Znak sprawy: DLI-III.7621.58.2020.KR.26(KŻ)(DLI-II.KR)

Warszawa, 25 września 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana M. J. od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 15/20 z dnia 29 września 2020 r., znak: IF-AB.7820.5.2019.ES2,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa obejścia m. Złotoryja etapami. Etap I odcinek: droga wojewódzka nr 363 – droga powiatowa nr 2610D   
w formule «zaprojektuj i wybuduj» – faza I (km 0+000 – 3+885,00)”,

1. **Uchylam:**

* rysunki nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00, nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 mapy   
  w skali 1:500, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiące załączniki nr 1.1, nr 1.2, nr 1.3, nr 1.4, nr 1.5, nr 1.6 i nr 1.7 do zaskarżonej decyzji,
* arkusz zbiorczej mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0004 Kopacz (część 1 z 3), wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącej załącznik nr 2.3 do zaskarżonej decyzji,
* arkusz zbiorczej mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0011 Prusice, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącej załącznik nr 2.7 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00, nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 projektu zagospodarowania terenu (tom 02.00), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.1 do zaskarżonej decyzji,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumny nr 7 i nr 8 tabeli nr 1, znajdującej się na stronach 2-5, zawierające wskazanie stanu własności nieruchomości, ujawnionego – odpowiednio – w ewidencji gruntów oraz w księdze wieczystej,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 5, w wierszach   
  14-36, licząc od góry strony, zapis:

„\* z dniem 1 stycznia 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wykonuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa,

\*\* z dniem 1 września 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z/s   
w Warszawie wykonuje prawa własności Skarbu Państwa, na mocy ustawy z dnia   
10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 481).

**Tabela nr 2**

**Nieruchomość, na której prace budowlane będą realizowane na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, zm.: Dz. U.   
z 2020 r., poz. 471) w związku z art. 11i ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – istniejący pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 363:**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| L.p. | Obręb | AM | Nr działki | | Pow. zajęcia stałego działki przeznaczonej pod inwestycję [ha] | Właściciel/ Użytkownik wieczysty/ Zarządca Nieruchomości  wg ewidencji | Właściciel/ Użytkownik wieczysty/ Zarządca Nieruchomości  wg KW |
| Przed podziałem | Po podziale pod inwestycję |
| 1 | Rokitnica | 1 | 455/1 | - | 0,3494 | Województwo Dolnośląskie Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14 50-411 Wrocław | Skarb Państwa – Starosta Złotoryjski\* |

\* działka stanowiąca część drogi wojewódzkiej nr 363 stała się z mocy prawa   
z dniem 1 stycznia 1999 r. mieniem Województwa Dolnośląskiego, co potwierdza decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 sierpnia 2014 r. (znak: NiR-OR.7532.W.77-1.2014.MC)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumny nr 7 i nr 8 tabeli nr 3, znajdującej się na stronach 5-6, zawierające wskazanie stanu własności nieruchomości, ujawnionego – odpowiednio – w ewidencji gruntów oraz w księdze wieczystej,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę nr 3, znajdującą się na stronach 5-6, w zakresie dotyczącym działki nr 70/5, z obrębu Kopacz (strona 6, poz. 5 tabeli),
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 6, w wierszach   
  38-44, licząc od góry strony, zapis:

„\* z dniem 1 stycznia 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wykonuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa,

\*\* działka wykazana w ewidencji gruntów i budynków na podstawie decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Legnicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 stycznia 2019 r. (znak: WR.ZUZ.1.421.187.1.2018.EB)  
o ustaleniu linii brzegu (prawego i lewego) cieku Szreniawa na działkach ewidencyjnych nr 150 i nr 70/2 (przed podziałem), obręb Kopacz, gmina Złotoryja.

**Tabela nr 4**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumnę nr 8 tabeli nr 4 znajdującej się na stronach 6-8, zawierającą wskazanie stanu własności nieruchomości,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumny nr 7 i nr 8 tabeli nr 6, znajdującej się na stronach 14-16, zawierające wskazanie stanu własności nieruchomości, ujawnionego – odpowiednio – w ewidencji gruntów oraz w księdze wieczystej,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 16, w wierszach   
  5-9, licząc od dołu strony, zapis:

„\* z dniem 1 stycznia 2018 r. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wykonuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa,

\*\* z dniem 1 września 2017 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa z/s   
w Warszawie wykonuje prawa własności Skarbu Państwa, na mocy ustawy   
o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa.

**X. Wydanie nieruchomości**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 18, w wierszach   
  19-23, licząc od góry strony, zapis:

„Tom 02.07 Mosty i wiadukty. Most nad rz. Kaczawą – załącznik 3.4

Tom 02.08 Przepusty z funkcją przejścia dla zwierząt. Przepusty dla zwierząt

PS1, PS2, PS3, PZ2, PZ3 – załącznik 3.5

Tom 02.09 Przepusty pod drogami bez funkcji ekologicznej. Przepusty PR1

i PG1 – załącznik 3.6”,

* w zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 24, w wierszu 40, licząc od góry strony, zapis:

„3. Nr 3.1 – 3.7 - Projekt budowlany,”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunków nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00,   
  nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 mapy w skali 1:500, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiących załączniki nr 1.1 – 1.7 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, arkusza zbiorczej mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0004 Kopacz (część 1 z 3), wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącej załącznik nr 2.1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, arkusza zbiorczej mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0011 Prusice, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącej załącznik nr 2.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunków nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00,   
  nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 projektu zagospodarowania terenu (tom 02.00), stanowiących załączniki nr 3.1 – 3.7 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie dokumentów potwierdzających przynależność projektantów oraz sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załącznik nr 4 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie oświadczeń mgr inż. M. K. o sporządzeniu projektu architektoniczno-budowlanego branży mostowej zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, stanowiących załącznik nr 5 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie oświadczenia projektanta w przedmiocie obszaru oddziaływania obiektu, stanowiącego załącznik nr 6 do niniejszej decyzji,
* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 5, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 68. | Kopacz | 1 | 70/5 | - | 0,0130 |

**Tabela nr 2**

**Nieruchomości, na których prace budowlane będą realizowane na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| L.p. | Obręb | AM | Nr działki | |
| Przed podziałem | Po podziale pod inwestycję |
| 1 | Rokitnica | 1 | 455/1 | - |
| 2 | Kozów | 1 | 104/3 | 104/14 |
| 3 | Prusice | 1 | 523 | 523/3 |
| 4 | Kopacz | 1 | 145 | 145/2 |
| 5 | Kopacz | 1 | 144 | 144/1 |
| 6 | Kopacz | 1 | 144 | 144/3 |
| 7 | Prusice | 1 | 522 | 522/2 |
| 8 | Prusice | 1 | 1 | 1/1 |

”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 6, nowego zapisu:

„**Tabela nr 4**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 16, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 68. | Kopacz | 1 | 70/5 | - | 0,0130 |

**X. Wydanie nieruchomości**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 18, nowego zapisu:

„Tom 01.07 Mosty i wiadukty. Most nad rz. Kaczawą – załącznik 3.4

Tom 01.08 Przepusty z funkcją przejścia dla zwierząt. Przepusty dla zwierząt

PS1, PS2, PS3, PZ2, PZ3 – załącznik 3.5

Tom 01.09 Przepusty pod drogami bez funkcji ekologicznej. Przepusty PR1

i PG1 – załącznik 3.6”,

* ustalenie, w zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 24, nowego zapisu:

„3. Nr 3.1 – 3.9 - Projekt budowlany,”.

1. **W pozostałym zakresie zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 11 stycznia 2019 r. [złożonym osobiście do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (dalej: DUW we Wrocławiu) w dniu 15 stycznia 2019 r.], uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa obejścia m. Złotoryja etapami. Etap I odcinek: droga wojewódzka nr 363 – droga powiatowa nr 2610D w formule «zaprojektuj i wybuduj» – faza I (km 0+000 – 3+885,00)”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym   
i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 29 września 2020 r. decyzję Nr 15/20, znak: IF-AB.7820.5.2019.ES2, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Dolnośląskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa obejścia m. Złotoryja etapami. Etap I odcinek: droga wojewódzka nr 363 – droga powiatowa nr 2610D w formule «zaprojektuj i wybuduj» – faza I   
(km 0+000 – 3+885,00)”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan M. J. [pismem z dnia 3 listopada 2020 r., nadanym w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy   
z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1640,   
z późn. zm.)]. Odwołanie zostało uzupełnione pismami z dnia 18 grudnia 2020 r. i z dnia 22 grudnia 2020 r. W powyższym odwołaniu, wniesionym w terminie, oraz w pismach   
je uzupełaniających, skarżąca strona podniosła zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. z 2024 r. poz. 739) – jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „Ministrem”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują korygowanie zarówno wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą, organy administracji publicznej 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.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Minister rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Dolnośląskiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżącą stronę.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy drogowej*,we wniosku zawartoanalizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Ponadto, stosownie do art. 11d ust. 1 pkt 3a i 3b *specustawy drogowej*, we wniosku określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Dolnośląskiego, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*,do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. W tym miejscu wskazać trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła   
w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września   
2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U.   
z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych   
i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie   
z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725,   
z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji dokonanej ww. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r., a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Przedmiotowy projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*.   
Do projektu budowlanego dołączono oświadczenie projektantów i sprawdzających   
o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że poza uchybieniami, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji, spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu* *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.*

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2013 r., znak: WOOŚ.4210.28.2011.JS.178, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa obejścia m. Złotoryja od drogi nr 363 do drogi nr 328 (na trasie Legnica – Jelenia Góra) w wariancie 7 (południowym)”, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Legnicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nr 44/2019 z dnia 22 lutego 2019 r., znak: WR.ZUZ.1.421.187.2018.EB, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego,
* postanowieniem Nr 122/20 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 kwietnia 2020 r., znak: IF-AB.7840.6.119.2019.ES2, udzielającym zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b   
ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, *inwestor* dołączył wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, w tym również decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 maja 2014 r., znak: DOOŚ-OAII.4200.41.2013.aj.8, o umorzeniu postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach* i decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni w Legnicy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 stycznia 2019 r., znak: WR.ZUZ.1.421.187.1.2018.EB, w przedmiocie ustalenia linii brzegu (prawego i lewego) cieku Szreniawa, zwanej dalej „*decyzją ustalającą linię brzegu cieku Szreniawa*”.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia   
11 maja 2019 r., znak: IF-AB.7820.5.2019.ES2, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.   
W przedmiotowym zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie   
i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 29 września 2020 r. decyzję Nr 15/20 o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Dolnośląski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Dolnośląski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Dolnośląskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 29 września 2020 r., znak:   
IF-AB.7820.5.2019.ES2, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się   
z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Dolnośląskiego* określa również termin wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Dolnośląskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 121 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację omawianego przedsięwzięcia stanie się ostateczna (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, h, i oraz j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące:

* określenia obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (lit. e   
  ww. przepisu),
* określenia obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów (lit. h ww. przepisu),
* określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji m.in. powyższych obowiązków (lit. i ww. przepisu),
* zezwolenia na wykonanie m.in. ww. obowiązków (lit. j ww. przepisu).

Określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości może dotyczyć jedynie tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę nowej drogi, i jest konieczne w celu zajęcia nieruchomości dla zrealizowania planowanego obowiązku (M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2010). Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit i *specustawy drogowej*, stanowi zatem niejako prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (inaczej mówiąc – uprawnia do „wejścia” na daną nieruchomość).

W *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* określono obowiązek budowy zjazdów oraz przebudowy sieci uzbrojenia terenu m.in. na działkach:

* nr 104/14 (powstałej z podziału działki nr 104/3), z obrębu 0005 Kozów,
* nr 523/3 (powstałej z podziału działki nr 523), z obrębu 0011 Prusice,
* nr 145/2 (powstałej z podziału działki nr 145), z obrębu 0004 Kopacz,
* nr 144/1 i nr 144/3 (powstałych z podziału działki nr 144), z obrębu 0004 Kopacz,
* nr 522/2 (powstałej z podziału działki nr 522), z obrębu 0011 Prusice,
* nr 1/1 (powstałej z podziału działki nr 1), z obrębu 0011 Prusice,

jak również zezwolono na realizację ww. obowiązków na przedmiotowych nieruchomościach. Jednakże, stosownie do wniosku *inwestora* o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację planowanej inwestycji drogowej, w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* nie określono ograniczeń w korzystaniu z ww. działek dla realizacji obowiązku budowy zjazdów oraz przebudowy sieci uzbrojenia terenu. Podkreślenia wymaga natomiast, iż samo określenie obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1   
pkt 8 lit. e, h *specustawy drogowej*,oraz zezwolenie na ich wykonanie, bez jednoczesnego określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, nie uprawnia *inwestora* do zajęcia nieruchomości w celu zrealizowania planowanych prac, w oparciu o wydaną decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Dopiero bowiem ograniczenie   
w korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, tworzy tytuł prawny do władania nieruchomością na cele budowlane. Minister stwierdził ponadto, iż wnioskodawca nie przedstawił dla omawianych działek – objętych obowiązkiem budowy zjazdów oraz przebudowy sieci uzbrojenia terenu – oświadczeń   
o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

Wobec powyższego, pismem z dnia 29 marca 2021 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.8, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wskazania tytułu prawnego, na podstawie którego zamierza on wykonać prace polegające na budowie zjazdów oraz przebudowie sieci uzbrojenia terenu na ww. działkach. W odpowiedzi na ww. wezwanie organu odwoławczego, nadesłanej przy piśmie z dnia 23 czerwca 2021 r., znak:   
ID.782.25.2015/37, ID.782.55.2020.BG, *inwestor* wskazał jedynie, iż ostateczny kształt wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej został ustalony na etapie jego złożenia do Wojewody Dolnośląskiego i organ   
I instancji nie wymagał wnioskowania o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości. *Inwestor* nie uczynił tym samym zadość ww. wezwaniu z dnia 29 marca 2021 r.

Z uwagi na powyższe, pismem z dnia 12 sierpnia 2021 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.10, ponowionym następnie pismem z dnia 17 stycznia 2022 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.12, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek:

* nr 104/14 (powstałej z podziału działki nr 104/3), z obrębu 0005 Kozów, i nr 523/3 (powstałej z podziału działki nr 523), z obrębu 0011 Prusice, objętych obowiązkiem budowy zjazdów,
* nr 145/2 (powstałej z podziału działki nr 145), nr 144/1 i nr 144/3 (powstałych   
  z podziału działki nr 144), z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 522/2 (powstałej z podziału działki nr 522), i nr 1/1 (powstałej z podziału działki nr 1), z obrębu 0011 Prusice, objętych obowiązkiem przebudowy sieci uzbrojenia terenu,

lub przedłożenia wniosku *inwestora* o ograniczenie w korzystaniu z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, wraz z oświadczeniami właścicieli bądź użytkowników wieczystych ww. działek o wyrażeniu zgody na ustalenie takich ograniczeń w postępowaniu odwoławczym.

W piśmie z dnia 16 lutego 2022 r. (stanowiącym odpowiedź na ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 17 stycznia 2022 r.), *inwestor* zawarł prośbę o odstąpienie od wymogu przedłożenia oświadczeń o prawie do dysponowania ww. nieruchomościami na cele budowlane, gdyż ww. działki nie istnieją (powstaną dopiero w wyniku zatwierdzenia podziału działek nr 104/3, z obrębu 0005 Kozów, nr 145 i nr 144, z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 1, nr 522 i nr 523, z obrębu 0011 Prusice, ostateczną decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej).

Mając powyższe na względzie, organ odwoławczy pismem z dnia 7 kwietnia 2022 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.13, wezwał *inwestora* do przedłożenia oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane dla działek o pierwotnym numerze, tj. działek nr 104/3, z obrębu 0005 Kozów, nr 145 i nr 144, z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 1, nr 522 i nr 523, z obrębu 0011 Prusice (numery działek przed podziałem), których części objęte zostały obowiązkiem budowy zjazdów lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu lub do przedłożenia wniosku *inwestora* o ograniczenie w korzystaniu   
z ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji powyższych obowiązków, wraz z oświadczeniami właścicieli bądź użytkowników wieczystych ww. działek   
o wyrażeniu zgody na ustalenie takich ograniczeń w postępowaniu odwoławczym.

W związku faktem, iż przedłożone przez *inwestora* przy piśmie z dnia 12 sierpnia 2022 r., znak: AP-431/1459/2022, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania   
ww. nieruchomościami (przed podziałem) na cele budowlane, nie zawierało wskazania osoby upoważnionej do złożenia ww. oświadczenia w imieniu *inwestora*, pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KŻ.15, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przesłania prawidłowo wypełnionego ww. dokumentu. *Inwestor* uczynił zadość ww. wezwaniu, przekazując prawidłowo wypełniony dokument przy piśmie z dnia 14 września 2022 r., znak: AP-431/1721/2022.

Następnie, w toku postępowania odwoławczego Minister wezwał *inwestora* do skorygowania i przedłożenia (w 4 egzemplarzach) odpowiednich rysunków mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, oraz mapy stanowiącej część graficzną projektu zagospodarowania terenu, poprzez wprowadzenie do legendy mapy odrębnej linii wyznaczającej granice terenu, na którym prace budowlane polegające na budowie zjazdów oraz przebudowie sieci uzbrojenia terenu będą realizowane na podstawie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, i objęcie ww. linią działek:

* nr 104/14 (powstałej z podziału działki nr 104/3), z obrębu 0005 Kozów,
* nr 523/3 (powstałej z podziału działki nr 523), z obrębu 0011 Prusice,
* nr 145/2 (powstałej z podziału działki nr 145), z obrębu 0004 Kopacz,
* nr 144/1 i nr 144/3 (powstałych z podziału działki nr 144), z obrębu 0004 Kopacz,
* nr 522/2 (powstałej z podziału działki nr 522), z obrębu 0011 Prusice,
* nr 1/1 (powstałej z podziału działki nr 1), z obrębu 0011 Prusice.

*Inwestor* przekazał żądane dokumenty przy piśmie z dnia 21 grudnia 2022 r., znak:   
AP-431/2407/2022.

Z uwagi na powyższe, w pkt I niniejszej decyzji, Minister dokonał korekty odpowiednich zapisów *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, jak i załączników graficznych do zaskarżonego rozstrzygnięcia (mapa z przebiegiem drogi, projekt zagospodarowania terenu), poprzez ujęcie ww. działek nr 104/14, z obrębu 0005 Kozów, nr 145/2, nr 144/1 i nr 144/3,   
z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 1/1, nr 522/2 i nr 523/3, z obrębu 0011 Prusice, w tabeli nr 2, znajdującej się na stronie 5 zaskarżonej decyzji, jako nieruchomości, na których prace budowlane będą realizowane na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Ponadto, Minister powziął wątpliwość odnośnie ujęcia w decyzji *Wojewody Dolnośląskiego* działki nr 70/5, z obrębu Kopacz, jako działki stanowiącej teren wód płynących, podlegającej nieodpłatnemu zajęciu na czas realizacji inwestycji w trybie   
art. 20a *specustawy drogowej*. Zauważyć bowiem należy, iż nieruchomość ta, co prawda oznaczona w wypisie z rejestru gruntów jako „Wp” (grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi), stanowiła jednakże – na dzień wydania zaskarżonej decyzji – własność osoby fizycznej. W tym kontekście wyjaśnić należy, iż zgodnie   
z art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, w przypadku gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji tej inwestycji. Zgodnie z powyższym przepisem, zajęcie terenów wód płynących oraz terenów kolejowych następuje nieodpłatnie. Zarządca budowanej drogi publicznej nie uiszcza więc opłat za czasowe zajęcie tych obszarów. Ponosi jednak odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wywołane czasowym zajęciem tych obszarów, jako mogącym zakłócić realizowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej i transportu kolejowego. Szkodą mogą być również trwałe zmiany stanu faktycznego na tych obszarach, powodujące konieczność zmiany dotychczasowego sposobu realizacji zadań w zakresie gospodarki wodnej i transportu kolejowego (vide: M. Wolanin, Ustawa   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Wyd. 3, Warszawa 2021).

Co istotne, zajęcie terenów wód płynących i terenów kolejowych może nastąpić dopiero po zawarciu stosownego w tym względzie porozumienia, nawet jeśli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności. Zasadniczo zarządca drogi powinien wystąpić o zawarcie stosownego porozumienia na piśmie, w terminie nie krótszym niż 30 dni przed planowanym zajęciem danego terenu, chyba że decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, wtedy o zawarcie porozumienia występuje się niezwłocznie. Porozumienie to zawierane jest z właściwym zarządcą infrastruktury kolejowej oraz z właściwym podmiotem reprezentującym uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa do danego obszaru wód płynących.

W *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* – zgodnie z wnioskiem *inwestora* o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację planowanej inwestycji drogowej – wskazano „nieruchomości stanowiące tereny wód płynących położone w częściach w liniach rozgraniczających teren inwestycji, nie wymagające zatwierdzenia podziału” (tabela nr 3 znajdująca się   
w pkt III kontrolowanej decyzji). Wśród ww. nieruchomości wymieniona została działka nr 70/5, z obrębu Kopacz. Zgodnie zaś z pkt XIII przedmiotowej decyzji: „Inwestycja przebiega między innymi przez działki stanowiące tereny wód płynących będących własnością Skarbu Państwa i pozostających w administracji właściwego zarządcy. (…)części nieruchomości wód płynących, wchodzących w zakres przedmiotowej inwestycji, nie zmieniają właściciela z dniem, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna. Status prawny wspomnianych działek nie ulega zmianie – pozostają one nadal własnością Skarbu Państwa, a ich administratorem pozostaje aktualny zarządca (tabela nr 3)”.

Tym samym, stan prawny ww. nieruchomości uniemożliwiał skorzystanie przez *inwesto*ra z dyspozycji art. 20a *specustawy drogowej* w celu realizacji inwestycji drogowej na tej nieruchomości. W związku z powyższym, pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.58.2020.KŻ.15, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wyjaśnienia,   
na jakiej podstawie prawnej zamierza on zrealizować ww. inwestycję drogową na działce nr 70/5, z obrębu Kopacz.

W piśmie z dnia 27 października 2022 r., znak: ID.782.55.2020.BG/47, wyjaśniono,   
że działka nr 70/5 została wydzielona z działki nr 70/2, z obrębu Kopacz, stanowiącej wówczas własność osoby fizycznej, na podstawie *decyzji ustalającej linię brzegu cieku Szreniawa*. Wyznaczenie nowej linii brzegowej dla cieku Szreniawa konieczne było do uzyskania decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego dla projektowanego urządzenia wodnego, tj. przepustu pod korpusem drogi. Na podstawie *decyzji ustalającej linię brzegu cieku Szreniawa* m.in. na działce nr 70/2, z obrębu Kopacz, dokonano zmian w ewidencji gruntów prowadzonej w Wydziale Geodezji Starostwa Powiatowego w Złotoryi. Wydzielona przez projektowane linie brzegowe działka   
nr 70/5, na mocy ww. decyzji wydanej w oparciu o art. 220 ustawy z dnia 20 lipca   
2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo wodne*”, została oznaczona symbolem „Wp” (wody płynące).

W związku z oznaczeniem działki nr 70/5 symbolem użytku „Wp”, we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie wykazano   
ww. nieruchomości jako działki do zajęcia stałego, czyli wykupu przez *inwestora*, gdyż zgodnie z art. 211 ust. 4 *ustawy Prawo wodne*, śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. W ww. piśmie z dnia 27 października 2022 r. *inwestor* zobowiązał się do uregulowania spraw własnościowych dotyczących działki nr 70/5 wraz   
z poniesieniem kosztów odszkodowania i zwrócił się o ujęcie ww. działki w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jako „zajęcie stałe z własnością dla Skarbu Państwa”.

Powyższe – zdaniem Ministra – stanowiło wniosek o objęcie ww. działki linią rozgraniczającą teren przedmiotowej inwestycji drogowej. Jednocześnie podkreślić należy, iż niemożliwe jest, w trybie *specustawy drogowej*, uwzględnienie wniosku *inwestora* i przekazanie tej nieruchomości na własność Skarbu Państwa. Wskazać bowiem trzeba, że w niniejszej sprawie linia rozgraniczająca teren inwestycji wyznacza pas drogowy projektowanej drogi wojewódzkiej. Tym samym, nieruchomości znajdujące się w linach rozgraniczających stają się z mocy prawa – zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 2 *specustawy* *drogowej* – własnością Województwa Dolnośląskiego. Dlatego też uwzględnienie ww. wniosku *inwestora* i ujęcie działki nr 70/5 w liniach rozgraniczających teren projektowanego przedsięwzięcia drogowego spowoduje przejście własności przedmiotowej nieruchomości na rzecz Województwa Dolnośląskiego.

Jednocześnie zauważyć należy, iż w toku postępowania odwoławczego ww. działka   
nr 70/5 została nabyta na własność Gminy Miejskiej Złotoryja w drodze Aktu Notarialnego Repertorium A numer z dnia 27 listopada 2023 r. (przekazanego przy piśmie Gminy Miejskiej Złotoryja z dnia 7 grudnia 2023 r., znak: WAG.6822.2.2022). Na str. 3 w pkt h) ww. Aktu Notarialnego z dnia 27 listopada 2023 r. podano, iż na działce nr 70/5 nie znajdują się wody płynące ani wody stojące w rozumieniu *ustawy Prawo wodne.* W księdze wieczystej Nr , prowadzanej dla działki nr 70/5, jako właściciela wskazano Gminę Złotoryja, a sposób korzystania określono jako R – grunty orne.

Ponadto, analizując akta sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* Minister zauważył, że w toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji *inwestor* poinformował, iż działka nr 571/8, z obrębu Prusice, w wyniku scalenia uzyskała numer 523 (pismo *inwestora* z dnia 10 kwietnia 2019 r., znak: AP-431/464/2019). *Decyzją Wojewody Dolnośląskiego* zatwierdzony został podział działki nr 523, z obrębu Prusice, na działki nr 523/1, nr 523/2 i nr 523/3 (poz. 11 tabeli nr 5 znajdującej się   
w pkt VIII przedmiotowej decyzji), zgodnie z mapą zawierającą projekt podziału   
ww. nieruchomości, stanowiącą załącznik nr 2.9 do zaskarżonej decyzji. Zgodnie z pkt III *decyzji* *Wojewody Dolnośląskiego*, pod pas drogowy projektowanej drogi wojewódzkiej przeznaczona jest działka nr 523/2 (poz. 13 tabeli nr 1), zaś na działce nr 523/3 przewidziano budowę zjazdu publicznego (poz. 4 tabeli nr 4).

Jak wynika jednak z dokonanej przez Ministra analizy rysunku nr 02.00 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, oznaczonego jako załącznik nr 1.3 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, jak również rysunku nr 02.00 mapy stanowiącej część graficzną projektu zagospodarowania terenu, oznaczonego jako załącznik nr 3.1 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, przedstawiona została na nich nieistniejąca działka nr 571/8, z obrębu Prusice.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy pismem z dnia 1 grudnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.58.2020.KŻ.16, wezwał *inwestora* do przedłożenia (w odpowiedniej ilości egzemplarzy) skorygowanego rysunku nr 02.00 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, jak również skorygowanego rysunku   
nr 02.00 mapy stanowiącej część graficzną projektu zagospodarowania terenu, wchodzącego w skład projektu budowlanego, w zakresie objęcia działki nr 70/5, z obrębu 0004 Kopacz, linią przerywaną koloru fioletowego stanowiącą – zgodnie z legendą ww. mapy – „linię rozgraniczającą inwestycji określającą granicę pasa drogowego projektowanej drogi wojewódzkiej”, oraz uwzględnienie, iż działka nr 571/8, z obrębu 0011 Prusice, w wyniku scalenia uzyskała numer 523 i to ona ulega podziałowi na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

*Inwestor* uczynił zadość ww. wezwaniu Ministra przekazując skorygowane dokumenty przy pismach z dnia 21 grudnia 2022 r., znak: AP-431/2407/2022, i z dnia 4 kwietnia 2023 r., znak: AP-431/637/2023.

W związku z tym, w pkt I niniejszej decyzji Minister dokonał korekty odpowiednich zapisów *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, poprzez usunięcie działki nr 70/5 z tabeli nr 3 (znajdującej się na stronach 5-6 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*), określającej działki stanowiące teren wód płynących, podlegające nieodpłatnemu zajęciu w trybie art. 20a *specustawy drogowej*, i ujawnienie jej:

* w tabeli nr 1 znajdującej się w pkt III na stronach 2-5 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* (nowododana pozycja nr 68 tabeli na str. 5 zaskarżonej decyzji), wśród nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren planowanego przedsięwzięcia,
* w tabeli nr 6 znajdującej się w pkt IX na stronach 14-16 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* (nowododana pozycja nr 68 tabeli na str. 16 zaskarżonej decyzji), wśród nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Województwa Dolnośląskiego.

Zatwierdzone niniejszą decyzją załączniki graficzne, o których była mowa powyżej, uwzględniają również omówione zmiany dotyczące działek nr 70/5 i nr 523.

Analizując dalej akta sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, Minister stwierdził również nieprawidłowości odnośnie numeracji działek powstałych   
z podziału działek nr 74, z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 20, z obrębu 0011 Prusice, na mapie z projektem podziału nieruchomości zatwierdzonej przez Wojewodę Dolnośląskiego. W tym zakresie wskazać należy, iż *decyzją Wojewody Dolnośląskiego* zatwierdzony został podział działek nr 74, z obrębu 0004 Kopacz, oraz nr 20, z obrębu 0011 Prusice – wskazanych we wniosku *inwestora* jako nieruchomości niezbędne do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej – odpowiednio na działki nr 74/1 i nr 74/2 oraz na działki nr 20/1 i nr 20/2.

Zauważyć jednak trzeba, iż w wykazie zmian danych ewidencyjnych zawartym na zbiorczej mapie z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0004 Kopacz (część   
1 z 3), stanowiącej załącznik nr 2.3 do zaskarżonej decyzji, wskazano, że działka nr 74 dzieli się na działki nr „70/1” i nr „70/2”, co pozostaje w sprzeczności z numerami nowopowstałych działek wrysowanymi na przedmiotowej mapie podziałowej. Z kolei   
w wykazie zmian danych ewidencyjnych zawartym na zbiorczej mapie zawierającej projekty podziału nieruchomości z obrębu 0011 Prusice, stanowiącej załącznik nr 2.7   
do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, podano, iż działka nr 20 dzieli się na działki nr „20/1” i nr „20/1”, co nie koresponduje z numerami działek wrysowanymi na ww. mapie podziałowej.

Z uwagi na powyższe, pismem z dnia 29 marca 2021 r. organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia (w odpowiedniej ilości egzemplarzy) skorygowanej mapy   
z projektem podziału działki nr 74, z obrębu 0004 Kopacz, zawierającej wykaz zmian danych ewidencyjnych, w którym uwzględniony zostanie podział przedmiotowej działki na działki nr 74/1 i nr 74/2, oraz do przedłożenia skorygowanej mapy z projektem podziału działki nr 20, obrębu Prusice, zawierającej wykaz zmian danych ewidencyjnych, w którym uwzględniony zostanie podział przedmiotowej działki na działki nr 20/1 i nr 20/2. Przy piśmie z dnia 23 czerwca 2021 r. *inwestor* przedłożył zamienne zbiorcze mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0004 Kopacz (część 1 z 3), oraz nieruchomości z obrębu 0011 Prusice.

W związku z faktem, iż Minister dostrzegł, że na ww. mapach dokonane zostały jeszcze inne zmiany, nieobjęte ww. wezwaniem organu odwoławczego z dnia 29 marca 2021 r., pismem z dnia 12 sierpnia 2021 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.10, wezwał *inwestora* do konkretnego wskazania dokonanych zmian na ww. mapach oraz wyjaśnienia zasadności ich wprowadzenia. Do pisma z dnia 22 listopada 2021 r., znak:   
AP-431/2520/2021 (stanowiącego odpowiedź na ww. wezwanie organu odwoławczego), *inwestor* załączył pismo wykonawcy dokumentacji podziałowej GEO-POMIAN-EXPRESS Jacek Pomian z dnia 24 sierpnia 2021 r., w którym wyjaśniono,   
że oprócz korekty omyłek pisarskich w zakresie ww. działek nr 74, z obrębu 0004 Kopacz, i nr 20, z obrębu 0011 Prusice, dokonano zmian w zakresie powierzchni łącznej wydzielonych działek nr: 149/1, 149/2, 149/3, 74/1, 74/2, 146/1, 146/2, 146/3, 62/1 i 62/2, 145/1 i 145/2, z obrębu 0004 Kopacz. Przywołując treść § 27 ust. 3rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1670), w ww. piśmie wskazano, że powierzchnie działek, które zostaną przeznaczone pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej obliczone są z dokładnością do 0,0001 ha, zaś pole powierzchni działek stanowiących pozostałą część nieruchomości dzielonej pozostają zapisane z tą samą dokładnością, co nieruchomość przed podziałem. Dodatkowo podkreślono, że korekty te nie spowodowały zmian merytorycznych w treści mapy z projektem podziału nieruchomości, ani zmian w powierzchniach działek, które są kluczowe dla realizacji inwestycji.

W związku z powyższym, Minister – w pkt I niniejszej decyzji – dokonał korekty   
ww. dokumentacji podziałowej i zatwierdził w to miejsce zamienne dokumenty podziałowe przedłożone przez *inwestora*, uwzględniające prawidłowe numery nieruchomości powstałych z podziału działek nr 74, z obrębu Kopacz, i nr 20, z obrębu Prusice, jak również ww. wyjaśnienia wykonawcy prac geodezyjnych.

Ponadto, analizując zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego projekt budowlany, Minister stwierdził następujące nieprawidłowości. Jak już wcześniej wskazano, w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie *ustawa nowelizująca*, zgodnie z przepisami której przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *ustawy Prawo budowlane*, w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji. W myśl zatem art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, projektant, a także sprawdzający, do projektu budowlanego dołącza oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Minister dostrzegł, iż w tomach 01.07, 01.08 i 01.09 projektu budowlanego opracowanego dla przedmiotowego zadania inwestycyjnego, zatwierdzonych przez organ I instancji odpowiednio jako załączniki nr 3.4, nr 3.5 i nr 3.6 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, znajduje się oświadczenie o sporządzeniu projektu architektoniczno-budowlanego branży mostowej pn.: „Mosty i wiadukty. Most nad Kaczawą”, „Przepusty z funkcją przejścia dla zwierząt – przepusty dla zwierząt: PS1, PS2, PS3, PZ2, PZ3” oraz „Przepusty pod drogami bez funkcji ekologicznej – przepusty PR1 i PG1”, zgodnie   
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, podpisane przez   
mgr inż. P. W. (głównego projektanta branży mostowej), mgr inż. L. C. (projektanta) oraz dr inż. T. M. (sprawdzającego). Do ww. tomów 01.07, 01.08 i 01.09 projektu budowlanego nie zostało jednak dołączone oświadczenie mgr inż. M. K. o sporządzeniu projektu architektoniczno-budowlanego branży mostowej zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, pomimo iż mgr inż. M. K. został wskazany na stronach tytułowych przedmiotowych tomów projektu budowlanego jako projektant branży mostowej.

W rezultacie, pismem z dnia 7 kwietnia 2022 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.13, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia ww. oświadczenia. Przy piśmie z dnia   
12 sierpnia 2022 r., znak: AP-431/1459/2022, *inwestor* przedłożył po 4 egzemplarze oświadczeń mgr inż. M. K. o sporządzeniu projektu architektoniczno-budowlanego branży mostowej zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. W konsekwencji powyższego – w pkt I niniejszej decyzji – Minister zatwierdził ww. oświadczenia jako załącznik do niniejszej decyzji.

Jednocześnie zaznaczyć należy, iż analizując treść pkt XIV *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, organ odwoławczy spostrzegł, że organ I instancji dokonał błędnego określenia numerów ww. tomów projektu budowlanego, oznaczonych jako załączniki   
nr 3.4, nr 3.5 i nr 3.6 do zaskarżonego rozstrzygnięcia. Mianowicie, zamiast prawidłowego wskazania tomów 01.07, 01.08 i 01.09 (które to oznaczenia widnieją na stronach tytułowych ww. opracowań), Wojewoda Dolnośląski określił je – odpowiednio – jako tomy 02.07, 02.08 i 02.09. Wobec powyższego, w pkt I niniejszej decyzji, Minister skorygował oznaczenia wskazanych powyżej tomów projektu budowlanego. W pkt XIV *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* organ I instancji wskazał ponadto, że zatwierdzony projekt budowlany stanowi załącznik nr 3.1-3.9 do ww. rozstrzygnięcia. Powyższe potwierdziła dokonana przez Ministra analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Jednakże na stronie 24 *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* nastąpiło omyłkowe wskazanie, że projekt budowlany stanowi załącznik nr 3.1-3.7 do zaskarżonej decyzji. W związku z tym – w pkt I niniejszej decyzji – organ odwoławczy dokonał korekty ww. zapisu, określając prawidłowe numery załączników do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*.

W przedmiotowej sprawie wyjaśnienia dodatkowo wymaga, iż zgodnie z art. 34 ust. 3   
pkt 5 *ustawy* *Prawo budowlane*, projekt budowlany powinien zawierać informację   
o obszarze oddziaływania obiektu. Stosownie natomiast do § 13a *rozporządzenia   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (pkt 1), jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany (pkt 2). Po dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, Minister stwierdził, że w pkt 7 części opisowej tomu 02.00 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część projektu budowlanego, oznaczonego jako załącznik nr 3.1 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, określono obszar oddziaływania obiektu, nie wskazując jednak przepisów prawa, w oparciu o które dokonano jego ustalenia.

Mając powyższe na względzie oraz fakt, że zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1c *ustawy Prawo budowlane*, określenie obszaru oddziaływania obiektu należy do podstawowych obowiązków projektanta, w toku postępowania odwoławczego organ II instancji pismem z dnia 29 marca 2021 r., znak: DLI-III.7621.58.2020.KM.8, wezwał *inwestora* do przedłożenia 4 egzemplarzy oświadczenia projektanta w zakresie wskazania, na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu. Przy piśmie z dnia 23 czerwca 2021 r., znak: ID.782.25.2015/37, ID.782.55.2020.BG (stanowiącym odpowiedź na ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 29 marca   
2021 r.), *inwestor* przedłożył żądany dokument. W związku z powyższym – w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji – organ odwoławczy zatwierdził ww. oświadczenie projektanta jako załącznik do niniejszej decyzji.

Ponadto, analizując treść *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, organ odwoławczy stwierdził, iż:

* w kolumnach nr 7 i 8 tabeli nr 1 (znajdującej się na stronach 2-5 zaskarżonego rozstrzygnięcia),
* w kolumnach 7 i 8 tabeli nr 2 (znajdującej się na stronie 5 zaskarżonego rozstrzygnięcia),
* w kolumnach nr 7 i 8 tabeli nr 3 (znajdującej się na stronach 5-6 zaskarżonego rozstrzygnięcia),
* w kolumnie 8 tabeli nr 4 (znajdującej się na stronach 6-8 zaskarżonego rozstrzygnięcia),
* w kolumnach 7 i 8 tabeli nr 6 (znajdującej się na stronach 14-16 zaskarżonego rozstrzygnięcia),

wskazano podmioty będące właścicielami/użytkownikami wieczystymi/zarządcami nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją, odpowiednio według ewidencji gruntów i księgi wieczystej.

W ocenie organu odwoławczego, tak szczegółowe opisywanie nieruchomości, poprzez wskazywanie, komu przysługują prawa do danej nieruchomości, nie jest niezbędne do sporządzenia prawidłowej treści rozstrzygnięcia o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak również nie koresponduje z możliwością ewentualnej zmiany stanu własnościowego nieruchomości po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Elementy orzecznicze, jakie obowiązany jest wskazać organ wydający taką decyzję, określone są w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Brak jest wśród tych uregulowań obowiązku wskazywania właścicieli/użytkowników wieczystych/zarządców nieruchomości objętych inwestycją. Co więcej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołuje skutki w stosunku do konkretnych nieruchomości objętych inwestycją bez względu na to, kto w chwili orzekania pozostaje właścicielem, czy też użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Specyfika postępowań prowadzonych w oparciu o tzw. „specustawy” polega na tym, iż organy w decyzjach inwestycyjnych mają obowiązek wskazania nieruchomości, przez które przedsięwzięcie będzie przebiegać. Nie ma natomiast znaczenia kwestia, komu przysługuje tytuł prawny do tych nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1064/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem kwestie własnościowe, związane   
z ustaleniem komu przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się   
w obszarze projektowanej inwestycji, nie stanowią istoty rozstrzygnięcia decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestia wykazania praw własnościowych ma zasadnicze znaczenie dopiero na etapie postępowania odszkodowawczego za grunty przejęte pod realizację inwestycji drogowej. Sprawy związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

W następstwie powyższego, Minister uznał za zasadne wyrugowanie z kontrolowanej decyzji zbędnych zapisów dotyczących danych osobowych właścicieli/użytkowników wieczystych/zarządców nieruchomości objętych ww. inwestycją, zawartych we wskazanych powyżej kolumnach ww. tabel nr: 1, 2, 3, 4, i 6, co znalazło odzwierciedlenie w pkt I niniejszej decyzji.

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

Rozpatrując odwołanie Pana M. J., w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Ministerdziałający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, 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 pierwszej i drugiej 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r.,   
sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Inwestor jest zatem 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, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające teren inwestycji 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 dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 2405/23, z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 2352/22, z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt   
II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z dnia 13 września 2017 r.,   
sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z dnia   
19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt   
II OSK 524/16, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 1 kwietnia   
2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14,   
z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt   
II OSK 93/14, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 17 kwietnia   
2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r.,   
poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności   
z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145), 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, dla dróg gminnych   
– odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, dla dróg znajdujących na terenie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – 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).

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez skarżącą stronę. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się   
do uwag skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącej stronie, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. W piśmie z dnia 28 lipca 2023 r. skarżący przedstawił dodatkowe zarzuty w przedmiocie przebiegu granic i powierzchni działki   
nr 68, z obrębu 0004 Kopacz, ujawnionych w dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Dolnośląskiego*, oraz poruszył kwestię dotyczącą wyceny nieruchomości przejmowanej pod planowaną inwestycję drogową.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżącą stronę, Minister stwierdził, co następuje.

Odnosząc się do wyrażonego przez Pana M. J. w odwołaniu zarzutu, iż lokalizacja drogi mogła być inna, tj. droga powinna przebiegać w sposób, w jaki była projektowana pierwotnie (tzn. w okresie jej planowania), gdyż ówczesny przebieg inwestycji nie naruszał praw odwołującego się „a realizował cel ogólnospołeczny co najmniej równie dobrze jak obecnie ustalony – jeśli nie lepiej”, wyjaśnić należy, co następuje.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż brak zgody skarżącego na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części jego działki, w koncepcji przyjętej przez inwestora i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonego rozstrzygnięcia organu I instancji. Przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają bowiem udzielenia inwestorowi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem, bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy drogowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Wszystkie działania w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dokonywane są   
w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa*, nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Oczywiste jest, że szybka i sprawna budowa/rozbudowa dróg publicznych   
w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej niewątpliwie leży w dobrze pojętym interesie społecznym i gospodarczym. Te okoliczności uzasadniają z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora i co za tym idzie – ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

Przypomnieć należy, iż w ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych (powołanym powyżej) prezentowane jest jednolite stanowisko, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii inwestora, który samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych. Organ administracji nie może oceniać racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ jest związany. Z tego względu, zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień. Projektowanie inwestycji drogowej ze względu na jej złożoność nie może się opierać wyłącznie o wiedzę ogólną, gdyż nie jest to wystarczające do prawidłowej oceny sytuacji i możliwości, zarówno technicznych, jak i uwarunkowań lokalizacyjnych w szerszym kontekście. Z tego względu oczekiwania, postulaty i życzenia, co do określonego przebiegu inwestycji – nie mające prawnego osadzenia – są bezskuteczne.

W konsekwencji organ nie może ingerować w lokalizację inwestycji, a zatem również korygować jej przebiegu. Na organie spoczywa wyłącznie obowiązek sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia z prawem, w szczególności spełnienia wymogów określonych w *specustawie drogowej*. Związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza, że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*).

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* i szczegółowej analizie zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego, Minister doszedł do przekonania, że przejęcie pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej części działki nr 68, z obrębu 0004 Kopacz, stanowiącej własność skarżącego, w zakresie wskazanym przez *inwestora*, nie narusza prawa, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*,   
są prawidłowe. Analiza *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* nie daje podstaw, by uznać,   
że ingerencja w prawo własności skarżącego była nieproporcjonalna do użytych środków. Teren będący własnością skarżącego nie został przejęty pod inwestycję   
w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Przy piśmie z dnia 26 stycznia 2021 r., znak: AP-431/241/2021 (stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego z dnia 11 stycznia 2021 r., znak:   
DLI-III.7621.58.2020.KM.4), *inwestor* przekazał pismo Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2021 r., znak: ID.782.25.2015/34, ID.782.55.2020.BG, w którym poinformowano, że lokalizację przedmiotowej inwestycji poprzedziło opracowanie koncepcji z analizą wielowariantową, w konsekwencji której Zarząd Województwa Dolnośląskiego na posiedzeniu w dniu 3 listopada 2009 r. wybrał jako preferowany do dalszych prac projektowych wariant nr 7. W związku z tym, iż ww. wybór został oprotestowany przez część mieszkańców na spotkaniu konsultacyjnym z lokalną społecznością w dniu 7 kwietnia 2010 r., rozważono korektę trasy ze zmodyfikowanym wariantem nr 7 w celu uniknięcia konfliktów społecznych. W rezultacie, na posiedzeniu Zarządu Województwa Dolnośląskiego w dniu 25 sierpnia 2010 r., zaakceptowano korektę przebiegu wariantu nr 7 omijającego wieś Kopacz, jako kompromis pomiędzy optymalną lokalizacją, uwarunkowaniami środowiskowymi oraz kosztami zadania   
(w załączeniu przedłożono kopię sprawozdania z ww. posiedzenia). W ww. piśmie zaznaczono ponadto, że dla przedmiotowej inwestycji uzyskano *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach*, a następnie w 2017 r. opracowano program funkcjonalno-użytkowy   
i wyłoniono wykonawcę realizacji inwestycji w zakresie opracowania dokumentacji   
i wykonawstwa robót budowlanych.

Jednocześnie podkreślić należy, iż przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Dlatego też organy I i II instancji mają obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, nie są natomiast władne nakazać *inwestorowi* przyjęcia innych rozwiązań projektowych, skoro te przedstawione przez *inwestora* są zgodne   
z prawem. Stosownie bowiem do ww. przepisu art. 11e *specustawy drogowej*, nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18; z dnia   
5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18; z dnia 5 września 2017 r. sygn. II OSK 2892/15, z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 203/17; z dnia 28 lutego 2014 r.,   
sygn. akt II OSK 93/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się na etapie postępowania   
w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu społeczeństwo mogło wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji. Postępowanie środowiskowe poprzedza postępowanie   
w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, z dnia   
1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji. To właśnie na etapie postępowania o środowiskowe uwarunko­wania realizacji przedsięwzięcia można było wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji. Organ środowiskowy   
(w niniejszej sprawie – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu)   
po przeprowadzeniu wielokryterialnej analizy przedstawionych wariantów (uwzględniającej kwestie środowiskowe, społeczne i ekonomiczne), podzielił argumentację przytoczoną w raporcie o oddziaływaniu inwestycji na środowisko   
w kwestii celowości i pozytywnych skutków wykonania przedsięwzięcia w wariancie proponowanym przez *inwestora* i wskazał ten właśnie wariant do realizacji w *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach*. Należy pamiętać, że wydanie decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, w tym przyjęty wariant przebiegu inwestycji, są wiążące. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma bowiem charakter sui generis „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i pełni ona względem niego funkcję prejudycjalną.

Z powyższego wynika, iż wybór wariantu przebiegu oraz rozwiązań koncepcyjnych trasy inwestycji nastąpił na etapie wydania decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji. Zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i organ odwoławczy, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z mocy prawa są związani ustaleniami decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach. Stosownie bowiem do art. 86 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Podnieść również należy, iż organy orzekające o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Natomiast na etapie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Minister, nie posiadają kompetencji do badania alternatywnej trasy inwestycji, gdyż analiza taka została dokonana podczas prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co zostało wyjaśnione powyżej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności ingerencji w prawo własności i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu inwestycji. Żaden z organów administracji właściwych do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, nie miał uprawnienia do ingerowania w przebieg inwestycji zaproponowany przez inwestora   
a który to wcześniej został zatwierdzony i zaakceptowany w decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji (por. wyrok z dnia 30 września   
2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wypadku inwestycji liniowych ich lokalizacja zawsze pozostaje kompromisem uwzględniającym szereg czynników. Dokonany przez inwesto*ra* wybór jakiegokolwiek   
z wariantów przebiegu inwestycji liniowej musi się wiązać z koniecznością pozyskania pod nią gruntów. Przy założonym przebiegu inwestycji – 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 nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Realizacja inwestycji drogowej wymaga uwzględnienia szeregu uwarunkowań: ukształtowania terenu, stopnia jego zurbanizowania, wymogów   
i potrzeb komunikacyjnych, warunków techniczno-budowlanych przewidzianych dla budowy dróg, potrzeby nie tylko poszerzenia jezdni, ale i budowy chodników, ścieżek rowerowych, itp. W procesie związanym z przygotowaniem inwestycji bierze udział grupa specjalistów wielu dziedzin (budownictwa, ochrony środowiska, planowania przestrzennego, geologii, komunikacji, transportu itd.), na co wskazuje zakres postępowania uzgodnieniowego na etapie przed złożeniem wniosku inwestycyjnego. Założyć więc trzeba pewną racjonalność założeń projektowych, w tym w kwestii odnoszącej się do określenia nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem 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. Granice tych praw i interesów określają przepisy 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.

Z powyższych względów, Minister nie znalazł żadnych podstaw, by zapatrywanie skarżącego dotyczące tego, iż przebieg inwestycji został ustalony „arbitralnie   
i prawdopodobnie pod wpływem nieformalnych nacisków”, traktować inaczej, niż iż jako wyraz jego dowolnego i subiektywnego poglądu.

Podkreślić także należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak   
i Minister, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość   
w określony sposób lub planujących jej wykorzystanie. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa. Wymaga bowiem 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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z uwagi na zajęcie części nieruchomości Pana M. J., skarżącemu przysługuje odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Dolnośląskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody – możliwość uzyskania odszkodowanie na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z przejęciem części nieruchomości skarżący uważa, że doznał szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

O wadliwości *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* nie świadczą stwierdzenia skarżącego zawarte w piśmie z dnia 28 lipca 2023 r., dotyczące tego, iż: „samo wywłaszczenie ma charakter absolutnie arbitralny, procedura ustalona w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (nazywana dalej „ustawą") jest niekonstytucyjna i narusza zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zauważyć należy, iż organy administracji nie są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z zasadami społecznymi i Konstytucją RP. Minister nie jest zatem organem właściwym do oceny zgodności z prawem *specustawy drogowej*. Organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania zadań określonych   
w Konstytucji jest Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 6 *kpa*, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wydając zaskarżoną decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego (*specustawy drogowej*), mających w sprawie zastosowanie. *Specustawa drogowa* przyjęła bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych   
i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Należy zwrócić uwagę, że proporcjonalność rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*   
w zakresie ograniczenia prawa własności była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego w ww. wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10. Z wyroku tego wynika, iż stworzenie szczególnej procedury pozwalającej na realizację inwestycji drogowych było rozwiązaniem proporcjonalnym do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w pełni legitymowanego w demokratycznym państwie prawa. W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji wywłaszczeniowej. Skoro zatem nie stanowi naruszenia praw obywateli uchwalenie ustaw zawierających takie wyjątkowe, surowe regulacje, to nie można twierdzić, że stosowanie ich przez organy administracji zgodnie z ich brzmieniem prowadzi do naruszenia prawa. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do *przepisów specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię dura lex, sed lex („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Jest przy tym rzeczą nie budzącą kontrowersji, że przedmiotowa inwestycja ingeruje   
w przysługujące skarżącemu prawo własności do ww. działki. Jest to jednak ingerencja w granicach dopuszczonych przez ustawodawcę jako konieczna dla realizacji inwestycji drogowych, dla dobra publicznego. Konstytucyjna ochrona prawa własności nie jest bezwarunkowa i w szczególnych przypadkach, przewidzianych ustawami, może podlegać ograniczeniu. Własność nieruchomości skarżącego została ograniczona na realizację celu publicznego – w sposób i na zasadach określonych w *specustawie drogowej.* Przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat   
i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11,   
LEX nr 1152000).

Na uwzględnienie nie zasługuje również podniesiony przez skarżącego zarzut dotyczący niezgodności granic i powierzchni działki nr 68, z obrębu 0004 Kopacz, przedstawionych w wykazie zmian danych ewidencyjnych i zbiorczej mapie w projektem podziału działek z obrębu 0004 Kopacz (część 1 z 3), stanowiącej załącznik nr 2.3 do *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, z granicami i powierzchnią ww. nieruchomości ujawnionymi w wypisie   
z ewidencji gruntów i w księdze wieczystej nr KW , prowadzonej dla ww. nieruchomości.

Stwierdzić należy, iż w ramach postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest dopuszczalne badanie zgodności dokumentacji geodezyjno-kartograficznej z rzeczywistym stanem prawnym. Należy pamiętać, że przedmiotem postępowania toczącego się obecnie przed Ministrem jest zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji w trybie przepisów *specustawy drogowej*, która ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wyjątkowy charakter *specustawy drogowej*, wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego mającego na celu zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej zastąpiło pięć odrębnych decyzji administracyjnych, w tym również dotyczącą przymusowego wywłaszczenia własności nieruchomości. Wprowadzenie do porządku prawnego szczególnych przepisów tzw. "specustawy" i – w konsekwencji – określenie specjalnego trybu realizacji zamierzeń inwestycyjnych uzasadnione jest celem publicznym w postaci konieczności sprawnego i szybkiego stworzenia nowej oraz usprawnienia i udoskonalenia istniejącej infrastruktury drogowej w kraju.

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Wynika z tego, iż do zatwierdzenia podziałów nieruchomości dokumentację podziałową opracowują uprawnione do tego osoby przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, stwierdzając kompletność obowiązkowych elementów wniosku i jego załączników, w tym załączonych map podziałowych, nie przeprowadza już dodatkowego postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, lecz dokonuje oceny prawnej całej zgromadzonej dokumentacji, w wyniku której wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a przedkładana do wniosku dokumentacja stanowi podstawę poszczególnych rozstrzygnięć w niej zawartych.

W myśl art. 11f ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera zatwierdzenie podziału nieruchomości, o którym mowa   
w [art. 12 ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobygm). Stosownie zaś do art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej,* decyzją   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów – poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Tryb zatwierdzenia podziału nieruchomości dla potrzeb inwestycji drogowej został przyjęty   
w *specustawie drogowej* w celu zapewnienia sprawności i możliwie krótkiego terminu postępowania. Czynności podejmowane w związku z wykonywaniem prac geodezyjnych nie są częścią postępowania prowadzonego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się jedynie podział nieruchomości, zaś organ pierwszej jak i drugiej instancji nie posiadają uprawnień do ustalania powierzchni działek zajmowanych pod planowaną inwestycję (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2668/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej nie zawiera rozstrzygnięcia, co do powierzchni danej nieruchomości, a jedynie rozstrzygnięcie co do jej podziału (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z przepisów *specustawy drogowej* wynika zatem, że procedura podziału nieruchomości nie poprzedza postępowania o zezwoleniu na budowę drogi, ale jest prowadzona jednocześnie z nią i to bez zachowania trybu wskazanego w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*, także co do konieczności przedstawienia określonych w art. 97 ust. 1a tej ostatniej ustawy dokumentów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 270/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W rozpoznawanej sprawie nie jest kwestionowane, że operat podziału działki skarżącego nr 68, z obrębu 0004 Kopacz, został wykonany przez uprawnionego geodetę i przyjęty wraz z wykazem zmian gruntowych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę Złotoryjskiego   
w dniu 1 kwietnia 2019 r. i zewidencjonowany pod nr P.0226.2018.614. Zbiorcza mapa z projektem podziału działek z obrębu 0004 Kopacz, obejmująca również ww. działkę   
nr 68, została opatrzona stosowną klauzulą potwierdzającą przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę Złotoryjskiego. W oparciu o takie materiały orzekał Wojewoda Dolnośląski.

Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych, w tym projektów podziałów nieruchomości, opatrzona stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, które stanowią potwierdzenie dokonania ich oceny przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne, nie może być w takiej sytuacji kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego   
(por. wyroki z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3257/19, z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, z dnia   
1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Klauzula przyjęcia map podziałowych do zasobów właściwego ośrodka geodezji i kartografii stanowi wystarczający dowód, iż ww. mapy podziałowe zostały sporządzone z zachowaniem przepisów odrębnych.

Organ wydając decyzję o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej   
i zatwierdzając podział nieruchomości nie jest władny do kwestionowania zmian danych ewidencyjnych, które zostały przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego   
i kartograficznego. Zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151), zwanej dalej „*ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne*”, nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju, a w zakresie zasobów powiatowych i wojewódzkich, także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Stwierdzić zatem należy, że organ wydający decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i zatwierdzający podział nieruchomości, zobowiązany jest działać na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, która przedmiotowe kwestie reguluje. Skoro natomiast przepisy *specustawy drogowej* nie uprawniają organu do wskazanego działania, nie mógł on poddawać pod wątpliwość zapisów określonych na mapie z projektem podziału nieruchomości.

Podkreślenia również wymaga, iż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie obejmuje rozgraniczenia wyodrębnionych nieruchomości   
w terenie (por. wyrok Naczelnego Sąd Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2011 r.,   
sygn. akt II OSK 158/11). Czynności podejmowane w związku z wykonywaniem prac geodezyjnych, o których mowa w *ustawie* *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, nie były częścią postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej prowadzonego przez Wojewodę Dolnośląskiego. Ewidencyjnego wyodrębnienia linii rozgraniczających teren inwestycji nie należy utożsamiać z rozgraniczeniem nieruchomości w terenie, które ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Skoro więc mapa projektowanego podziału nieruchomości, stanowiąca dla Wojewody Dolnośląskiego podstawę do zatwierdzenia podziału w decyzji o zezwoleniu na inwestycji drogowej, została w sposób oficjalny zatwierdzona w dniu 1 kwietnia 2019 r. przez właściwy organ – Starostę Złotoryjskiego, z potwierdzeniem dokonania oceny projektu podziału przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne,   
a rezultat opracowania zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – to ani Wojewoda Dolnośląski, ani Minister, nie mają nie tylko podstaw, ale również i prawa do zakwestionowania takiego dokumentu i odmowy zatwierdzenia podziału.

Badaniu organu w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie podlega ani działalność właściwego organu w sprawie prowadzenia ewidencji gruntów, ani czynności geodety związane z wykonywaniem prac geodezyjnych, gdyż kwestie te pozostają poza zakresem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, podkreślił, że „Organ prowadzący postępowanie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (...) był związany treścią dokumentów istniejących   
w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Prawidłowość i zgodność   
z prawem tych dokumentów powinny badać odpowiednie służby nadzoru geodezyjno-kartograficznego, a nie organ wydający decyzję lokalizacyjną”. Tożsamy pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 października   
2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1093/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Należy ponadto podkreślić, że skutek prawny nabycia nieruchomości pod drogi ograniczony jest przedmiotowo w art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*, zgodnie z którym, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.   
W ww. artykule mowa jest więc nie tylko o tym, że linie rozgraniczają drogę (pas drogowy) w celu ustalenia jej przebiegu w decyzji, ale również o tym, że podział nieruchomości dokonywany jest wyłącznie w celu określenia gruntu przejmowanego na drogę. I tylko taki podział jest zatwierdzany decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*).

W świetle powyższej argumentacji, na uwzględnienie nie zasługuje wniosek dowodowy skarżącego zawarty w piśmie z dnia 28 lipca 2023 r. o przedłożenie Ministrowi   
w oryginale dokumentów (w tym protokołu granicznego) związanych z czynnościami geodety przy tworzeniu mapy z projektem podziału nieruchomości skarżącego. Należy bowiem zwrócić uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak   
(w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis). Wskazywane przez skarżącego wnioski dowodowe – w ocenie Ministra – nie dotyczą okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy.

Mając na względzie poruszoną przez skarżącego w piśmie z dnia 28 lipca 2023 r. kwestię dotyczącą wyceny nieruchomości przejmowanej pod planowaną inwestycję drogową, wyjaśnić należy, iż nie jest ona przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego   
w sprawie *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*. Jak już wcześniej wskazano, z uwagi na zajęcie części działki nr 68, z obrębu 0004 Kopacz, w zakresie ustalonym decyzją   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, skarżącej stronie przysługuje odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Dolnośląskiego w odrębnym postępowaniu). Kwestie związane z ustaleniem odszkodowania za nieruchomości przejęte pod realizację inwestycji drogowej, pomimo że w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Odnosząc się zaś do zawartego w odwołaniu skarżącego wniosku o przeprowadzenie rozprawy w DUW we Wrocławiu, wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 89 § 1 *kpa*, rozprawę przeprowadza się w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. W myśl art. 89 § 2 *kpa*, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Przypomnieć przy tym należy, że wyznaczenie rozprawy, jeżeli nic innego nie wynika z przepisu szczególnego, pozostawione jest co do zasady ocenie organu. Zasadą jest bowiem, że postępowanie administracyjne ma charakter postępowania gabinetowego.

W omawianej sprawie nie zaistniała natomiast, w ocenie Ministra, żadna z powyższych przesłanek uzasadniająca konieczność przeprowadzenia rozprawy. Okoliczność, iż trasa budowy obejścia drogowego miejscowości Złotoryja jest sprzeczna z interesem skarżącego, w opinii Ministra, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia dowodu   
w postaci rozprawy administracyjnej, skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie   
z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa. Ponadto, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczącym szczególnych regulacji prawnych odnoszących się do prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, podkreśla się, że przeprowadzanie rozprawy (art. 89 *kpa*) jest co do zasady sprzeczne z celami i specyfiką tego rodzaju postępowań administracyjnych [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, wydany   
w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697), w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

Wniosek Pana M. J. o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Dolnośląskiego* został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Dolnośląskiego.* Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.   
– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (http://bip.warszawa.wsa.gov.pl). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są   
w art. 243-262 *ppsa*.

**Załączniki:**

**Nr 1.1-1.7** – rysunki nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00, nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1** – zbiorcza mapa z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0004 Kopacz   
(część 1 z 3), wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych,

**Nr 2.2** – zbiorcza mapa z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0011 Prusice, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych,

**Nr 3.1-3.7** – rysunki nr 01.00, nr 01.01, nr 02.00, nr 03.00, nr 04.00, nr 04.01, nr 04.02 projektu zagospodarowania terenu (tom 02.00),

**Nr 4** – dokumenty potwierdzające przynależność projektantów oraz sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa,

**Nr 5** – oświadczenia mgr inż. M. K. o sporządzeniu projektu architektoniczno-budowlanego branży mostowej zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,

**Nr 6** – oświadczenie projektanta w przedmiocie obszaru oddziaływania obiektu.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /