1109 w tym również naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP poprzez nieproporcjonalną i nadmierną ingerencję w prawo własności odwołujących.

Wyjaśnić należy, iż przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, jak również przepisy prawa budowlanego regulujące zakres dokumentacji załączanej do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie nakładają na inwestora obowiązku przedłożenia analizy ryzyka prowadzenia robót ziemnych w odległości mniejszej niż 2 m od istniejących podziemnych instalacji technicznych w postaci poziomego kolektora pompy ciepła.

Ocena prawidłowości przyjętych rozwiązań projektowych następuje na podstawie projektu budowlanego sporządzonego przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane. Projektanci, działając zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami oraz zasadami wiedzy technicznej, ponoszą odpowiedzialność za przyjęte rozwiązania projektowe, w tym za sposób prowadzenia robót w sąsiedztwie istniejącej infrastruktury technicznej.

Jednocześnie należy wskazać, że kwestie związane z bezpiecznym wykonywaniem robót budowlanych podlegają weryfikacji i nadzorowi na etapie realizacji inwestycji. Roboty będą prowadzone pod kierownictwem kierownika budowy posiadającego stosowne uprawnienia budowlane, a ich wykonywanie podlegać będzie kontroli właściwych organów nadzoru budowlanego. W przypadku prowadzenia prac w pobliżu istniejących sieci uzbrojenia terenu wykonawca zobowiązany jest do przestrzegania warunków określonych przez gestorów sieci oraz przepisów dotyczących bezpieczeństwa prowadzenia robót budowlanych.

W tym miejscu należy również zauważyć, że zgodnie z mapą do celów projektowych opracowaną w dniu 14.10.2025r. na działce nr [REDAKTED] oprócz budynku mieszkalnego są zlokalizowane: instalacja kanalizacji sanitarnej wraz ze zbiornikiem na ścieki sanitarne, instalacja wodociągowa oraz instalacja elektryczna. Z mapy do celów projektowych nie wynika, aby na działce nr [REDAKTED] w odległości ok 2m od projektowanej granicy pasa drogowego była zlokalizowana podziemna instalacja techniczna w postaci poziomego kolektora pompy ciepła.

W konsekwencji zarzut dotyczący braku przedłożenia analizy ryzyka prowadzenia robót ziemnych w odległości mniejszej niż 2 m od podziemnej instalacji technicznej należy uznać za niezasadny, gdyż sporządzenie i załączenie takiego opracowania nie jest wymagane przepisami prawa na etapie postępowania o wydanie decyzji ZRID.

Odnosząc się do zarzutu pominięcia w uzasadnieniu decyzji faktu istnienia na nieruchomości kosztownych elementów infrastruktury i zagospodarowania terenu, których uszkodzenie lub konieczność demontażu mogłaby prowadzić do znacznej szkody majątkowej, wskazać należy, że okoliczność ta nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest ocena spełnienia przesłanek umożliwiających realizację inwestycji drogowej, a nie ustalanie wartości składników majątkowych znajdujących się na nieruchomościach objętych inwestycją ani określanie wysokości szkody, jaka mogłaby powstać w związku z realizacją przedsięwzięcia.

Na marginesie wyjaśnić należy, iż ustalenie wysokości odszkodowania, o którym mowa w art. 18 specustawy drogowej, nie następuje w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowania, mimo że pozostają w związku z wydaniem decyzji ZRID, stanowią przedmiot odrębnego postępowania administracyjnego przewidzianego w przepisach specustawy drogowej. W postępowaniu tym organ ustala wysokość należnego odszkodowania z uwzględnieniem wartości przejmowanych nieruchomości, znajdujących się na nich naniesień oraz innych składników majątkowych podlegających wycenie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Tym samym brak szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu decyzji do wartości istniejących na nieruchomości elementów infrastruktury i zagospodarowania terenu nie stanowi naruszenia przepisów postępowania ani nie wpływa na prawidłowość rozstrzygnięcia w sprawie wydania decyzji ZRID, gdyż okoliczności te podlegają ocenie i uwzględnieniu na etapie odrębnego postępowania odszkodowawczego.

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

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

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

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 uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.
4. Zgodnie z art. 243 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024, poz. 935) stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy obejmuje, zgodnie z art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.
5. Urzędowe formularze, o których mowa w ust.4, udostępniane są w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl/>

z upoważnienia Wojewody Pomorskiego

Małgorzata Cymerys

Dyrektor

Wydziału Infrastruktury

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. Pani [REDACTED]
2. Pan [REDACTED]
3. Pan [REDACTED] – pełnomocnik Burmistrza Gminy Żukowo (inwestor),
4. Starosta Kartuski (Wydział Budownictwa),
5. Starosta Kartuski (Wydział Gospodarki Nieruchomościami),
6. Starosta Kartuski (Wydział Geodezji),
7. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kartuzach,
8. WI.III.AZ – aa.

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