Data: 17 lutego 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.10.2021.ML.15

**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. 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 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”,
po rozpatrzeniu odwołań Pana W.P., reprezentowanego przez Panią M. D.-O., Pana R.L. oraz Pana E.F., od decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 134/SPEC/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r., znak:
WI-I.7820.2.31.2019.AC, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 na odcinku od skrzyżowania z drogą krajową nr 9 w m. Iłża do skrzyżowania
z drogą krajową nr 79 w m. Lipsko”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 28-29, licząc
od dołu strony, zapis:

„**zezwalam na realizację inwestycji drogowej, w tym zatwierdzam projekt budowlany, oznaczony jako załącznik nr 1 do niniejszej decyzji**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, w wierszu 18-19, licząc
od dołu strony, zapis:

„- działki stanowiące tereny wód płynących, położone w liniach rozgraniczających teren inwestycji nie podlegające podziałowi pod inwestycję:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 78, w wierszu 1-3, licząc od dołu strony, zapis:

„**Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością Skarbu Państwa**.”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 116, w wierszu 9, licząc od dołu strony, zapis:

„Działki przeznczone pod”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 119, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt IV zaskarżonej decyzji,
* arkusze nr: 2, 3, 8, 10, 13, 19, 28, 29, 30 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1, w wierszu 28-29, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**zezwalam na realizację inwestycji drogowej, w tym zatwierdzam projekt budowlany, oznaczony jako załącznik do decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 11, nowego zapisu:

„- tereny wód płynących - przedmiotowa inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących, oznaczonych niżej wymienionymi numerami działek. Granice terenu niezbędnego dla wykonania prac na działkach stanowiących tereny wód płynących oznaczono linią przerywaną koloru czerwonego z wypełnieniem w kolorze jasnożółtym na części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 78, nowego zapisu:

„**Numery działek wskazane w tabeli znajdującej się na stronie 15 - określającej działki
w projektowanym pasie drogowym, do przejęcia w całości pod inwestycję, oraz numery działek wskazane w kolumnie 7 (pn. „Nr działki do przejęcia pod inwestycje”),
w tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na stronach
od 16-78, stanowią oznaczenie nieruchomości, które stają się własnością Województwa Mazowieckiego, z wyjątkiem nieruchomości będących już własnością Województwa Mazowieckiego przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej**.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 116, w wierszu 9, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Działki przeznaczone pod budowę/przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych,”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 119, zapisów stanowiących nową treść pkt IV zaskarżonej decyzji:

„**IV. Oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Województwa Mazowieckiego.**

Nieruchomości wchodzące w projektowany pas drogowy, oznaczone wcześniej, jako:
w projektowanym pasie drogowym, nienależące do Województwa Mazowieckiego, do przejęcia pod inwestycję w całości lub w części (objęte linią rozgraniczającą inwestycji), wskazane zgodnie z wnioskiem inwestora, przechodzą z mocy prawa na rzecz Województwa Mazowieckiego (zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) z dniem, w którym decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna.”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, arkuszy nr: 2, 3, 8, 10, 13, 19, 28, 29, 30 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiących załączniki nr 1.1-1.9 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 29 listopada 2019 r., uzupełnionym i skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Mazowieckiego, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 na odcinku od skrzyżowania z drogą krajową nr 9 w m. Iłża do skrzyżowania z drogą krajową nr 79 w m. Lipsko”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu
21 grudnia 2020 r. decyzję Nr 134/SPEC/2020, znak: WI-I.7820.2.31.2019.AC, o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 na odcinku
od skrzyżowania z drogą krajową nr 9 w m. Iłża do skrzyżowania z drogą krajową nr 79 w m. Lipsko”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Mazowieckiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

*Decyzja Wojewody Mazowieckiego* została następnie sprostowana postanowieniami Wojewody Mazowieckiego Nr 834/SAAB/2021 z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.AC
i Nr 1827/SAAB/2021 z dnia 17 grudnia 2021 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.RR/AC.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

1. Pan W.P. :
* w piśmie z dnia 4 lutego 2021 r. (wniesionym bez pośrednictwa pełnomocnika) - nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r.
– Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w dniu 8 lutego 2021 r.,
* w piśmie z dnia 15 lutego 2021 r. (wniesionym za pośrednictwem pełnomocnika Pani M. D.-O.)
- nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 15 lutego 2021 r.

Następnie w piśmie z dnia 15 lutego 2021 r., uzupełnionym pismem z dnia 23 marca 2021 r., Pan W.P., reprezentowany przez Panią M. D.-O., wniósł o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Mając na uwadze okoliczność, iż odwołanie Pana W.P., zostało wniesione w terminie przewidzianym do jego wniesienia, dlatego postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: DLI-II.7621.10.2021.ML.5, organ odwoławczy odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania.

1. Pan E.F. w piśmie z dnia 3 lutego 2021 r. (nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu tym samym dniu),
2. Pan R.L. w piśmie z dnia 8 lutego 2021 r. (nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 9 lutego 2021 r.).

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty dotyczące *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

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 na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Mazowieckiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej
to postępowanie *decyzji Wojewody Mazowieckiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi
z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Mazowieckiego, 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 (poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji), 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 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 Wójta Gminy Rzeczniów z dnia 9 sierpnia 2011 r., znak: GPiBHP-7624.39.10.2011, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 relacji: Iłża-Lipsko-Solec n. Wisłą na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z drogą krajową
nr 9 w m. Iłża) do km 40+397 (granica gminy Solec n. Wisłą) wraz z budową dojazdu do nowego mostu na rz. Wisła i budową nowych odcinków przebiegów drogi na terenie gmin Iłża, Lipsko Rzeczniów, Sienno, Solec n. Wisłą, powiatów lipskiego, radomskiego województwa mazowieckiego”, zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”*, sprostowaną postanowieniem z dnia
5 grudnia 2016 r., znak: GPiDG.7624.39.10.2011.1.2016,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Radomiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 3 czerwca 2019 r., znak: WA.ZUZ.4.421.3.49.2018.2019.MM, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Radomiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 15 kwietnia 2020 r., znak: WA.ZUZ.4.421.3.50.2018.2019.TS, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniami Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo
od przepisów techniczno-budowlanych.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że 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*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.*

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Mazowiecki 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 4 czerwca 2020 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.RF, 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. 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 wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, 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 21 grudnia 2020 r. decyzję Nr 134/SPEC/2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. 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 wniesionych w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, 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 I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia
31 grudnia 2020 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.AC, 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 Mazowieckiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* określa również termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Mazowiecki – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). 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.

*Minister* analizując zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego projekt budowlany stwierdził brak wymaganego uzgodnienia tego projektu z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż w dniu 19 września 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie uzgadniania projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1722). Stosownie do § 7 ww. rozporządzenia, do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z uwagi na powyższe, w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2117, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*”, przewidującego – w określonych w tym rozporządzeniu przypadkach – obowiązek uzgodnienia projektu budowlanego z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych pod względem ochrony przeciwpożarowej.

Wskazać bowiem należy, że w *rozporządzeniu w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*, uregulowany został obowiązek uzgodnienia projektu
z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych pod względem ochrony przeciwpożarowej.
W myśl § 3 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, do obiektów budowlanych istotnych ze względu
na konieczność zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, których projekty budowlane wymagają uzgodnienia, należy zaliczyć m.in. sieć wodociągową przeciwpożarową z hydrantami zewnętrznymi przeciwpożarowymi.

Stosownie do § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, uzgodnienia projektu budowlanego dokonuje się w toku wzajemnej współpracy projektanta z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych w trakcie sporządzania przez projektanta projektu budowlanego polegającej na konsultacji rozwiązań projektowych w zakresie oceny ich zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej oraz wymianie uwag i stanowisk w zakresie projektowanych technicznych środków zabezpieczenia przeciwpożarowego. W myśl § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*, odcisk pieczęci i podpis Rzeczoznawcy ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych, potwierdzające uzgodnienie projektu budowlanego, umieszcza się na częściach rysunkowych egzemplarzy projektu budowlanego. Natomiast wzór pieczęci jest określony w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Z projektu budowlanego przedłożonego przez *inwestora* wraz z wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a następnie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* wynika, że zakres omawianego przedsięwzięcia drogowego obejmuje m.in. przebudowę sieci wodociągowej, która stanowi zasilanie do hydrantów zewnętrznych, służących
do poboru wody do celów przeciwpożarowych. Tym samym projekt budowlany przedłożony przez *inwestora* i następnie zatwierdzony *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, winien podlegać uzgodnieniu pod względem ochrony przeciwpożarowej z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Przy piśmie z dnia 15 lipca 2021 r., znak: MP-MOSTY/303/P/DT/2/21-4/1424/2021, *inwestor*
- odpowiadając na wezwanie organu II instancji z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: DLI-II.7621.10.2021.ML.2 - przedłożył odpowiednie rysunki części graficznej projektu zagospodarowania terenu, ostemplowane i podpisane przez Rzeczoznawcę ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Analizując *decyzję Wojewody Mazowieckiego*, organ odwoławczy stwierdził, iż organ I instancji błędnie wskazał na str. 11 rozstrzygnięcia *decyzji Wojewody Mazowieckiego* (tiret trzeci licząc od dołu strony), że działki stanowiące tereny wód płynących, położone są w liniach rozgraniczających teren, mimo
że w części graficznej projektu zagospodarowania terenu zamieszczono prawidłowe oznaczone wskazujące, iż zajęcie tych działek związane jest z przekroczeniem wód płynących (wypełnienie
w kolorze jasnożółtym), a nie są położone w liniach rozgraniczających teren inwestycji.

Co więcej, organ I instancji w wyliczeniu prac dla których określa się ograniczenia w korzystaniu
z nieruchomości, na str. 116 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, pominął, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia także z obowiązkiem budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Przedmiotowy zakres prac został powołany na str. 11, 79 i w tabeli
na stronach 79-116 zaskarżonej decyzji. Zatem wskazany zapis zaskarżonej decyzji nie odpowiadał stanowi faktycznemu niniejszej sprawy, bowiem nie odzwierciedlał wszystkich obowiązków, dla których należało określić ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla wykonania danych prac.

Ponadto, analizując akta sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego* organ odwoławczy stwierdził, iż przedmiotowa inwestycja drogowa dotyczy rozbudowy drogi wojewódzkiej,
a inwestorem jest Zarząd Województwa Mazowieckiego, a co za tym idzie, nieruchomości przeznaczone pod tę drogę powinny stać się własnością odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego,
tj. Województwa Mazowieckiego, co wynika z art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376). Zgodnie z tym przepisem, drogi wojewódzkie stanowią własność właściwego samorządu województwa. Natomiast Wojewoda Mazowiecki na str. 78 i w pkt
IV na str. 119 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* orzekł, iż nieruchomości lub ich części znajdujące się
w projektowanym pasie drogowym przechodzą z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, z dniem
w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

Co więcej, analizując zaskarżoną *decyzję Wojewody Mazowieckiego* organ odwoławczy stwierdził nieprawidłowość w zakresie zapisu znajdującego się na str. 78 (w wierszu 1-3, licząc od dołu strony), gdzie Wojewoda Mazowiecki wskazał, iż „(…) Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością Skarbu Państwa.” Zapis ten należy potraktować jako błędny, bowiem,
po pierwsze, nieruchomości powinny przejść na własność Województwa Mazowieckiego (o czym była już mowa powyżej), a nie Skarbu Państwa, po drugie, wbrew informacji zawartej w tym zapisie, działki, które miały stać się własnością Skarbu Państwa, nie zostały oznaczone „pogrubionym numerem (…)
w powyższych tabelach”, a zostały wymienione, w tabeli znajdującej się na stronie 15 - określającej działki w projektowanym pasie drogowym, do przejęcia w całości pod inwestycję, oraz w kolumnie 7 (pn. „Nr działki do przejęcia pod inwestycje”), w tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na stronach od 16-78 zaskarżonej decyzji.

Konsekwencją stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji oraz w załącznikach graficznych do niej
są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punkcie
I niniejszej decyzji.

*Minister* zatwierdził zamienne arkusze części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, zawierające odcisk pieczęci i podpis Rzeczoznawcy ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych, co wiązało się także z koniecznością dokonania korekty w odpowiedniej jednostce redakcyjnej *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. *Minister* dokonał korekt w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, poprzez usunięcie oznaczenia działek stanowiących tereny wód płynących, jako działek położonych
w liniach rozgraniczających teren, uszczegóławiając przy tym znaczenie określonej w legendzie części graficznej projektu zagospodarowania terenu linii przerywanej w kolorze czerwonym w odniesieniu
do działek niezbędnych do przejścia inwestycji przez tereny wód płynący. *Minister* uzupełnił także zapis na str. 116 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* o wymienienie obowiązku budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

Ponadto, *Minister* skorygował błędny zapis znajdujący się na str. 78 zaskarżonej decyzji, dotyczący przejęcia działek na własność Skarbu Państwa, zastępując go zapisem wskazującym, iż działki, które mają stać się własnością Województwa Mazowieckiego (a nie Skarbu Państwa, jak błędnie orzekł organ I instancji), zostały wymienione, po pierwsze, w tabeli znajdującej się na str. 15 zaskarżonej decyzji (określającej działki do przejęcia w całości pod inwestycję), a po drugie, zostały wskazane
w kolumnie 7 (pn. „Nr działki do przejęcia pod inwestycje), w tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na str. 16-78 zaskarżonej decyzji. *Minister* orzekła także o nowej treści pkt IV zaskarżonej decyzji, poprzez wskazanie, iż nieruchomości lub ich części, znajdujące się
w liniach rozgraniczających teren inwestycji przechodzą na własność Województwa Mazowieckiego,
a nie Skarbu Państwa, jak orzekł błędnie Wojewoda Mazowiecki. W skorygowany zapisach uwzględniono, że przejście prawa własności na rzecz Województwo Mazowieckiego nie następuje, gdy Województwo Mazowieckie jest już właścicielem nieruchomości zajętych pod inwestycję drogową.

Jednocześnie w tym miejscu wyjaśnić należy, iż kwestia nieprawidłowego wskazania na str. 78 i w pkt
IV na str. 119 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nieruchomości lub ich części, jako przechodzących
z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, była przedmiotem postanowienia prostującego Wojewody Mazowieckiego Nr 834/SAAB/2021 z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.AC. Jednakże, w ocenie *Ministra,* w ww. postanowieniu prostującym Nr 834/SAAB/2021 z dnia 21 czerwca 2021 r. nie dokonano w rzeczonym zakresie skutecznego naprawienia zapisów na str. 78 i w pkt IV na str. 119 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. Wynika to z tego, iż na str. 78 i w pkt IV na str. 119 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie ma zapisu wymienionego w ww. postanowieniu prostującym Wojewody Mazowieckiego Nr 834/SAAB/2021 z dnia 21 czerwca 2021 r. o następującej treści: „dotyczące nieruchomości lub ich części znajdujące się w projektowanym pasie drogowym przechodzą z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa”, który miał podlegać sprostowaniu i być zastąpiony zapisem: „dotyczące nieruchomości lub ich części znajdujące się w projektowanym pasie drogowym przechodzą
z mocy prawa na rzecz Województwa Mazowieckiego”.

W świetle powyższego, jak najbardziej była zasadna korekta reformatoryjna *decyzji Wojewody Mazowieckiego* na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonana przez *Ministra* w tym zakresie. Przejście prawa własności na rzecz odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego jest jednym z ważniejszych skutków prawnych decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i z tego powodu
za niewystarczające należy uznać zapisy które orzekają o tym w sposób niejednoznaczny lub dorozumiany.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał,
że nie naruszają 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* i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części – zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* została utrzymana w mocy.

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno 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 pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15,
 z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12,
z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt
II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej
na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej
w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności 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 o gospodarce nieruchomościami) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie
w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony
– wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów lokalizacyjnych poruszonych przez P. W. P. i P. R. L.. *Inwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się zarzutów wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art.
9 *kpa*, przesłał ww. skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Skarżące strony nie odniosły się do przesłanego im stanowiska *inwestora*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 14 stycznia 2022 r., znak:
DLI-II.7621.10.2021.ML.14, organ odwoławczy zawiadomił skarżących o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
w terminie 5 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym
w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia z dnia 14 stycznia 2022 r. skarżący nie złożyli dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

Odnosząc się do odwołania Pana E.F. *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy żądanie skarżącego dotyczące przejęcia całej działki nr 2596, z obrębu 0001 Iłża, na rzecz Województwa Mazowieckiego, a nie tylko wydzielonej z niej, na mocy podziału zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, działki nr 2596/1, gdyż pozostała przy skarżącym działka nr 2596/2, samoistnie nie ma racji bytu.

Zdaniem *Ministra* rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego
- zatwierdzone w decyzji *Wojewody Mazowieckiego* są prawidłowe. Fakt, że działka nr 2596/1, powstała z podziału ww. działki nr 2596, jest niezbędna do zajęcia pod drogę, nie stanowi podstawy do zmiany linii rozgraniczających teren inwestycji i do nabycia przez *inwestora* pozostałej działki nr 2596/2, powstałej z podziału ww. działki nr działki 2596. *Inwestor* nie może pozyskiwać bowiem więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Szczegółowa analiza zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby obejmowania należącej do skarżącego 2596 w całości linią rozgraniczającą teren inwestycji, gdyż jest ona niezbędna jedynie
w części dla realizacji inwestycji.

Za niedopuszczalne natomiast uznać należałoby takie rozwiązania projektowe, w tym zatwierdzenie podziału, które pozbawiałoby dotychczasowych właścicieli praw do gruntu, który nie jest na ten cel niezbędny. Tylko przy powyższym założeniu usprawiedliwionym prawnie jest ograniczenie prawa własności [chronionego zarówno art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), zwanej dalej „*kc*”, jak i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP] dotychczasowych właścicieli, jako wynikające z celu publicznego, realizowanego dla dobra ogólnospołecznego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów
Administracyjnych).

Żądanie skarżącego dotyczy w istocie kwestii badania zasadności wykupu pozostałej po podziale części nieruchomości (tzw. „resztówki”, tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która wskutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele), co przewidziane jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Ustawodawca w przepisie tym zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w oparciu o który *inwestor* podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje drogowe samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie stanowi roszczenie cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej.

Poza wszelką wątpliwością jest, że żądanie nabycia części nieruchomości w warunkach określonych
w przywołanym przepisie nie jest elementem administracyjnego postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie tego przepisu ma bowiem charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt
I OSK 1932/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia
2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, z dnia
29 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2289/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wykup pozostałej po podziale części nieruchomości odbywa się zatem poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej, bowiem jest to roszczenie cywilnoprawne. Roszczenie to może być zrealizowane w drodze umowy lub przed sądem cywilnym. Oceny dopuszczalności jego zaspokojenia w drodze umowy dokonuje w tym przypadku organ lub podmiot wykonujący funkcję zarządcy drogi publicznej. W przypadku odmowy zawarcia umowy, właścicielowi pozostaje możliwość wystąpienia do sądu cywilnego o dokonanie przez ten sąd oceny spełnienia ustawowych przesłanek do skutecznego żądania nabycia nieruchomości przez zarządcę drogi publicznej. Zatem kwestia dotycząca nabywania pozostałej po podziale części nieruchomości, a do tego sprowadza się *de facto* żądanie skarżącego objęte odwołaniem, nie jest przedmiotem badania przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się do odwołania Pana R.L. *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący braku zgody skarżącego na realizację inwestycji na jego działkach, bez uprzedniego uregulowania nabycia własności części nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja.

Wbrew bowiem przekonaniu skarżącego, przejęcie jego działek pod realizację inwestycji w warunkach określonych *specustawą drogową*, nie odbywa się na zasadzie „kontraktu” bądź umowy kupna/sprzedaży z właścicielami gruntów. Wskazana w ramach tego zarzutu kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy drogowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Celem *specustawy drogowej* jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie inwestycji w zakresie drogi publicznej. 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 drogowej* nie wynika obowiązek legitymowania się przez *inwestora* tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji 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. Podkreślić należy, iż *inwestor* nie musi mieć zgody na podjęcie czynności skutkujących wejściem na teren nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji, gdyż przejście własności nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi, następuje z mocy prawa (por. art.
12 ust. 4 *specustawy drogowej*).

Stosownie natomiast do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Przepis ten wskazuje w sposób jednoznaczny, że decyzja o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną, co oznacza, iż w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia. (P. Antoniak, M. Cherka, Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz. LEX/el). *Specustawa drogowa* przyjęła więc 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. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie
i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

Wobec powyższego, brak zgody skarżącego na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze jego nieruchomości nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. Jest przy tym rzeczą nie budzącą kontrowersji, że przedmiotowa inwestycja ingeruje w przysługujące skarżącemu prawo własności do działek objętych jej zakresem. Jest to jednak ingerencja w granicach dopuszczonych przez ustawodawcę jako konieczna dla realizacji inwestycji drogowych, dla dobra publicznego i co istotne za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji Wojewody Mazowieckiego. Kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią jednak oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Nie została przy tym skarżącemu zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość zagospodarowania. Jednocześnie zauważyć należy, iż do pisma skarżącego z dnia 6 lipca 2020 r. złożonego na etapie postępowania przed Wojewodą Mazowieckiem, organ I instancji, posiłkując się stanowiskiem *inwestora*, odniósł
w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia, a ocena organu I instancji nie nosi cech dowolności.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego, iż w otrzymanym zawiadomieniu Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 grudnia 2020 r., znak: WI-I.7820.2.31.2019.AC, informującym o wydaniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, nie podano informacji w jaki sposób skarżący będzie się „dostawać na działkę po drugiej stronie nowej drogi”.

Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera wyłącznie informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. W ww. zawiadomieniu z dnia 31 grudnia 2020 r. Wojewoda Mazowiecki podał informację o miejscu gdzie możliwe było zapoznanie się z *decyzji Wojewody Mazowieckiego*
i aktami sprawy zakończonej wydaniem tej decyzji.

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Z tego względu warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na działkę można dostać się - zgodnie  z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka, itp. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 365/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1749/19, z dnia
6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17 i z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu i informacji przedstawionych przez *inwestor*w piśmie z dnia 6 maja 2021 r., znak: MP-MOSTY/303/P/DT/2/21-1/902/2021, wynika, iż działka nr 24/2 (powstała z podziału działki nr 24), z obrębu Janów, ma zaprojektowany dostęp z dodatkowej jezdni drogi wojewódzkiej DJ 27. Zgodnie z § 8a ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych”*, obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej może być realizowana przez dodatkowe jezdnie, odpowiadające parametrom technicznym dróg klasy D, L lub Z - zlokalizowane w jej pasie drogowym.

Natomiast działki nr 24/3 (powstała z podziału ww. działki nr 24), nr 47/2 i nr 47/3 (powstałe z podziału działki nr 47), z obrębu Janów, mają zapewnioną obsługę komunikacyjną, jak dotychczas, z dróg wewnętrznych. *Inwestor* wyjaśnił przy tym (co znajduje potwierdzenie w analizie poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej [*http://geoportal.gov.pl*](http://geoportal.gov.pl)), iż cała działka nr 47, przed podziałem zatwierdzonym zaskarżoną decyzją, znajdowała się pomiędzy drogami wewnętrznymi - od strony północnej położonej na działce nr 252, a od strony południowej położonej
na działce nr 253. Zgodnie z § 8a ust. 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej może być realizowana m.in. przez inne drogi publiczne i drogi wewnętrzne, w tym dojścia i dojazdy
do nieruchomości – zlokalizowane poza jej pasem drogowym. Wynika z tego, iż dojazd przez drogę wewnętrzną, może być jednym ze sposób zapewnia dostępu do drogi publicznej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1439/20,
ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1749/19).

Odnosząc się do odwołania Pana W.P. *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Z uzasadnienia ww. zarzutów wynika, iż skarżący neguje przyjęty wariant przebiegu przedmiotowej inwestycji przez jego nieruchomości, wskazując, iż inwestycja powinna przebiegać przez tereny sąsiednie, co byłoby „mnie inwazyjne dla właścicieli nieruchomości, bowiem
są to tereny, na których nie są prowadzone prace rolne”.

W kontekście ww. zarzutów najistotniejsze jest to, iż wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu (a nie w postępowaniu dotyczącym zezwolenia
na realizację inwestycji) społeczeństwo (mieszkańcy terenów objętych projektem rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 747) mogli wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją, o wydanie której występuje inwestor przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to
z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Wieloetapowe procedury wydawania zezwolenia, w której jedna z decyzji jest decyzją główną, a druga decyzją wykonawczą, która nie może wykraczać poza zakres decyzji głównej, możliwe oddziaływanie danego przedsięwzięcia należy określić i ocenić w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i następcza decyzja inwestycyjna (zezwolenie
na inwestycję) są wydawane na podstawie różnych aktów prawnych, w ramach odrębnych procedur, przez różne organy i w konsekwencji spełniają różne cele. Żadna z tych decyzji nie zastępuje drugiej. Podmiot, który chce zrealizować określone przedsięwzięcie ma obowiązek uzyskać obie decyzje. Każda z tych decyzji dotyczy innych aspektów planowanej inwestycji.

W polskim systemie prawnym, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się
w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 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 2021 r. poz. 2373), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”. Postępowanie to - jak stanowi art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku
i jego ochronie* - poprzedza uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ocenę tą przeprowadza zatem organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*). Stosownie do art. 62 ust.
1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, to w tym postępowaniu właściwy organ analizuje i ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, jak i możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W art. 5 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, każdemu zagwarantowano prawo do uczestniczenia na warunkach określonych ustawą w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Bezspornym zatem jest, iż ww. ustawa nakłada na organy obowiązek informowania społeczeństwa o toczącym się postępowaniu, a społeczeństwo jest uprawnione do wyrażania swoich komentarzy i opinii w szczególności zanim sprawa zostanie przez organ rozstrzygnięta. Jak wynika
z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, społeczeństwu zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wynika także,
iż w ramach postępowania środowiskowego została przeprowadzona rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa.

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi. To właśnie na etapie postępowania
o środowiskowe uwarunko­wania realizacji przedsięwzięcia strony, w tym skarżący, mogli wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji.

Z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wynika, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia przeanalizowano warianty przebiegu przedmiotowej inwestycji. Organ środowiskowy (w niniejszej sprawie – Wójt Gminy Rzeczniów) po przeprowadzeniu wielokryterialnej analizy (uwzględniającej kwestie środowiskowe, społeczne i ekonomiczne) przedstawionych wariantów 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*. Istotną okolicznością jest również to, że decyzja
o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia jest zaskarżalna. W rozpatrywanej sprawie *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* wydana przez Wójta Gminy Rzeczniów nie została zaskarżona odwołaniem i stała się ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Zarówno Wojewoda Mazowiecki, 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*. Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są w art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie*, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

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 Mazowiecki, jak i *Minister* nie posiadają kompetencji do badania alternatywnej trasy przebiegu drogi, gdyż analiza taka została dokonana podczas prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co zostało szczegółowo 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). Przebieg inwestycji drogowej zatwierdzony w decyzji o zezwoleniu na jej realizację musi być zgodny z wariantem jej przebiegu wskazanym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co w niniejszej sprawie ma miejsce. Decydującą kwestią w przedmiotowym postępowaniu jest bowiem zgodność danego zamierzenia z przepisami obowiązującego prawa, jak również zgodność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z postanowieniami *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadały kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony
do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej. Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

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 lokalizacyjnych, skoro te przedstawione przez *inwestora* są zgodne z prawem. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych
i zostało obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji

Wbrew stanowisku skarżącego ograniczenie jego prawa własności nastąpiło z poszanowaniem norm konstytucyjnych. Nie ulega wątpliwości, że realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej stanowi ważne ze względu na interes ogólnospołeczny zadanie wykonywane na podstawie szczególnej ustawy (*specustawy drogowej*). Konstytucyjna ochrona prawa własności nie jest bezwarunkowa
i w szczególnych przypadkach, przewidzianych ustawami, może podlegać ograniczeniu. Taki wniosek wynika z treści ww. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Tego rodzaju ustawą,
o której mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, jest *specustawa drogowa*, na podstawie której została wydana *decyzja Wojewody Mazowieckiego*. W ustawie tej przewidziane są odpowiednie mechanizmy
i instytucje, które pozwalają na efektywne realizowanie zadań publicznych dotyczących realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ale z poszanowaniem interesów właścicieli nieruchomości.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu *specustawy drogowej*, gdyż stanowi to cel publiczny, a wywłaszczonemu właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie. Tym samym konieczność pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych mieści się w klauzuli interesu publicznego, wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15, Lex nr 1941354.

W związku z faktem, że przedmiotowa inwestycja w zakresie dróg publicznych jest konieczną inwestycją celu publicznego, brak jest podstaw do podważania prawidłowości *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w kontekście zarzutu naruszenia prawa własności. Trudno w takiej sytuacji mówić także o naruszeniu zasady proporcjonalności, jeżeli zważy się, że z uwagi na zajęcie pod inwestycję części nieruchomości należącej do skarżącego przysługuje mu odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej*, natomiast za inne szkody – odszkodowanie na zasadach ogólnych. W tym sensie nie można mieć wątpliwości, że ograniczenia prawa strony jest nie tylko zgodne z przepisami *specustawy drogowej*, ale i zasadami Konstytucji RP.

W ocenie *Ministra*, zaskarżona decyzja i zatwierdzony nią projekt budowlany nie przewidują rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącego do działek nr 274/1 i nr 274/2, z obrębu 0012 Pawliczka. Teren będący własnością skarżącej strony nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji. Analiza *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie daje podstaw, by uznać, że ingerencja w prawo własności skarżącego była nieproporcjonalna do użytych środków.

Z powyższych względów, wszelkie zarzuty skarżącego dotyczące sprzecznego z Konstytucją
RP naruszenia przysługującego prawa własności - w ocenie *Ministra* - są bezzasadne. W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi bowiem do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 1 Konstytucji RP.

W myśl art. 1 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Powołany przez skarżącego ww. przepis Konstytucji RP nie stanowi o możliwości bezpośredniej oceny decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co najwyżej mógłby być podstawą oceny przepisów *specustawy drogowej* pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP. Mając to na uwadze, zauważyć należy, iż organy administracji nie są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z zasadami społecznymi i Konstytucją RP. Zgodnie z art. 6 *kpa*, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wydając zaskarżona decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego (*specustawy drogowej*), mających w sprawie zastosowanie. *Minister* nie jest organem właściwym do oceny zgodności z prawem tego aktu prawnego. Organem władzy sądowniczej, powołanym do badania zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania zadań określonych w Konstytucji jest Trybunał Konstytucyjny.

Natomiast z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. powołany już
w niniejszej decyzji wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., K 4/10), 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. Skoro 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”).

Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1326/09, obywatel ma nie tylko prawa, ale również obowiązki wobec Państwa
i społeczeństwa. Człowiek, który żyje w społeczeństwie musi mieć na względzie nie tylko własny interes i potrzeby, ale także interes i potrzeby ogółu obywateli. Konieczność uwzględnienia interesu ogółu obywateli powoduje, że ograniczeniu może podlegać prawo własności. Należy stwierdzić,
że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki przejmowanej pod realizację
inwestycji drogowej, ustalone decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu.

*Specustawa drogowa* służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych,
a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania. Dowodzi to,
iż pomimo pozbawienia części własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Zatem 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. Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegającej przez nieruchomości stanowiące własność skarżącego), która, jak wynika ze sprawy, stanowi konieczną inwestycję celu publicznego. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Projektowana droga wojewódzka ma zapewnić skomunikowanie mostu nad Wisłą z drogami krajowymi nr 9 i 79. Przedmiotowa inwestycja zasadniczo wpłynie na skrócenie czasu podróży i przyczyni się do znaczącego zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu. Wymiernym efektem po zrealizowaniu inwestycji będzie skrócenie czasu przejazdu, zwiększenie przepustowości ruchu, jak również umożliwienie aktywizacji gospodarczej terenów zlokalizowanych wzdłuż nowego przebiegu drogi wojewódzkiej. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg, ich znaczenie dla rozwoju regionu i kraju są powszechnie znane i jako takie - zgodnie z art. 77 § 4 *kpa* - nie wymagają dowodu.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący naruszenia art. 9 *kpa*, poprzez zaniechanie wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Przejawem uproszczenia i przyspieszenia procedur związanych z prowadzeniem postępowania
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na realizację inwestycji
w zakresie dróg publicznych jest konstrukcja przewidziana w art. 11d ust. 5-6 *specustawy drogowej*.

Zgodnie z art. 11d ust. 5 i 6 *specustawy drogowej*, Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych
i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyłają zawiadomienie
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem
o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa
w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów
i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 5, zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości, informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego ma umożliwić stronom realizację uprawnień procesowych określonych przepisami *kpa* przez podejmowanie przez nie czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. Uzyskanie przez stronę informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie umożliwia stronie podjęcie stosownych działań w danej sprawie i pozwala na zadbanie o należytą ochronę własnych interesów prawnych.

W przedmiotowej sprawie, stosownie do treści ww. przepisów *specustawy drogowej* - o czym już była mowa powyżej - Wojewoda Mazowiecki ww. pismem z dnia 4 czerwca 2020 r. zawiadomił 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. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane
o powyższym w drodze obwieszczeń. W obwieszczeniu oraz zawiadomieniu wysłanym na adres podany w katastrze zamieszczono, wykaz nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości, oraz informację
o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru w dniu 30 czerwca 2020 r., zgodnie z art. 43 *kpa* (w formie zastępczego doręczenia dorosłemu domownikowi), ww. zawiadomienia Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 czerwca 2020 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, skierowanego do P. W. P.

Z powyższego wynika, iż skarżący miał zapewnioną przez organ I instancji możliwość czynnego
w udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. W konsekwencji powyższych uwag, za całkowicie niezasadny należy uznać zarzut skarżącego, iż nie miał świadomości
o przebiegu inwestycji i został pozbawiony możliwości czynnego udziału w postępowaniu. Co więcej, skarżący po otrzymaniu ww. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizacje przedmiotowej inwestycji i po zapoznaniu się z jego treścią, mając jakiekolwiek wątpliwości, mógł zwrócić się do organu o ich wyjaśnienie, albo zasięgnąć porady prawnej. Dodatkowo - o czym była mowa powyżej - sam przebieg inwestycji został przesądzony na etapie postępowania środowiskowego.

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, poprzez uniemożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż podnoszenie zarzutu naruszenia art. 10 *kpa* w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej musi być szczególnie dobrze przemyślane
i uzasadnione. Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego
- wskazujący na to, że zarzut naruszenia tego ogólnego przepisu procesowego może tylko wówczas odnieść skutek, gdy jego autor wykaże jaka konkretna i znacząca dla sprawy czynność strony została przez organ uniemożliwiona – nabiera w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej szczególnego znaczenia. Zwłaszcza że z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* nie wynika, aby ustawodawca przewidział uprawnienie do wypowiadania się przez uczestników postępowania co do zebranych materiałów w postępowaniu zezwoleniowym. Przepis ten stanowi natomiast *lex specialis*
w stosunku do tych przepisów *kpa*, które odmiennie regulują kwestie postępowania administracyjnego. Jak zaś wiadomo, *lex specialis derogat legi generali* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1017/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Godzi się zauważyć, że strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, poprzez niezapewnienie czynnego uczestnictwa w postępowaniu, jak również brak możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów, powinna wykazać, iż uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15). Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia,
że doszło do naruszenia art. 10 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196).

Natomiast skarżący nie wskazał, jakich czynności procesowych nie mógł dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Ponadto, wskazać należy, że skarżący nie złożył również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiocie przebiegu inwestycji przez teren jego działek, niż te przyjęte w *decyzji Wojewody Mazowieckiego.* Natomiast sam zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa* bez wykazania związku tego naruszenia z treścią rozstrzygnięcia, jest bezskuteczny.

Za niezasadne uznać należy zarzuty skarżącego dotyczące:

* braku prawidłowego ustalenia, czy planowana inwestycja drogowa jest zgodna z prawem,
w zakresie zapewnienia poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, tj. właścicieli działek na których ma powstać inwestycja oraz bezpośrednio z nią sąsiadujących w szczególności
w zakresie powstawania uciążliwości powodowanymi hałasem, wibracjami, zakłóceniami, utrudnionym dojściem i dojazdem do sąsiednich nieruchomości,
* braku dokonania analizy cech projektowanej inwestycji drogowej i zakresu (rodzaju) ich wpływu na nieruchomości osób trzecich, tj. właścicieli dziatek na których ma powstać inwestycja oraz bezpośrednio z nią sąsiadujących, brak zbadania czy cechy te powodują ograniczenie prawa własności tych działek ponad miarę m.in. poprzez pogorszenie istniejących warunków sanitarnych, uciążliwości dla otoczenia, ograniczenie możliwości dalszej zabudowy,
* naruszenia art. 144 *kc*, poprzez jego niezastosowanie, a co za tym idzie pominięcie okoliczności,
że inwestycja zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiednich, tj. działek na których ma powstać planowana inwestycja drogowa oraz bezpośrednio z nią sąsiadujących ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, ograniczając możliwość wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości sąsiednich oraz powodując obniżenie wartości tych nieruchomości.

Przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. *Decyzja Wojewody Mazowieckiego* spełnia wymogi określone w art. 11f ust.
1 *specustawy drogowej*, w tym również dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.
W pkt VI *decyzji Wojewody Mazowieckiego* organ I instancji odniósł się do kwestii określonej w art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej*, zaś organ odwoławczy powyższe rozstrzygnięcia utrzymał w mocy.

Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że – poprzez realizację obiektu budowlanego – jego interes został bezprawnie naruszony, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego.

Według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet
z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki,
o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zawarty w art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*, obowiązek uwzględnienia uzasadnionych
(co trzeba tu podkreślić) interesów osób trzecich, należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu
o interesy obiektywnie uzasadnione. Tymczasem skarżący powołuje się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w uszczupleniu jego praw własności i pogorszeniu warunków korzystania z jego nieruchomości. Podnoszone przez skarżącego ww. kwestie, w ocenie organu odwoławczego, dotyczą
w istocie interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust.
1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Tak sformułowany interes faktycznego skarżącego jest analogiczny
z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji (np. kwestie utrudnienia, wydłużenia dojazdów osób zamieszkujących w pobliżu drogi, hałas i emisja spalin pochodach z drogi). Uznanie przy tym, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają bowiem zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji. 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. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Mazowieckiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącego, jako czynnika decydującego
o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącego zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Nie zamyka to jednak stronie prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w jej ocenie, dóbr,
w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym roszczenia o wykup całej nieruchomości w trybie przepisu art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Jeżeli bowiem skarżący uważa, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez *inwestora* rozwiązań projektowych 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 charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Co więcej - o czym zresztą już była mowa powyżej - kwestia oceny wpływu inwestycji na środowisko
i ludzi stanowi zasadniczo przedmiot postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. W ramach uzyskiwania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* analizowane były podnoszone przez odwołującego wpływy inwestycji na środowisko i ludzi, w tym emisję spalin, hałas oddziaływujące na życie ludzi. W rzeczonym postępowaniu środowiskowym poddano analizie wszystkie oddziaływania, które niesie ze sobą realizacja przedmiotowej inwestycji.

Tym samym wszystkie zainteresowane strony miały już na wcześniejszym etapie możliwość zapoznania się z rozwiązaniami projektowymi w zakresie przebiegu inwestycji oraz jej obszaru oddziaływania na poszczególne działki. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego.
W uzasadnieniu *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wyjaśniono, iż po zastosowaniu zalecanych działań i środków minimalizujących negatywne oddziaływania wskazanych w rzeczonym rozstrzygnięciu środowiskowym, nie przewiduje się znaczących negatywnych oddziaływań
na środowisko przyrodnicze, jak i dla zdrowia ludzi.

Wskazania również wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest też kwestia sposobu użytkowania drogi, a co za tym idzie to, czy w ogóle i w jaki sposób użytkowanie przedmiotowej drogi będzie oddziaływało na nieruchomości skarżącego. Pan W.P. nie może zakładać że już sama realizacja drogi może prowadzić do pogorszenia warunków korzystania z jego nieruchomości. Taka ocena będzie możliwa dopiero po dokonaniu stosownych pomiarów już w trakcie użytkowania drogi. W tym kontekście wyjaśnić należy, iż w pkt VI *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nałożono na *inwestora* obowiązek przeprowadzenia analizy porealizacyjnej w zakresie: poziomu hałasu przenikającego do środowiska, wielkości substancji wprowadzonych do powietrza, jakości ścieków deszczowych. Analiza porealizacyjna powinna być sporządzona po upływie 1 roku od dnia oddania całej trasy do użytkowania i przedstawiona właściwemu organowi w terminie 18 miesięcy od tego dnia. Tym samym, w przypadku uzyskania w wynikach pomiarów ponadnormatywnych przekroczeń, należy zaproponować rozwiązania zapobiegawcze temu zjawisku. Dobór ewentualnych rozwiązań i ich lokalizacji zostanie wykonany zgodnie z wynikami analizy porealizacyjnej.

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 11f *specustawy drogowej*, poprzez jego niewłaściwe niezastosowanie i nie zawarcie w wydanej decyzji szczegółowych ustaleń w zakresie analizy cech działek objętych inwestycją, ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, obowiązku budowy oraz przebudowy sieci uzbrojenia terenu, obowiązku przebudowy urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów i określenia ograniczeń w korzystaniu
z nieruchomości.

Przepisy *specustawy drogowej* nie wymagają, aby elementem orzeczniczym decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej, było zawarcie ustaleń w zakresie analizy „cech działek objętych inwestycją”. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołuje skutki w stosunku
do konkretnych nieruchomości objętych jej zakresem. Specyfika tego postępowania polega na tym,
że organ w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma obowiązek wskazania nieruchomości, przez które przedsięwzięcie będzie przebiegać, a o jej prawidłowości świadczy właśnie poprawne wskazanie nieruchomości objętych inwestycją, a nie wychodząca poza obowiązujące organ przepisy pogłębiona analiza „cech działek objętych inwestycją”. Okoliczności te brane są bowiem pod uwagę w odrębnym postępowaniu w przedmiocie ustalenia odszkodowania.

Odnośnie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich – jak już to zostało wyjaśnione powyżej
– zapisy w tym zakresie znajdują się w pkt VI na str. 120-121 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. Natomiast elementy wymienione w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, f, h *specustawy drogowej* (obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów) i art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h) - uwzględniając korektę reforamtoryjną dokonaną przez *Ministra* w pkt I niniejszej decyzji (o której była mowa już w uzasadnieniu niniejszej decyzji) - znajdują się w zapisach na str. 11, 79 i 116 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 84 § 1 *kpa*, poprzez zaniechanie zwrócenia się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii z zakresu ruchu drogowego w celu ustalenia, czy zaproponowane rozwiązania są rozwiązaniami bezpiecznymi dla uczestników ruchu drogowego i zbadania ewentualnego negatywnego oddziaływania inwestycji na zdrowie
i bezpieczeństwo osób trzecich.

Zwrócić należy 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).

Okoliczność, iż trasa inwestycji jest sprzeczna z interesem skarżącego, w opinii *Ministra* nie stanowi podstawy do przeprowadzenia dowodu w postaci powołania biegłego. Jak już to zostało wyjaśnione
w niniejszej decyzji, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań lokalizacyjnych, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe. To projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 11b w zw. z art. 11d specustawy drogowej właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a specustawy drogowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo
- jak to wyjaśniono powyżej - sam przebieg inwestycji został przesądzony na etapie postępowania środowiskowego, w którym to postępowaniu analizowano także wpływ inwestycji na środowisko przyrodnicze i ludzi.

Z powyższego wynika, iż przeprowadzenie dowodu wskazywanego przez skarżącego nie tylko nie dotyczyło okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie
z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.),
w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

W konsekwencji, w świetle argumentacji przedstawionej w niniejszej decyzji, za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 7 oraz 77 § 1 *kpa*. Stwierdzić należy, iż organ
I instancji - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego - przeprowadził postępowanie
w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w sposób wystarczający do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na jego działkach.

Na koniec zauważyć należy, iż nie wydaje się również możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie drogi publicznej o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości
z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. 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, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor*
w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

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*.

**Załączniki:**

**Nr 1.1-1.9** -arkusze nr: 2, 3, 8, 10, 13, 19, 28, 29, 30 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu.