Data: 7 kwietnia 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.40.2021.AZ.7

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*” oraz art.
11 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania
do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1812), zwanej dalej „*specustawą przeciwpowodziową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani H. Z.
od decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 66/SPEC/2021 z dnia 10 czerwca 2021 r., znak:
WI-I.7820.4.1.2020.AC(RR), o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych pn.: „Budowa budowli przeciwpowodziowej - sztucznego zbiornika przeciwpowodziowego wraz z sekwencyjnym systemem sedymentacyjno-biofiltracyjnym zlokalizowanego na rzece Potok Północny w km rzeki 3+086 - 3+334, oraz z obiektami związanymi
z nim technicznie i funkcjonalnie przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią” realizowanego w ramach projektu pn.: „Adaptacja do zmian klimatu poprzez zrównoważoną gospodarkę wodną
w przestrzeni miejskiej Radomia (LIFE14CCA/PL/000101)”,

1. **Uchylam**, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszu 8-9, licząc
od góry strony, zapis:

„Działając na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3, nowego zapisu:

„Działając na podstawie art. 24 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, określam termin wydania nieruchomości na 30 dzień od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji stała się ostateczna.

Działając na podstawie art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych:”.

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Gmina Miasta Radomia, zwana dalej „*inwestorem*”, wnioskiem z dnia 4 kwietnia 2020 r., skorygowanym
w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji
o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa budowli przeciwpowodziowej - sztucznego zbiornika przeciwpowodziowego wraz
z sekwencyjnym systemem sedymentacyjno-biofiltracyjnym zlokalizowanego na rzece Potok Północny
w km rzeki 3+086 - 3+334, oraz z obiektami związanymi z nim technicznie i funkcjonalnie przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią” realizowanego w ramach projektu pn.: „Adaptacja do zmian klimatu poprzez zrównoważoną gospodarkę wodną w przestrzeni miejskiej Radomia (LIFE14 CCA/PL/000101)”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał
w dniu 10 czerwca 2021 r. decyzję Nr 66/SPEC/2021, znak: WI-I.7820.4.1.2020.AC(RR), o pozwoleniu
na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych pn.: „Budowa budowli przeciwpowodziowej - sztucznego zbiornika przeciwpowodziowego wraz z sekwencyjnym systemem sedymentacyjno-biofiltracyjnym zlokalizowanego na rzece Potok Północny w km rzeki 3+086 - 3+334, oraz z obiektami związanymi z nim technicznie i funkcjonalnie przeznaczonymi na potrzeby ochrony przed powodzią” realizowanego w ramach projektu pn.: „Adaptacja do zmian klimatu poprzez zrównoważoną gospodarkę wodną w przestrzeni miejskiej Radomia (LIFE14 CCA/PL/000101)”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego”* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła Pani H. Z. [pismo z dnia 12 lipca 2021 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041), w tym samym dniu]. W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca podniosła zarzuty
w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945) - jest obecnie Minister Rozwoju
i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie 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 administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 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 organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej je *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżącej strony.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 *specustawy przeciwpowodziowej,* do wniosku załączono charakterystykę inwestycji określającą rodzaj budowli przeciwpowodziowej oraz jej lokalizację i parametry techniczne, jak również załączono mapę w skali 1:500 przedstawiającą projektowany obszar inwestycji. Do wniosku *inwestor* załączył mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określił zmiany
w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 10 i 12 *specustawy przeciwpowodziowej*, wniosek o wydanie decyzji
o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej zawiera wskazanie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 19 ust. 4, jak i wskazanie ograniczonych praw rzeczowych obciążających te nieruchomości. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 11 *specustawy przeciwpowodziowej*, we wniosku wskazano nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. b *specustawy przeciwpowodziowej*.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi.

Wskazać również 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 (t.j. 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 (t.j. 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](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) 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 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust.
7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 21 maja 2019 r., znak: WOOŚ-II.420.472.2018.DF.13, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowiskowych dla przedmiotowego przedsięwzięcia,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 września 2019 r., znak: WA.RUZ.421.209.2019.PS, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt
7 *specustawy przeciwpowodziowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie,
w przypadku ich niewydania, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji przeciwpowodziowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, wymagane w okolicznościach niniejszej sprawy.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie *Ministra*, organ pierwszej instancji prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie
i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Mazowiecki, pismem z dnia 13 lipca 2020 r., znak: WI-I.7820.4.1.2020.AC(RF), zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Mazowieckim skarżąca wniosła zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 10 czerwca 2021 r. decyzję Nr 66/SPEC/2021 o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.
W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag strony wniesionych w trakcie postępowania.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 *specustaw*y *przeciwpowodziowej*, Wojewoda Mazowiecki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Mazowieckiego* organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 10 ust. 6 *specustawy przeciwpowodziowej*, informację o terminie
i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Mazowieckiego* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa
w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym *specustawie przeciwpowodziowej.* Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując *decyzję Wojewody Mazowieckiego* pod kątem spełnienia warunku określonego w art.
24 *specustawy przeciwpowodziowej*, *Minister* stwierdził, iż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji nie zawiera określenia terminu wydania nieruchomości. Zgodnie natomiast z art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*, decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji określa termin odpowiednio wydania nieruchomości albo wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń.

Z uwagi na bardzo daleko idące skutki prawnorzeczowe decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, ustawodawca nakazał organowi orzekającemu wyznaczyć termin do wydania posiadania nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego, aby w ten sposób odroczyć
na określony czas skutek odebrania tych praw w postaci odebrania także posiadania tych nieruchomości przez podmiot publicznoprawny. O ile dotychczasowy właściciel i użytkownik wieczysty tracą swoje prawa do nieruchomości z chwilą, gdy ta decyzja stanie się ostateczna, o tyle podmioty
te nie muszą jednocześnie wydawać posiadania tych nieruchomości. Określenie terminu o którym mowa w art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej* jest obligatoryjne i niezależne od fakultatywnego nadania decyzji - przez organ administracji pierwszej instancji - rygoru natychmiastowej wykonalności w oparciu o art. 25 ust. 1 *specustawy przeciwpowodziowej*.

Do czasu uzyskania przez decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej waloru ostateczności, w zakresie terminu wydania nieruchomości rozstrzygające znaczenie mają postanowienia art. 25 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej*. Uzyskanie natomiast przez omawianą decyzję waloru ostateczności skutkuje ustaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, wobec czego wykonanie tej decyzji wynika z faktu jej ostateczności, a nie przymiotu natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek wykonanie decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności i następnie uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności nie cofa skutków faktycznych wykonania tej decyzji w czasie obowiązywania rygoru natychmiastowej wykonalności, to w przypadku nieobjęcia nieruchomości
w posiadanie przez *inwestora* w terminie 90 dni od dnia wydania decyzji, konieczne staje się rozstrzygnięcie w przedmiocie określenia terminu wydania nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji. W przedmiotowej sprawie, w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez *inwestora* w terminie 90 dni od dnia wydania *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, zastosowanie znajdzie termin określony w niniejszej decyzji zgodnie z art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*.

Zauważyć także należy, że oprócz zwrotu "decyzja (...) określa termin", użytego przez ustawodawcę
w art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*, o obowiązku jego zawarcia w decyzji o pozwoleniu
na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych przesądza również brzmienie art. 25 ust. 4 i ust. 5 *specustawy przeciwpowodziowej*. Przepisy te wskazują bowiem na pewne skutki (brak obowiązku oraz obowiązek) dla *inwestora* oraz osoby, której wskazano lokal zamienny, wiążąc
je z "upływem terminu, o którym mowa w art. 24”. W myśl bowiem art. 25 ust. 4 *specustawy przeciwpowodziowej*, jeżeli faktyczne objęcie w posiadanie nieruchomości następuje po upływie terminu, o którym mowa w art. 24, *inwestor* nie ma obowiązku do wskazania lokalu zamiennego. Stosownie zaś do treści art. 25 ust. 5 *specustawy przeciwpowodziowej*, osoba, której wskazano lokal zamienny, jest obowiązana do opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu najpóźniej w dniu upływu terminu, o którym mowa w art. 24.

Powyższe potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych, zapadłe wprawdzie w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych
w *specustawie przeciwpowodziowej* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 1417/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 28 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1932/11, opubl. [Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query)).

Konsekwencją opisanego powyżej błędu w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* jest - dokonana
na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiana, szczegółowo określona w punkcie I niniejszej decyzji. *Minister* określił w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* termin wydania nieruchomości, objętych zakresem zaskarżonej decyzji, o którym mowa w art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*. *Minister* doprecyzował przy tym zapis na str. 3 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, poprzez uwzględnienie, iż podstawą nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest także ust. 1 art. 25 *specustawy przeciwpowodziowej*, a nie wyłącznie ust. 2 art. 25, jak powołał to Wojewoda Mazowiecki w zapisie na str. 3 zaskarżonej decyzji.

Wskazać również należy, iż ustawodawca pozostawił uznaniu organu orzekającego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych określenie terminu, o którym mowa w art. 24 *specustawy przeciwpowodziowej*, inaczej niż ma to miejsce
w przypadku analogicznego przepisu zawartego w *specustawie drogowej*, gdzie ustawodawca wskazał, iż termin wydania nieruchomości nie może być krótszy niż 120 dni do dnia, w którym decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Tym samym, w ocenie organu odwoławczego wyznaczony w niniejszej decyzji termin wydania nieruchomości na 30 dzień od dnia,
w którym decyzja o pozwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji stała się ostateczna, stanowi zarówno gwarancję ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, jak również jest zgodny z głównym celem *specustawy przeciwpowodziowej*, jakim jest sprawna realizacja inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym w pkt I przedmiotowej 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 przeciwpowodziowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie Pani H. Z., w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy takiej inwestycji, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy przeciwpowodziowej*, to inwestor we wniosku
o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych decyduje o przebiegu inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Organy mogą działać tylko w granicach tego wniosku, 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 przeciwpowodziowej* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1053/21, z dnia
10 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 15/18 i z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 549/16, 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 w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji
o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych 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.

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu do regulacji *specustawy drogowej*, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych w *specustawie przeciwpowodziowej* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt
II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12,
z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 *specustawy przeciwpowodziowej*,w sprawach dotyczących pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych nieuregulowanych w *specustawie przeciwpowodziowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 tej ustawy. 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 pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych). Wynika z powyższego, że decyzja
o pozwoleniu na budowę (decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych) nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany pozwolić na realizację inwestycji przeciwpowodziowej (stosownie do ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 15/18).

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez skarżącą. *Inwestor*, stosownie
do wezwania organu odwoławczego, odniósł się do uwag skarżącej strony wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art.
9 *kpa*, przesłał skarżącej, 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. Skarżąca nie odniosła się do przesłanego jej stanowiska *inwestora*.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżącą, *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący braku zgody na podział jej działki nr 126/5
na działki nr 126/10 oraz nr 126/11.

Wyjaśnić należy, iż kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy przeciwpowodziowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Celem *specustawy przeciwpowodziowej* jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Akt ten przewiduje zintegrowanie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zatwierdzeniu podziału nieruchomości, przejmowaniu nieruchomości na własność publiczną i zatwierdzeniu projektu budowlanego.

Z przepisów *specustawy przeciwpowodziowej* nie wynika obowiązek legitymowania się przez *inwestora* tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku
o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa przeciwpowodziowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji*.* Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy przeciwpowodziowej* stosuje się rzymską premię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Za niezasadne należy uznać żądanie skarżącej o przejęcie ww. działki nr 126/5 w całości na rzecz Gminy Miasta Radomia, tak jak w przypadku pozostałych jej działek nr 125/5, nr 125/10 oraz nr 125/11.

W związku z przedstawionym zarzutem należy wskazać kilka istotnych okoliczności. Po pierwsze, istotna jest kwestia kompetencyjna. Organ administracji wydający decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej bada przede wszystkim kompletność i zgodność z przepisami wniosku
o pozwolenie. Organ nie bada natomiast strony technicznej, ekonomicznej lub społecznej określonej inwestycji, przynajmniej jeśli obowiązek takiego badania nie wynika z innych, szczególnych przepisów. Taki zawężony zakres kompetencji organu administracji wynika zarówno z brzmienia poszczególnych przepisów właściwych w tym zakresie, systematyki *specustawy przeciwpowodziowej*, jak i celów, dla których ustawa została wydana (*ratio legis* ustawy).

Podmiot składający wniosek o pozwolenie na realizację inwestycji przeciwpowodziowej ma bowiem obowiązek:

1. objąć wnioskiem wskazanie nieruchomości, które są niezbędne do realizacji inwestycji przeciwpowodziowej. I te właśnie nieruchomości lub ich części staną się własnością publiczną
w chwili, gdy decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej stanie się ostateczna (por. art. 6 ust. 1 pkt 10 w zw. z w art. 9 pkt 5 lit. a w zw. z art. 19 ust. 4 *specustawy przeciwpowodziowej*),
2. objąć wnioskiem wskazanie nieruchomości, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. b (art. 6 ust. 1 pkt
11 *specustawy przeciwpowodziowej*); z przepisu tego wynika, że to *inwestor* wskazuje nieruchomości posiadające jego zdaniem cechę "niezbędności do funkcjonowania inwestycji",
o której mowa w art. 9 pkt 5 lit. b.

Konsekwentnie, *specustawa przeciwpowodziowa* przewiduje, że decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zawiera: (...) oznaczenie według katastru nieruchomości [takich] nieruchomości lub ich części, które są niezbędne do realizacji inwestycji, jak również nieruchomości lub ich części niezbędnych do jej funkcjonowania, które nie stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, ale wobec których trwale ogranicza się sposób korzystania (art. 9 pkt 5 lit. a i b *specustawy przeciwpowodziowej*).

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia 27 września 2021 r., znak: JRP/LIFE/37/2021 wynika, iż podział działek został dokonany z uwzględnieniem rozwiązań projektowych i ustalonej linii rozgraniczającej inwestycję, przebiegającej po zewnętrznym obrysie projektowanego zbiornika przeciwpowodziowego. W granicach linii rozgraniczających inwestycję znalazły się w całości działki należące do skarżącej nr 125/5, nr 125/10 oraz nr 125/11, a także działka nr 126/10, wyodrębniona w wyniku zatwierdzenia podziału ww. działki nr 126/5. Działki te zostały wskazane przez *inwestora* we wniosku, a następnie przez organ I instancji w zaskarżonej decyzji, jako przechodzące na własność Gminy Miasta Radomia, z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

Natomiast działka nr 126/11 (powstała z podziału ww. działki nr 126/5), znajduje się poza linią rozgraniczająca teren inwestycji, a z uwagi na projektowane wykonanie na niej sieci infrastruktury technicznej (sieć kanalizacyjna, gazowa i elektryczna), wskazana została we wniosku inwestycyjnym
i w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jako nieruchomość, będąca częścią inwestycji, niezbędna do jej funkcjonowania, która nie staje się własnością jednostki samorządu terytorialnego, ale wobec której trwale ogranicza się sposób korzystania (por. art. 6 ust. 1 pkt 11 i art. art. 9 pkt 5 lit. b *specustawy przeciwpowodziowej*). W odniesieniu do tego rodzaju prac wystarczającym jest trwałe ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości i nie jest konieczne uzyskanie pełnego władztwa nad nieruchomością bądź jej częścią. Konstytucyjna zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) szczególny nacisk kładzie bowiem na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia.

Jednoczesnego podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w art. 22 ust. 2 i art. 23 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej* zabezpieczył interesy zarówno właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostała część nieruchomości na skutek podziału nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, jak i również interesy właścicieli nieruchomości lub ich części objętych trwałem ograniczeniem w korzystaniu.

Zgodnie bowiem z ww. art. 23 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej*, w przypadku nieruchomości,
o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. a, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, inwestor jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Natomiast w myśl ww. art. 22 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej*, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości,
o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. b, może domagać się wykupu nieruchomości przez inwestora, składając wniosek w terminie 90 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1.

Jednakże kwestie objęte art. 22 ust. 2 i art. 23 ust. 2 *specustawy przeciwpowodziowej*, stanowią klasyczna roszczenia cywilnoprawne możliwe do realizacji w drodze umowy. Natomiast jeżeli nie dojdzie do ich zrealizowania w drodze umowy, to możliwe będzie ich dochodzenie przed sądem powszechnym. Wykup nieruchomości w warunkach przewidzianych w art. 22 ust. 2 i art. 23 ust.
2 *specustawy przeciwpowodziowej*, odbywa się zatem poza postępowaniem administracyjnym
w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej.

O wadliwości *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie świadczy zarzut skarżącej, iż po zatwierdzonym podziale nie będzie miała dostępu do pozostającej jej własnością ww. działki nr 126/11.

Przepis art. 9 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji
o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (…) projektować
i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (…) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”. Podkreślenia wymaga, iż „uzasadniony interes osób trzecich”, o którym mowa w przepisie art. 9 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej*
to interes prawny, nie zaś interes faktyczny.

Jeżeli nieruchomość, przed jej wywłaszczeniem – rozumianym, zgodnie z przepisami *specustawy przeciwpowodziowej*, jako przejęcie własności nieruchomości z mocy prawa – posiadała dostęp do drogi publicznej i w wyniku realizacji celu publicznego (wywłaszczenia części nieruchomości) pozostała część nieruchomości taki dostęp może utracić, to w decyzji, której jednym ze skutków jest przejęcie własności nieruchomości na rzecz innego podmiotu, właściwy organ zobowiązany jest zapewnić taki dostęp. Natomiast jeżeli wywłaszczana nieruchomość nie posiadała dostępu do drogi publicznej, to po stronie organu nie będzie ciążył obowiązek zapewnienia takiego dostępu, bowiem w związku z wywłaszczeniem sytuacja właściciela nieruchomości w zakresie dostępności do drogi publicznej nie uległa zmianie (pogorszeniu).

Przenosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy, stwierdzić należy, iż rozwiązania projektowe, zatwierdzone *decyzją Wojewody Mazowieckiego* nie zmieniają warunków w zakresie dostępu
do nieruchomości odwołującej się, oznaczonej nr 126/5, będącą działką pierwotną, z której w wyniku podziału geodezyjnego zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* powstała nieruchomość 126/11, bowiem jak wskazał *inwesto*r w powołanym już wyżej piśmie z dnia 27 września 2021 r., działka nr 126/5, przed podziałem zatwierdzonym zaskarżoną decyzją, nie posiadała dostępu do drogi publicznej. Okoliczność tą potwierdza dokonana przez *Ministra* analizy poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej http://geoportal.gov.pl.

Samo zaś powoływanie się przez skarżącą, iż pozostała przy niej po podziale część działki będzie dla niej bezużyteczna z powodu braku drogi dojazdowej nie może stanowić wykazania naruszenia przez organ interesu prawnego skarżącej, gdyż roszczenie to stanowi o posiadanym przez nią interesie faktycznym, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 9 pkt 3 *specustawy przeciwpowodziowej*. Trudno bowiem mówić o naruszeniu interesu prawnego właściciela nieruchomości poprzez jej przejęcie pod inwestycję przeciwpowodziową, jeżeli przed złożeniem przez *inwestora* wniosku istniał określony stan prawny, a więc w tym przypadku nieruchomość strony nie miała legalnego dostęp do drogi publicznej.

Podkreślić przy tym należy, iż postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów szczególnych *specustawy przeciwpowodziowej* (która ma ułatwić i przyspieszyć proces inwestycji
w zakresie budowli przeciwpowodziowych), nie jest narzędziem do regulacji ewentualnych zaszłości związanych z np. dojazdem do działek. Uregulowanie takich kwestii musi być osiągane na podstawie innych przepisów, a nie w ramach postępowania toczącego się według *specustawy przeciwpowodziowej*.

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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), 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*.