



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeksu postępowania (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zmianami), 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 2023 r. poz. 162 ze zmianami), po rozpatrzeniu odwołania z dnia 13.03.2023 r. Pani Alicji Rzepkowskiej od decyzji Starosty Wejherowskiego nr AB.6740.11.19.2022.1 z dnia 28.02.2023 r. zezwalającej na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi powiatowej nr 1472C ul. Dębogórskiej klasy Z, na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II",

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

UZASADNIENIE

Jak wynika z akt sprawy, w dniu 27.10.2022 r. do Starostwa Powiatowego w Wejherowie wpłynął wniosek inwestora Zarządu Powiatu Wejherowskiego, reprezentowanego przez Pana Roberta Lorbieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi powiatowej nr 1472C ul. Dębogórskiej klasy Z, na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II"

Do wniosku dołączono opinię Zarządu Województwa Pomorskiego - Uchwałę Nr 775/272/21 z dnia 03.08.2021 r., opinię Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr GN.7111.19.2021.BO z dnia 17.08.2021 r. oraz opinię Burmistrza Miasta Rumii z dnia 29.07.2021 r. nr RID.7011.6.4.2021.WL.

Do wniosku dołączono również opinię Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku nr ZS.2215.2.51.2021.KR z dnia 28.07.2021 r., opinię Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Gdańsku Nr 3442/21 z dnia 20.08.2021 r. oraz Nr 3934/21 z dnia 23.09.2021 r., opinię Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5183.589.2021.TK z dnia 20.08.2021 r., oświadczenie o niewydaniu opinii w ustawowym terminie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, mapę z projektem podziału nieruchomości, wykaz zmian danych ewidencyjnych oraz projekt budowlany przedmiotowej drogi.

Ponadto do wniosku dołączono Porozumienie Intencyjne zawarte pomiędzy Powiatem Wejherowskim, Województwem Pomorskim i Gminą Miejską Rumia dotyczące wspólnej realizacji zadania publicznego.

Starosta Wejherowski pismem z dnia 28.11.2022 r. nr AB.6740.11.19.2022.1 zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi powiatowej nr 1472C ul. Dębogórskiej klasy Z, na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II".

Jednocześnie obwieszczeniem ogłoszonym w lokalnej prasie oraz umieszczonym na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Wejherowie i Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański, a także upublicznionym na stronach internetowych BIP Starostwa i Urzędu Miasta Rumi, powiadomiono pozostałe strony postępowania administracyjnego.

Starosta Wejherowski, z uwagi na braki w dokumentacji projektowej, postanowieniem z dnia 06.12.2022 r. nr AB.6740.11.19.2022.1 nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia projektu budowlanego.

Po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, Pani Alicja Rzepkowska jako współwłaścicielka działki nr 196/2 nie wyraziła zgody na wyburzenie jej domu i zajęcie ww. nieruchomości. Podkreśla, iż zastrzeżenie to wynika ze stosowanych praktyk dotyczących wypłat odszkodowań, które nie są adekwatne do cen rynkowych nieruchomości i są bardzo zaniżane, co powoduje dużą stratę finansową dla właścicieli przejmowanych nieruchomości. Zdaniem Pani Rzepkowskiej wartość przedmiotowej nieruchomości przewyższa istniejące ceny nieruchomości w rejonie inwestycji, z uwagi na jej lokalizację w najprawdopodobniej najlepszym rejonie miasta Rumi pod względem biznesowym. Ponadto Pani Rzepkowska obawia się o pełen zwrot poniesionych kosztów z tytułu przeprowadzonego generalnego remontu budynku, który został przeznaczony do wyburzenia.

Jednocześnie Pani Rzepkowska wniosła o zweryfikowanie informacji dotyczących podstawy prawnej wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Równocześnie poinformowała, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania otrzymała w dniu wyjazdu na szpitala na operację i wniosła o przesłanie dokumentacji dot. działki nr 196 /2 w formie pisemnej albo elektronicznej na emaila.

Pismem z dnia 19.12.2022 r. nr AB.6740.11.19.2022.1 organ I instancji przesłał inwestorowi celem zajęcia stanowiska w sprawie wniesionych zastrzeżeń.

W piśmie z dnia 02.02.2023 r. nr ZD-SPiRPD-7ś-420/W/1/2023 pełnomocnik inwestora wskazał, że inwestycja będzie realizowana w oparciu o zapisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W odniesieniu do kwestii wyceny przejmowanych nieruchomości wskazał, iż biegły sporządził operat szacunkowy uwzględniający wartość nieruchomości oraz wszystkich składników budowlanych i roślinnych znajdujących się na wskazanym fragmencie działki. W przypadku, gdy dotychczasowy właściciel nie zgadza się z dokonaną wyceną może wnieść odwołanie. Dodatkowo Inwestor wskazał, że nieruchomość oznaczona jako działka nr 196/2 obręb 11 Rumia objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr VII/66/2011 z dnia 31.03.2011 r.). Zgodnie z ustaleniami MPZP część nieruchomości przeznaczona jest pod pas drogowy.

Powyższa odpowiedź została przesłana stronie postępowania przy piśmie z dnia 10.01.2023 r.

Przy piśmie z dnia 01.02.2023 r. pełnomocnik inwestora przekazał uzupełniony projekt budowlany i złożył wyjaśnienia do postanowienia z dnia 06.12.2022 r. oraz dołączył oświadczenie o niewydaniu opinii w ustawowym terminie przez Pomorskiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku w związku z ponownie złożonym wnioskiem z dnia 22.12.2022 r. w związku z negatywną opinią Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5183.589.2021.TK z dnia 20.08.2021 r.

Decyzją nr AB.6740.11.19.2022.1 z dnia 28.02.2023 r., Starosta Wejherowski, zezwolił na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi powiatowej nr 1472C ul. Dębogórskiej klasy Z, na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II".

Zgodnie z art. 11f ust. 3 i 4 specustawy organ I instancji doręczył decyzję Wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadomił o jej wydaniu w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej a także przez ogłoszenie prasowe w gazecie lokalnej. Ponadto o wydaniu przedmiotowej decyzji, dotychczasowych właścicieli nieruchomości objętych inwestycją oraz użytkowników wieczystych tych nieruchomości, organ poinformował w drodze zawiadomienia z dnia 28.02.2023 r.

Od powyższej decyzji, odwołanie do Wojewody Pomorskiego pismem z dnia 13.03.2023 r. wniosła Pani Alicja Rzepkowska. W uzasadnieniu wskazała, iż wobec nie zachowania wymogów do podjęcia decyzji, a mianowicie nie udostępnienia akt inwestycji właścicielowi nieruchomości w całości i brak możliwości składania żądań przed wydaniem decyzji, które to miałyby ogromny wpływ na decyzję oraz zatajenie tego faktu w wydanej decyzji, posłużenie się kłamstwem przez pełnomocnika Starostwa w Wejherowie, stanowi podstawę uchylenia tej decyzji w całości. W ocenie

skarżącej nie udostępnienie całości dokumentacji spowodowało, iż zabrano jej prawo udostępnienia wielu ważnych faktów, ujawnienie których budzi duże wątpliwości czy ta decyzja mogłaby być zatwierdzona. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie ma żadnego uzasadnienia w przypadku braku funduszy na inwestycję oraz zagraża zdrowiu skarżącej, będącej osobą samotną, która ma problemy z poruszaniem się, nie może niczego dźwigać, nie może się schylać i wymaga długiej rehabilitacji, nie ma fizycznej ani finansowej możliwości wyprowadzenia się stąd.

Poinformowała również, że jej dom znajduje się na obszarze układu ruralistycznego Rumi, który został ujęty w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków. Sąsiadujący dom, 5 metrów od jej domu, został wpisany w księgę zabytków, a obszar blisko domu znajduje się w zasięgu stanowiska archeologicznego. Źródła historyczne potwierdzają istnienie ludzkich społeczności na tych terenach już od 1223 roku i tutaj Rumia jako najpierw wieś, a potem miasto miała swój początek, dlatego moja nieruchomość znajduje się na obszarze, który nosi nazwę Stara Rumia. W bliskim sąsiedztwie znajduje się wiele zabytków, np. stary młyn, groby jamowe z epoki Żelaza i wiele, wiele innych. Zaznaczyła, że w miejscu jej nieruchomości jest zabytkowy układ ruralistyczny - dziedzictwo kultury, obszar objęty ochroną, zatem musi być chroniony, a nie burzony. Nie zgadza się ani na wywłaszczenie ani na wyburzenie jej budynku.

Skarżąca stwierdziła, że Pomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał słuszną odmowę na tą inwestycję, gdyż teren inwestycji jest objęty ochroną. Dom w odległości 5 metrów od jej domu - uznany za zabytek nie wyrósł w innej epoce, ale jest kształtem i formą identyczny do jej domu i kolejnych tu stojących domów i tworzy układ ruralistyczny - prawnie chroniony. Ponadto prowadzenie robót budowlanych w tak bliskiej odległości przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków i na obszarze wpisanym do rejestru zabytków niesie zagrożenie bardzo dużego nieodwracalnego zniszczenia tych domów - dóbr kultury. Wydanie decyzji bez zgody Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków jest kolejnym punktem nie zachowania wymogów do wydania tej decyzji. Nieruchomość jest ogrodzona i okolona niemalże w całości żywymi żywopłotami. Ponadto znajduje się tutaj bardzo dużo roślin, kwiatów, drzew, krzewów i traw, tak więc duża część nieruchomości nadal nosi cechy wiejskiego i kompletnie dzikiego krajobrazu, łącznie z kopcami mrówek, które widuje się zazwyczaj w lesie. Taka roślinność przyciąga zwierzęta i ptaki. W tym surowym krajobrazie przechadzają się kuny, jeże i myszki, na stałe zamieszkują tu takie ptaki jak: wróble, sikorki bogatki, sroki, a kosy wiją tu gniazda lęgowe i przez cały czas od wiosny do późnego lata na cokole dachu, zawsze o tej samej porze wyśpiewują pieśni godowe i wtedy można zaznać nieprawdopodobnego szczęścia. Wydanie decyzji na podstawie wątpliwej oceny środowiska naturalnego, gdzie faktycznie znajdują się zwierzęta pod ochroną i pod ścisłą ochroną jest kolejnym punktem nie zachowania wymogów do wydania tej decyzji.

Zdaniem skarżącej wydanie decyzji na podstawie nie udostępnienia jej akt sprawy, aby nie zauważyła bezpłatnego i niejasnego, zawłaszczenia jej własności, nie objętej planem rozbudowy jest kolejnym punktem nie zachowania wymogów do wydania tej decyzji, ale, przekraczaniem przez organ publiczny swoich uprawnień i działaniem na szkodę jej interesu prywatnego i to jest karalne.

W ocenie skarżącej można w inny sposób przeprowadzić rozbudowę tej drogi, to nie jest jedyna alternatywa, w dyspozycji pozostaje tuż obok ogromny teren - wielkości co najmniej 4000 m² w okolicy obecnego ronda Jana Pawła II, po przeprowadzonych wyburzeniach kamienic, który stoi pusty i niezagospodarowany, więc zamiast burzyć kolejne domy i obciążać budżet kolejnymi wydatkami związanymi z wypłatą odszkodowania wydaje się sensownym rozwiązaniem tego konfliktu interesów tak, aby nie została ona skrzywdzona, poprzez pozbawienie ostatniego bastionu bezpieczeństwa.

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

Przy piśmie z dnia 21.04.2023 r. nr AB.6740.11.19.2022.1, organ I instancji przesłał pismo Pani Alicji Rzepkowskiej z dnia 13.04.2023 r., w którym podniosła kwestię braku otrzymania, przed wydaniem decyzji, całości dokumentów z którymi miała prawo się zapoznać, aby mieć możliwość wniesienia zastrzeżeń. Jednocześnie skarżąca podtrzymała swoje stanowisko, że zostały naruszone podstawy prawne, brak zachowania wymogów do podjęcia decyzji.

Wojewoda Pomorski, w ramach dodatkowego postępowania wyjaśniającego, pismem z dnia 15.05.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.a przekazał kopię odwołania Pani Alicji Rzepkowskiej, pełnomocnikowi inwestora, celem wypowiedzenia się, w sprawie podniesionych przez skarżonych zastrzeżeń w przedmiocie lokalizacji przedmiotowej inwestycji. Jednocześnie wezwał o udokumentowanie daty złożenia ponownego wniosku o opinię w trybie art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej do Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Przy piśmie z dnia 15.05.2023 r. nr AB.6740.11.19.2022.1, organ I instancji przesłał pismo Pani Alicji Rzepkowskiej z dnia 04.05.2023 r., w którym opisuje jak doszło do tego, że nie udostępniono jej całej dokumentacji i zabrano prawo głosu, aby nie mogła zgłosić rzeczy ważnych, które absolutnie stoją na przeszkodzie w zatwierdzeniu tej decyzji.

Pismem z dnia 17.05.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.c, organ II instancji, przekazał pełnomocnikowi inwestora, kopię pisma Pani Alicji Rzepkowskiej z dnia 04.05.2023 r. stanowiącego uzupełnienie odwołania od przedmiotowej decyzji celem szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie podniesionych zarzutów dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

W odpowiedzi na wezwanie Wojewody Pomorskiego nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.a z dnia 15.05.2023 r, pełnomocnik inwestora w piśmie z dnia 01.06.2023 r. zawarł stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu. Jednocześnie przesyłam potwierdzenie wysłania pisma do Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (PWKZ) w dniu 22.12.2022 r. przez ePUAP oraz odpowiedź PWKZ z dnia 18.04.2023 r. z informacją o braku zastrzeżeń.

Odnosząc się do podnoszonych w odwołaniu zastrzeżeń wyjaśnił, iż inwestycja początkowo była podzielona na dwa etapy, których przygotowanie było podzielone między Urząd Miasta Rumi oraz Zarząd Dróg Wojewódzkich (ZDW) w Gdańsku, który to prowadził inwestycję przebudowy ronda Jana Pawła II (jako zarządca tego skrzyżowania). Dopiero na późniejszym etapie zdecydowano o przygotowaniu jednej inwestycji, która połączyła przebudowę ronda Jana Pawła II oraz przebudowę ulicy Dębogórskiej. Rozwiązanie projektowe dot. ronda jest przeniesieniem rozwiązań przygotowanych przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w 2017 roku. Dokumentacja była ukończona i posiadała wszystkie wymagane uzgodnienia, opinie itp. poza decyzją ZRID. Przed projektem budowlanym, ZDW wykonał kilka wariantów przebudowy. Przyjęte rozwiązanie w postaci pięciowłotowego ronda zostało wybrane w konsultacji z zarządcami krzyżujących się dróg. Oceniono, że z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu jest to rozwiązanie bardzo korzystne. Taki rodzaj skrzyżowania oceniono również jako czytelny i sprawnie komunikujący wszystkie wloty a także znany przez użytkowników, podobny do stanu istniejącego. Inne warianty zostały odrzucone za względu na mniejszą czytelność, skomplikowanie, bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego lub brak podłączenia do skrzyżowań wszystkich ulic, co nie było do przyjęcia dla zarządców dróg. Zaprojektowany układ jest z całą pewnością najlepszym możliwym rozwiązaniem tego układu drogowego. Mając na uwadze wszystkich użytkowników ruchu, lokalne uwarunkowania i dobro mieszkańców wybrano wariant najbardziej zasadny i słuszny. Alternatywne rozwiązania ostatecznie nie uzyskały akceptacji zarządców dróg.

Znajdujący się na działce nr 196/2 obręb 11 (numer działki sprzed podziału) budynek mieszkalny i inne przyległe gospodarcze, są przewidziane pod pas drogowy od 2011 r. od kiedy zaczął obowiązywać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) dla tego obszaru (Uchwała Nr VII/66/2011 z dnia 31.03.2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla obszaru położonego w Rumi, zwanego "CEYNOWY" - Publikacja: Dz. Urz. Województwa Pomorskiego nr 55 z 13.05.2011 r., poz. 1259; Data wejścia w życie: 13.06.2011 r. Przedmiotowa inwestycja nie nawiązuje bezpośrednio do MPZP, jednak zmiana lokalizacji ronda była istotą przedmiotowej inwestycji i naturalnie zakładano zajęcie części ww. nieruchomości, co przewidziano już w 2011 roku przy uchwalaniu MPZP.

Warto zaznaczyć, że potrzeba przebudowy ronda wynikała z chęci podłączenia do ronda ulicy Żołnierzy I Dywizji Wojska Polskiego, która obecnie krzyżuje się z jednym z wlotów ronda w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego (liczne wypadki i kolizje) oraz powodujący zatory drogowe. Bez zmiany lokalizacji środka ronda i jego „przesunięcia” w stronę działki nr 196/2, byłoby to niemożliwe.

Przy piśmie z dnia 31.05.2023 r. nr AB.6740.11.19.2022.1, organ I instancji przesłał pisma Pani Alicji Rzepkowskiej z dnia 26.05.2023 r., w których wniosła o przesłanie jej opinii Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5183.589.2021.T z dnia 20.08.2021 r. oraz wyjaśnienie zapisów przedmiotowej decyzji w odniesieniu do działki nr 196/6 – czego dotyczy zezwolenie na budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia, czy na działkę nr 196/6 będzie wybudowany zjazd oraz czego dotyczy zezwolenie na budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu.

W kolejnym piśmie z dnia 26.05.2023 r. Pani Alicja Rzepkowska wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji Starosty Wejherowskiego na podstawie art. 155 Kpa, ponieważ zgodnie z art. 156 Kpa istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności. Jednocześnie w piśmie tym rozwinęła soje zarzuty zawarte w odwołaniu.

Przy piśmie z dnia 15.06.2023 r. nr WN.4222.17.1.2023.JW, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku przekazał Uchwałę Nr 691/LIV/23 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29.05.2023 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, drogi wojewódzkiej nr 100 położonej na terenie Powiatu Wejherowskiego i Powiatu Puckiego, drogi wojewódzkiej nr 101 położonej na terenie Powiatu Puckiego oraz odcinka drogi wojewódzkiej nr 218 położonej na terenie Powiatu Kartuskiego i Powiatu Wejherowskiego w celu dokonania rozstrzygnięcia zgodnego z treścią ww. uchwały.

W związku z pismem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, Wojewoda Pomorski pismem z dnia 03.07.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.d, wezwał pełnomocnika inwestora do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie podniesionych w odwołaniu przez skarżącą stronę zarzutów dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej w świetle zmiany kategorii drogi wojewódzkiej nr 100. W przypadku zmiany przyjętych rozwiązań należy złożyć skorygowany wniosek wraz ze wszystkimi załącznikami i projektem budowlanym obejmującym nowe rozwiązania. Natomiast w przypadku braku możliwości zmiany przyjętych rozwiązań przedłożyć skorygowany wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz dokumentację projektową uwzględniającą zmianę kategorii drogi wojewódzkiej nr 100 objętej niniejszym postępowaniem oraz sprecyzowania celu zajęcia nieruchomości, dla których wnioskuje się o ograniczenia w użytkowaniu.

Następnie pismem z dnia 05.07.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.e, w uzupełnieniu ww. wezwania, wezwano do dostarczenia opinii do wniosku, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej wydanych na rzecz właściwego zarządcy drogi, dostarczenia oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa udzielonego Panu Mariuszowi Szyszkowskiemu, uprawniającego go do wystąpienia w imieniu zarządcy drogi powiatowej o wydanie opinii określonych art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej.

Pani Alicja Rzepkowska przy piśmie z dnia 06.07.2023 r. przedłożyła zawiadomienie Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 16.06.2023 r. nr RD.5140.100.2023.MS o zamiarze włączenia do wojewódzkiej ewidencji zabytków karty ewidencyjnej budynku przy ul. Cejnowy 2 w Rumi, działka nr 196/2, obręb Rumia.

Pismo z dnia 07.07.2023 r. Pani Alicji Rzepkowskiej dotyczyło informacji w sprawie części nieruchomości poza obszarem rozbudowy ronda.

Na wnioski pełnomocnika inwestora z dnia 11.07.2023 r. nr ZD-SPiRPD-7mn-420/W/25/2023, oraz z dnia 19.07.2023 r. nr ZD-SPiRPD-7mn-420/W/25/2023, Wojewoda Pomorski pismem z dnia 28.07.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.f ze względu na konieczność oczekiwania na przedłożenie przez inwestora dodatkowych wyjaśnień i dokumentów wyznaczył nowy termin rozpatrzenia sprawy.

W odpowiedzi na wezwanie, przy piśmie z dnia 17.08.2023 r. nr ZD-SPiRPD-7mn-420/W/25.1/2023 pełnomocnik inwestora podtrzymał swoje stanowisko w sprawie zarzutów podniesionych w odwołaniu, uzupełnił dokumenty objęte wezwaniem wraz ze stanowiskiem Burmistrza Miasta Rumi.

Wojewoda Pomorski pismem z dnia 04.10.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.g, wezwał pełnomocnika inwestora do dostarczenia opinii do wniosku, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej wydanych na rzecz właściwego zarządcy drogi, skorygowania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz przedłożenia

dokumentacji projektowej uwzględniającej zmianę kategorii drogi wojewódzkiej nr 100 objętej niniejszym postępowaniem.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, pismem z dnia 26.10.2023 r. nr WN.4222.17.1.2023.JW wniósł o udzielenie informacji na jakim etapie jest postępowanie, a po wydaniu rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, o przesłanie ww. rozstrzygnięcia.

Pismem z dnia 26.10.2023 r. Pani Alicja Rzepkowska wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji i uchylenie bezprawnej decyzji dołączając jednocześnie kopię zawiadomienia Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 03.10.2023 r. nr RD.5140.100.2023.MS o włączeniu do wojewódzkiej ewidencji zabytków karty ewidencyjnej zabytku: budynku mieszkalnego przy ul. Ceynowy 2 w Rumi, działka nr 196/2, obr. Rumia 11.

Wojewoda Pomorski pismem z dnia 30.11.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.h, ponownie wezwał pełnomocnika inwestora do dostarczenia opinii do wniosku, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej wydanych na rzecz właściwego zarządcy drogi, skorygowania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz przedłożenia dokumentacji projektowej uwzględniającej zmianę kategorii drogi wojewódzkiej nr 100 objętej niniejszym postępowaniem.

W piśmie z dnia 30.11.2023 r. Pani Alicja Rzepkowska poinformowała, że Starostwo Wejherowo dopuszcza się fałszowania oraz rozpowszechniania sfałszowanej dokumentacji dotyczącej decyzji ZRID o nr AB.6740.11.19.2022.1 do innych organów.

W piśmie z dnia 21.12.2023 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.i, organ odwoławczy poinformował o wyznaczeniu nowego terminu rozpatrzenia sprawy.

Wojewoda Pomorski pismem z dnia 06.02.2024 r. nr WI-III.7821.1.7.2023.EK.j, kolejny raz wezwał pełnomocnika inwestora do dostarczenia opinii do wniosku, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej wydanych na rzecz właściwego zarządcy drogi, skorygowania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz przedłożenia dokumentacji projektowej uwzględniającej zmianę kategorii drogi wojewódzkiej nr 100 objętej niniejszym postępowaniem.

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 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 obarczona jest wadą prawną, a wady tej nie można konwalidować w postępowaniu wyjaśniającym przed organem odwoławczym.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych ma szczególnie charakter z uwagi na cel, któremu służy, to jest uproszczenie procedur dotyczących wydawania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Skróceniu czasu wydawania tych rozstrzygnięć służy przede wszystkim połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygania o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzanie podziału nieruchomości, przejmowanie jej na własność publiczną i zatwierdzanie projektu budowlanego stanowiące pozwolenie na budowę.

Przepis art. 1 ust. 1 specustawy drogowej precyzuje jej zakres przedmiotowy, wskazując, że określa ona zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także organy właściwe w tych sprawach.

Odesłanie to nie przewiduje żadnych wyjątków co oznacza, że jedynie inwestycja dotycząca drogi stanowiącej drogę publiczną w rozumieniu ustawy o drogach publicznych może być prowadzona na zasadach i warunkach przewidzianych w specustawie drogowej. Podkreślenia wymaga zatem, że pojęcie "drogi publicznej" definiuje art. 1 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tym przepisem "drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych". Ustawa o drogach publicznych dzieli drogi te na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne (art. 2 ust. 1 ustawy). W zależności od rodzaju drogi, zaliczenie jej do odpowiedniej kategorii następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 u.d.p.) lub w formie uchwały organu samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla (art. 6 ust. 2, 6a ust. 2, art. 7 ust. 2 u.d.p.). Drogi niezaliczone do żadnej z wyżej wymienionych kategorii dróg publicznych posiadają status "dróg wewnętrznych" (art. 8 ust. 1 u.d.p.). Zatem stwierdzić należy, że przepisy specustawy drogowej nie znajdują zastosowania do realizacji dróg wewnętrznych (por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2348/10, LEX nr 953047).

Jak wynika z treści wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przedmiotem tej inwestycji jest realizacja drogi publicznej ul. Dębogórskiej - kategorii drogi powiatowej, klasy Z (zbiorczej), na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II w Rumi.

W ocenie organu odwoławczego projektowana rozbudowa drogi ma charakter inwestycji w zakresie dróg publicznych. Stanowi ona bowiem niewątpliwie element uzupełniającej sieci dróg "służących miejscowym potrzebom", a w szczególności niezbędnej obsłudze komunikacyjnej przyległych do niej działek.

Postępowanie administracyjne w rozstrzyganej sprawie wszczęte zostało na podstawie wniosku strony. Wniosek jest czynnością dyspozytywną strony. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęte jest stanowisko, że wszczęcie postępowania na wniosek wiąże organ administracji publicznej. Organ administracji jest zatem związany żądaniem strony, które wyznacza rodzaj i granice postępowania administracyjnego i nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania tego żądania. Stronie wnioskującej przysługuje przy tym prawo do modyfikacji pierwotnie złożonego wniosku, która to ewentualna zmiana będzie wiązać organ prowadzący postępowanie. Treść żądania, czy odpowiednio jego zmiana dokonana przez podmiot wszczynający postępowanie wyznacza stosowną normę prawa materialnego oraz prawa procesowego, które mają znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. Przyjmuje się bowiem, że dopóki sprawa nie zostanie zakończona decyzją ostateczną, strona może modyfikować swoje żądania, a organ administracji publicznej ma obowiązek na nowo je ocenić w świetle przepisów prawa materialnego, po wyczerpującym ustaleniu stanu faktycznego.

Zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, właściwy zarządca drogi składa wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zatem złożenie wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej poprzedzone jest prawną koniecznością uzyskania przez wnioskodawcę opinii wskazanych w przepisie organów jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie, zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy drogowej, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił Zarząd Powiatu Wejherowskiego, reprezentowany przez Roberta Lorbieckiego, dołączając opinie Zarządu Województwa Pomorskiego - Uchwałę Nr 775/272/21 z dnia 03.08.2021 r., i opinię Zarządu Powiatu Wejherowskiego nr GN.7111.19.2021.BO z dnia 17.08.2021 r. uzyskane przez Burmistrza Miasta Rumi.

Powyższe powoduje, że Zarząd Powiatu Wejherowskiego, wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej wniosek pn.: "Rozbudowa drogi powiatowej nr 1472C ul. Dębogórskiej klasy Z, na odcinku od ronda Jana Pawła II do ronda Marszałka M. Płażyńskiego wraz z rozbudową ronda Jana Pawła II", złożył bez uzyskania opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) co narusza art. 11b ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Ponadto zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 specustawy drogowej, inwestor - Zarząd Powiatu Wejherowskiego, do wniosku dołączył również opinię Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku nr ZS.2215.2.51.2021.KR z dnia 28.07.2021 r., opinię Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Gdańsku Nr 3442/21 z dnia 20.08.2021 r. oraz Nr 3934/21 z dnia 23.09.2021 r., negatywną opinię Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5183.589.2021.TK z dnia 20.08.2021 r., uzyskane przez Burmistrza Miasta Rumi reprezentowanego przez Pana Jarosława Grabowskiego.

Jednocześnie w toku postępowania organu I instancji przy piśmie z dnia 01.02.2023 r., pełnomocnik inwestora dołączył oświadczenie o niewydaniu opinii w ustawowym terminie przez Pomorskiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku po ponownie złożonym wnioskiem z dnia 22.12.2022 r. w związku z negatywną opinią Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5183.589.2021.TK z dnia 20.08.2021 r. Z dołączonego do oświadczenia wniosku wynika, iż wniosek ten złożył Burmistrz Miasta Rumi.

Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że dołączone do wniosku opinie wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 specustawy drogowej, wydane zostały na wniosek Burmistrza Miasta Rumii, a nie zarządcę drogi powiatowej – Zarządu Powiatu Wejherowskiego składającego wniosek o wydanie decyzji, co narusza w sposób rażący art. 11b oraz art. 11d ust. 1 specustawy drogowej.

Pomimo kilkakrotnych wezwań przez Wojewodę Pomorskiego w postępowaniu odwoławczym, wniosek Zarządu Powiatu Wejherowskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej drogi nie został uzupełniony o opinie wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 specustawy drogowej wydane na Zarząd Powiatu Wejherowskiego.

Stosownie do art. 7 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej mają obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. W ocenie organu odwoławczego, Starosta Wejherowski, naruszył powołane wyżej przepisy postępowania, w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy.

Ponownie rozpatrując przedmiotową sprawę, organ I instancji, wezwie inwestora do przedłożenia opinii wskazanych w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 specustawy drogowej wydanych na Zarząd Powiatu Wejherowskiego.

Wojewoda Pomorski, rozpoznając sprawę stwierdził także inne uchybienia w sprawie, które wymagają wymienienia z uwagi na przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku przy piśmie z dnia 15.06.2023 r. nr WN.4222.17.1.2023.JW przekazał Uchwałę Nr 691/LIV/23 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej, drogi wojewódzkiej nr 100 położonej na terenie Powiatu Wejherowskiego i Powiatu Puckiego, drogi wojewódzkiej nr 101 położonej na terenie Powiatu Puckiego oraz odcinka drogi wojewódzkiej nr 218 położonej na terenie Powiatu Kartuskiego i Powiatu Wejherowskiego. W związku ze zmianą stanu faktycznego, konieczna jest korekta wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uwzględniająca zmianę kategorii drogi wojewódzkiej nr 100 objętej niniejszym postępowaniem.

Pomimo wezwań, inwestor nie wprowadził korekty wniosku.

Stosownie do art. 11f ust.1 ustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: 1) wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii; 2) określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów; 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa; 4) wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich; 5) zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 1; 6) oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego; 7) zatwierdzenie projektu budowlanego; 8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące: a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, b) określenia obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie, e) obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, f) obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, g) obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, h) obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, i) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, j) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Tak jak już wyżej przedstawiono, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w razie potrzeby, określa ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11 f ust.1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h. Katalog ten jest zamknięty i dotyczy: budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, terminów rozbiórki istniejących

obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, budowy lub przebudowy zjazdów.

Dlatego też zamieszczanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ograniczeń wynikających z innych obowiązków niż wymienione powyżej (jak budowa czy przebudowa ogrodzenia) jest niedozwolone. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25.04.2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 2952/16 wskazał, iż „Nie leży bowiem w kompetencji organu wydającego decyzję ZRID orzekanie w tejże decyzji o sposobie posadowienia ogrodzenia na nieruchomości, powstałej w wyniku podziału gruntu, ale określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych (art. 11f ust. 1 pkt. 2 specustawy drogowej). Zamieszczenie w decyzji ZRID obowiązku odtworzenia np. ogrodzenia skarżących byłoby z mocy prawa nieważne, gdyż stanowiłoby de facto uzależnienie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami, to zaś jest zabronione art. 11e specustawy drogowej. (...) Czym innym jest określenie robót budowlanych, stanowiących element realizacji inwestycji drogowych (w tym usunięcie istniejących, a zbędnych obiektów budowlanych na nieruchomościach nabytych pod drogi), a czym innym określenie robót budowlanych w postaci – jak w sprawie niniejszej – budowy ogrodzenia. Te ostatnie roboty nie podlegają bowiem przepisom specustawy drogowej, ale Prawu budowlanemu i dlatego nie tylko nie powinny, ale wręcz nie mogą być objęte dokumentami realizacyjnymi inwestycji drogowej lub decyzją ZRID.”

Po dokonaniu nowelizacji specustawy drogowej, ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r., (Dz.U. z 2015 r. poz. 1590), która weszła w życie 27 października 2015 r., w myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 specustawy drogowej, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 specustawy drogowej). Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi powiatowej), jak i innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie dróg gminnych).

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez inwestora na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych w związku z inwestycją drogową, na co w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a specustawy drogowej. Zgodnie z art. 11f ust. 2a specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g specustawy drogowej, właściwym zarządcom dróg. Zgodnie zaś z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych.

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z budową drogi powiatowej, zaszła konieczność budowy/rozbudowy drogi wojewódzkiej (przed zmianą kategorii drogi), drogi gminnej. Znalazło to odzwierciedlenie w załączonej do wniosku mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załącznik nr 1 do decyzji Starosty Wejherowskiego, jak również w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji. W pkt I.A-I.C, Starostwa Wejherowski wskazał działki przeznaczone pod budowę drogi powiatowej, jak również przeznaczone pod budowę/rozbudowę drogi wojewódzkiej (przed zmianą kategorii drogi), drogi gminnej.

Jednak w rozstrzygnięciu decyzji brak jest informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g specustawy drogowej, jak również zezwolił na jego wykonanie (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j specustawy drogowej).

Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządcom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g specustawy drogowej.

Analizując zaskarżoną decyzję i zgromadzony materiał dowodowy organ odwoławczy stwierdził, iż zarówno inwestor nie był uprawniony do wnioskowania o przekazanie nieruchomości niezbędnych do budowy innych dróg publicznych (drogi wojewódzkiej i drogi gminnej) na rzecz Województwa Pomorskiego oraz Gminy Miasta Rumi, jak również Starosta Wejherowski nie był uprawniony do orzeczenia w decyzji o przejściu z mocy prawa na własność ww. podmiotów działek wymienionych w pkt XIII.B - XIII.C decyzji.

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej, inne drogi publiczne, wybudowane w związku z inwestycją główną i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane właściwym do zarządzania nimi zarządom. W tym miejscu podkreślić należy jednak, iż na podstawie art. 11f ust. 2a specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, sama w sobie nie przenosi na rzecz odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego własności dróg publicznych wybudowanych w związku z realizacją inwestycji głównej. Stanowi ona jedynie podstawę do podjęcia w dalszej kolejności czynności zmierzających do przekazania tych dróg właściwym zarządom, w celu zapewnienia spójności sieci dróg w Polsce.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż przyjęte założenie jest wystarczające dla możliwości realizacji inwestycji przez inwestora. Nabycie przez niego wszystkich nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających, w tym nieruchomości przeznaczonych pod budowę lub rozbudowę innych dróg publicznych, oznacza, że podmiot ten poprzez nabycie własności, uzyskuje tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prowadzona inwestycja w zakresie innej drogi publicznej jest związana z zakresem inwestycji głównej. Zasadnym jest więc, aby w ramach zadania inwestycyjnego inwestor odpowiadał za całość terenu inwestycji, w tym za konsekwencje nabycia nieruchomości.

Kolejnym argumentem na poparcie tej tezy jest fakt, iż z chwilą uzyskania przez decyzję waloru ostateczności, nieruchomości, które przekazane byłyby na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, stałyby się własnością innego podmiotu. Co za tym idzie – inwestor danej inwestycji (zarządca drogi, który składał wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji) utraciłby prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, bowiem działki, które przeznaczone zostały na inne drogi publiczne stałyby się własnością innego podmiotu publicznoprawnego.

Koniecznym w tym miejscu jest podkreślenie, że powyższe przepisy mają charakter uregulowań wyłączeniowych, a więc głęboko ingerują w sferę podstawowych praw obywateli, jakim jest prawo własności. Oznacza to, że ich wykładnia nie może być dokonywana w sposób rozszerzający. Zasada *exceptiones non sunt extendendae* uznawana powszechnie za standard europejskiej (kontynentalnej), w tym również polskiej kultury prawnej, wyraźnie wskazuje, iż normy wyjątkowej nie powinno się wykorzystywać dla celów wykraczających poza zakres unormowania.

Dodatkowo trzeba stwierdzić, że specustawa drogowa oparta jest na założeniu, że wniosek o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa inwestor, będący właściwym zarządcą drogi (art. 11b ust. 1). Jest to więc podmiot, który inicjuje postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a po jej wydaniu realizuje inwestycję. Z tego też powodu jest to podmiot odpowiedzialny za całość procesu inwestycyjnego, włącznie ze skutkami związanymi z nabyciem nieruchomości.

W ocenie Wojewody Pomorskiego, o braku możliwości orzeczenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o nabyciu prawa własności nieruchomości przejmowanych pod inną drogę publiczną niż droga stanowiąca przedmiot inwestycji świadczy brak literalnego dopuszczenia przez ustawę takiej konstrukcji. Wskazane powyżej założenia co do samego wyłączenia (przejmowania nieruchomości z mocy prawa przy ścisłym wykładaniu przepisów) i prowadzenia inwestycji tylko przez jeden podmiot, świadczą o tym, że tylko podmiot będący inwestorem może być podmiotem praw wynikających z tej decyzji w zakresie nabycia praw do nieruchomości objętych inwestycją. Przy takiej konstrukcji przepisów nie można uznać, że inny podmiot, nie prowadząc inwestycji drogowej (wniosek składa inny zarządca drogi), będzie nabywał nieruchomości, o których nabycie nie występował.

Wyjątkiem jest sytuacja, w której zarządca drogi będący inwestorem zawrze stosowne porozumienie z zarządcą innej drogi publicznej, która ma ulec rozbudowie/budowie. W takim porozumieniu powinny zostać zawarte stosowne zapisy określające precyzyjnie zakres uprawnień

obu podmiotów, w tym jasne wskazanie, iż dane nieruchomości przeznaczone pod budowę/rozbudowę innej drogi publicznej staną się własnością odpowiedniego zarządcy tej innej drogi publicznej w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a inwestor otrzyma prawo dysponowania nimi na cele budowlane na czas realizacji inwestycji, jak również wskazanie co do podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod daną inną drogę publiczną. Wskazany powyżej wyjątek nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Co prawda, w aktach sprawy zakończonej wydaniem decyzji Starosty Wejherowskiego znajduje się porozumienie, zawarte przez inwestora z Województwem Pomorskim i Gminą Miejską Rumia, jednakże treść tego dokumentu nie mogła być podstawą do orzeczenia w pkt XIII.B - XIII.C decyzji Starosty Wejherowskiego, iż działki przeznaczone pod budowę w ramach inwestycji innych dróg publicznych, wymienione w tych punktach, stają się z mocy prawa własnością odpowiednio Województwa Pomorskiego i Gminy Miejskiej Rumia, z dniem w którym decyzja Starosty Wejherowskiego stanie się ostateczna.

Wyjaśnić bowiem należy, iż z zawartych przez inwestora porozumień w żaden sposób nie wynika, iż nieruchomości przeznaczone pod budowę innych dróg publicznych, decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mają zostać przekazane na własność Województwa Pomorskiego i Gminy Miejskiej Rumia, a inwestor (Zarząd Powiatu Wejherowskiego) otrzyma prawo dysponowania nimi na cele budowlane na czas realizacji inwestycji. Wskazać należy, iż o ile nadany decyzji rygor natychmiastowej wykonalności umożliwia inwestorowi realizację inwestycji również na działkach, które miały stać własnością jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 17 ust. 3 specustawy drogowej), to już z dniem ustatecznienia się decyzji Starosty Wejherowskiego, działki wymienione w pkt XIII.B - XIII.C decyzji, przeszłyby na własność ww. jednostek samorządu terytorialnego.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ I instancji winien wyeliminować naruszenia dostrzeżone w postępowaniu odwoławczym i przeprowadzić postępowanie zgodnie z przepisami prawa. Starosta Wejherowski będzie zobowiązany zgodnie z zasadami określonymi w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 Kpa do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, wnikliwego przeanalizowania całego materiału dowodowego oraz ustalenia stanu faktycznego. Dokonane ustalenia organ zawrze w decyzji kończącej postępowanie w sprawie stosownie do art. 107 § 3 Kpa.

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 2016, poz.718 ze zm.) strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. Zgodnie z § 2 ust.3 pkt 1) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003, Nr 221, poz.2193) wpis stały wynosi w sprawach skarg z zakresu budownictwa i architektury 500 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 2017, poz.1369 ze zm.) stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania, może być przyznane prawo pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy obejmuje, zgodnie z

art. 244 § 1 ww. ustawy zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

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

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

Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

z up. Wojewody Pomorskiego

Zastępcą Dyrektora
Wydziału Infrastruktury

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują :

1. Zarząd Powiatu Wejherowskiego, reprezentowany przez Roberta Lorbieckiego,
2. Alicja Rzepkowska,
3. Starosta Wejherowski (ePUAP),
4. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wejherowie (ePUAP),
5. WI-III/aa.

Wyk. EK tel. 58 30-77-326