Znak pisma: DLI-III.7621.34.2022.AW.20

Warszawa, 28 sierpnia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r.   
poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania (…) sp. j. od decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 31 marca 2022 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi krajowej nr 45 na odcinku Jełowa – Bierdzany (od km 121+549,02 do km 132+247,93)",

1. **Uchylam**:

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

„Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 10, w poz. 1 tabeli określającej nieruchomości w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 461, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | 787/240 | 1079/240 | 1080/240 | 1 | 0068 Jełowa | Łubniany |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, w poz. 1 tabeli określającej nieruchomości w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi gminnej nr 102667 O, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | 239 | 1115/239 | 1114/239 | 1 | 0068 Jełowa | Łubniany |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, zapis:

„ – w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi gminnej DG 102666 O (ul. Kwiatowa)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Lp. | Nr działki | Nr działki po podziale | | Arkusz mapy | Obręb | Gmina |
| pod drogę | część pozostała |
| 1. | 241 | 1073/241 | 1074/241 | 1 | 0068 Jełowa | Łubniany |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, w poz. 1 tabeli określającej nieruchomości w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi powiatowej nr 1710 O, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | 823/246 | 1047/246 | 1048/246 | 1 | 0068 Jełowa | Łubniany |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, zapis:

„ – w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi gminnej DG 102671 O (ul. Młyńska)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Lp. | Nr działki | Nr działki po podziale | | Arkusz mapy | Obręb | Gmina |
| pod drogę | część pozostała |
| 1. | 822/245 | 1082/245 | 1081/245 | 1 | 0068 Jełowa | Łubniany |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 12, zapis:

„ – w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 463 (ul. Szkolna)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Lp. | Nr działki | Nr działki po podziale | | Arkusz mapy | Obręb | Gmina |
| pod drogę | część pozostała |
| 1. | 1244/70 | 1342/70 | 1341/70 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 2. | 1238/73 | 1402/73 | 1401/73 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 3. | 396/173 | 879/173 | 878/173 | 1 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 4. | 792/173 | 960/173 | 959/173 | 1 | 0003 Bierdzany | Turawa |

– w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pas drogowy drogi powiatowej DP 1340 O (ul. Laskowska)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Lp. | Nr działki | Nr działki po podziale | | Arkusz mapy | Obręb | Gmina |
| pod drogę | część pozostała |
| 1. | 1242/69 | 1339/69 | 1340/69 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 2. | 1188/69 | 1405/69 | 1406/69 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 3. | 46 | 1363/46 | 1364/46 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |
| 4. | 1186/68 | 1403/68 | 1404/68 | 2 | 0003 Bierdzany | Turawa |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 20, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt II pn.: „Określenie linii rozgraniczających teren.”,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 40, w wierszach   
  12-13, licząc od dołu strony, zapis:

„art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 40, w wierszach   
  3-8, licząc od dołu strony, zapis:

„**XII. Ustalam obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy dróg publicznych innych kategorii oraz przebudowy zjazdów i zezwalam na wykonanie powyższego obowiązku zgodnie   
z projektem budowlanym stanowiącym załącznik nr 21-32 do niniejszej decyzji.**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 41, w wierszu   
  7, licząc od dołu strony, oraz na stronie 72, w wierszu 11, licząc od góry strony, zapis:

„linią przerywaną koloru fioletowego”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 42, w wierszach   
  1-6, licząc od góry strony, zapis:

„**XIII. Ograniczam sposób korzystania z niżej wymienionych nieruchomości, będących poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, ale stanowiących teren niezbędny dla obiektów budowlanych – przeznaczonych pod przebudowę urządzeń infrastruktury technicznej i dróg innych kategorii oraz przebudowy zjazdów i zezwalam na wykonanie powyższego obowiązku zgodnie z projektem budowlanym stanowiącym załącznik nr 21-32 do niniejszej decyzji.**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 72, w wierszu   
  19, licząc od góry strony, zapis:

„art. 124 ust. 4-8 i art. 124a”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 72, w wierszach   
  12-14, licząc od dołu strony, zapis:

„Ustalam, że wydanie nieruchomości, o których mowa w decyzji nastąpi w terminie 120 dni od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, zgodnie   
z art. 16 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.”,

* stronę nr 32 tomu A.1 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 21-32 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 1.10, 1.11 tomu A.2.3.1 zatytułowanego „Przebudowa sieci wodociągowej” Branży sanitarnej, Projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik   
  nr 21-32 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1,   
  w wierszu 4, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 20, zapisów stanowiących nową treść pkt II zaskarżonej decyzji:

„**III. Określenie linii rozgraniczających teren, w tym granic pasów drogowych innych dróg publicznych.**

1. Linie rozgraniczające teren (linia przerywana koloru różowego), oraz granice pasów drogowych innych dróg publicznych (drogi gminnej nr 102667O – linia przerywana koloru ciemnoniebieskiego, drogi powiatowej nr 1710O – linia przerywana koloru ciemnopomarańczowego, drogi wojewódzkiej nr 461 – linia przerywana pogrubiona koloru zielonego,) określono na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (stanowiącej załączniki nr 1-20 do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej).
2. Stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.
3. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
   o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych (drogi gminnej, powiatowej i wojewódzkiej) na działkach wymienionych na   
   str. 10-11 decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w tabelach określających nieruchomości objęte liniami rozgraniczającymi pas drogowy: drogi gminnej nr 102667O, drogi powiatowej nr 1710O, drogi wojewódzkiej nr 461, jak również oznaczonych na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (stanowiącej załączniki nr 1-20 do decyzji   
   o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej):

* linią przerywaną koloru ciemnoniebieskiego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca teren drogi gminnej nr 102667O,
* linią przerywaną koloru ciemnopomarańczowego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca teren drogi powiatowej nr 1710O,
* linią przerywaną pogrubiona koloru zielonego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca teren drogi wojewódzkiej nr 461

i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.

1. W myśl art. 11f ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwym zarządcom dróg.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 40,   
  w wierszach 12-13, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 40,   
  w wierszach 3-8, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**XII. Ustalam obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy innych dróg publicznych oraz budowy lub przebudowy zjazdów i zezwalam na wykonanie powyższego obowiązku zgodnie   
z projektem budowlanym stanowiącym załącznik nr 21-32 do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 41,   
  w wierszu 7, licząc od dołu strony, oraz na stronie 72, w wierszu 11, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„linią przerywaną koloru pomarańczowego”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 42,   
  w wierszach 1-6, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**XIII. Ograniczam sposób korzystania z niżej wymienionych nieruchomości, znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, ale stanowiących teren niezbędny dla obiektów budowlanych – przeznaczonych pod przebudowę istniejącej sieci uzbrojenia terenu, przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowę innych dróg publicznych oraz budowę lub przebudowę zjazdów.**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, na stronie 71, w tabeli określającej nieruchomości przewidziane do ograniczonego sposobu korzystania, po zapisie pozycji nr 243, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 244. | 787/240 | 1079/240 | 0068 Jełowa | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 245. | 239 | 1115/239 | 0068 Jełowa | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 246. | 241 | 1073/241 | 0068 Jełowa | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 247. | 823/246 | 1047/246 | 0068 Jełowa | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 248. | 822/245 | 1082/245 | 0068 Jełowa | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 250. | 1244/70 | 1342/70 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 251. | 1238/73 | 1402/73 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 252. | 396/173 | 879/173 | 0003 Bierdzany | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 253. | 792/173 | 960/173 | 0003 Bierdzany | 1 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 254. | 1242/69 | 1339/69 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 255. | 1188/69 | 1405/69 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 256. | 46 | 1363/46 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |
| 257. | 1186/68 | 1403/68 | 0003 Bierdzany | 2 | **Przebudowa innej drogi publicznej** |

„

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 72,   
  w wierszu 19, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„art. 124 ust. 4-7 i art. 124a”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 72,   
  w wierszach 12-14, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam termin wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia,   
w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna.”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennej strony nr 32 tomu A.1 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych rysunków nr 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 1.10, 1.11 tomu A.2.3.1 zatytułowanego „Przebudowa sieci wodociągowej” Branży sanitarnej, Projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiących załączniki nr 2.1-2.7 do niniejszej decyzji,

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 16 lipca 2021 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Opolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: " Rozbudowa drogi krajowej nr 45 na odcinku Jełowa – Bierdzany (od km 121+549,02 do km 132+247,93)". *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Opolski wydał w dniu 31 marca 2022 r. decyzję, znak: IN.I.7820.13.2021.WP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi krajowej nr 45 na odcinku Jełowa – Bierdzany (od km 121+549,02 do km 132+247,93)", zwaną dalej „*decyzją Wojewody Opolskiego”,* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Opolskiego* odwołanie z dnia 29 kwietnia 2022 r. do organu   
II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła spółka (…) sp. j.

W ww. odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca spółka podniosła zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Opolskiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) – jest 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 art. 77 *kpa.* Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Opolskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Opolskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte we wniesionym odwołaniu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy drogowej,* wewnioskuzawartoanalizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*,do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi.

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 w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej,* przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, inwestor może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej   
w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych w sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem   
z postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów *ustawy Prawo budowlane*.

Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia posługiwanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W ocenie *Ministra* racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko *ustawę Prawo budowlan*e, w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 *ustawy nowelizującej* nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r.,   
sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez *inwestora* projekt budowlany, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej* przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o przepisy *ustawy* *Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także   
w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt budowlany 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.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że – poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji – spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, jak również jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Łubniany z dnia 18 sierpnia 2020 r., znak: RG.6220.12.22.2019.KS, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 45 na odcinku Jełowa – Bierdzany”,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Opolu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 27 kwietnia 2021 r., znak: GL.ZUZ.3.4210.52.2021.BS,   
  o pozwoleniu wodnoprawnym,
* postanowieniem Wojewody Opolskiego z dnia 15 września 2021 r., znak:   
  IN.I.7840.11.8.2021.SS, udzielającym zgody na odstępstwo od warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia   
  2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.).

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej.*

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 Opolskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Opolski prawidłowo poinformował strony   
o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony   
o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Opolski pismem z dnia 22 października 2021 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, 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 Opolskim 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 Opolski w dniu 31 marca 2022 r. wydał decyzję, znak: IN.I.7820.13.2021.WP,   
o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Opolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Opolski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń.   
Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Opolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji   
w drodze zawiadomień z dnia 4 kwietnia 2022 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

W stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, kontrolowana decyzja (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

Analizując *decyzję Wojewody Opolskiego*, Minister dostrzegł, iż organ I instancji błędnie wskazał inwestora, bowiem udzielił zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie natomiast z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej* wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych   
i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.   
W przedmiotowej sprawie zarządcą drogi krajowej nr 45 jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – centralny organ administracji rządowej, który realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (urzędu). Mając powyższe na uwadze, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* skorygował powyższy zapis.

Dalej, zauważenia wymaga, że *specustawa drogowa* przewiduje możliwość określania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*). Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości może jednak dotyczyć tylko tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Nieruchomości położone w terenie objętym liniami rozgraniczającymi stają się bowiem własnością określonego podmiotu publicznoprawnego i dlatego do tych nieruchomości nie jest potrzebne ustalanie w decyzji ograniczeń w korzystaniu z nich   
(zob. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2010).

Działki, które stanowią obecnie pasy drogowe innych dróg publicznych, bez względu na to, czy stanowią własność Skarbu Państwa lub właściwego samorządu, czy też nie, powinny zostać objęte obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, wynikającym z [art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobvg4) *specustawy drogowej*, z jednoczesnym ograniczeniem ich   
w korzystaniu, i przy jednoczesnym braku konieczności wyznaczania na tych działkach linii rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych oraz wskazania ich do przejęcia na rzecz właściwego podmiotu publicznoprawnego. W przypadku bowiem działek, które stanowią już pasy drogowe innych dróg publicznych, inwestor może na nich wykonać niezbędne prace budowlane na podstawie ograniczenia w korzystaniu   
z nieruchomości, określonego (w myśl art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*) dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych.

Inaczej rzecz ujmując, na działkach stanowiących już pas drogowy innej drogi publicznej, która podlega przebudowie, należy określić obowiązek przebudowy takiej drogi (stosownie do art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*) i jednocześnie określić ograniczenia w korzystaniu z nich. Natomiast na działkach, które nie stanowią pasa drogowego innej drogi publicznej, a są przeznaczone pod rozbudowę innej drogi publicznej, należy – zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej* – wyznaczyć linie rozgraniczające innej drogi publicznej (pas innej drogi), co wiąże się z ich przejęciem   
(art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*), oraz objąć obowiązkiem budowy takiej drogi, określonym w [art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobvg4) *specustawy drogowej*.

Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, stanowi zatem niejako prawo inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (inaczej mówiąc – uprawnia do „wejścia” na daną nieruchomość).

W *decyzji Wojewody Opolskiego*, zgodnie z wnioskiem *inwestora* o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację planowanej inwestycji drogowej, nie określono ograniczeń   
w korzystaniu z działek:

* nr 1079/240 powstałej z podziału działki nr 787/240, obręb 0068 Jełowa,
* nr 1115/239 powstałej z podziału działki nr 239, obręb 0068 Jełowa,
* nr 1073/241 powstałej z podziału działki nr 241, obręb 0068 Jełowa,
* nr 1047/246 powstałej z podziału działki nr 823/246, obręb 0068 Jełowa,
* nr 1082/245 powstałej z podziału działki nr 822/245, obręb 0068 Jełowa,
* nr 1342/70 powstałej z podziału działki nr 1244/70, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 1402/73 powstałej z podziału działki nr 1238/73, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 879/173 powstałej z podziału działki nr 396/173, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 960/173 powstałej z podziału działki nr 792/173, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 1339/69 powstałej z podziału działki nr 1242/69, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 1405/69 powstałej z podziału działki nr 1188/69, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 1363/46 powstałej z podziału działki nr 46, obręb 0003 Bierdzany,
* nr 1403/68 powstałej z podziału działki nr 1186/68, obręb 0003 Bierdzany

dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych. Z wniosku *inwestora*, jak również z *decyzji Wojewody Opolskiego* wynika, iż powyższe działki zostały ujęte w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pasy drogowe innych dróg publicznych. Wyjaśnienia jednak wymaga, że przedmiotowe działki stanowią już pasy drogowe i wobec tego nie jest zasadne obejmowanie ich liniami rozgraniczającymi pasy drogowe innych dróg publicznych. Wystarczającym dla osiągnięcia celu – tj. dokonania przebudowy innych dróg publicznych jest objęcie wskazanych nieruchomości ograniczeniami   
w korzystaniu.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* pismem z dnia 30 sierpnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.34.2022.AW.6, wezwał *inwestora* do jednoznacznego określenia, czy jego zamiarem jest objęcie obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, ograniczenie w korzystaniu i zezwolenie na wykonanie tego obowiązku w stosunku do   
ww. nieruchomości ze względu na konieczność realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych, a jeśli tak to do wskazania, iż *inwestor* wnosi wobec tych nieruchomości   
o objęcie ich obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, ograniczeniem   
w korzystaniu dla realizacji tego obowiązku jak również o zezwolenie na wykonanie tego obowiązku, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej*.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie *inwestor* w piśmie z dnia 21 września 2022 r., znak: O/OP.I-1.4111.6.3.2021.JL, wniósł o objęcie ww. nieruchomości ograniczeniem   
w korzystaniu dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych oraz   
o zezwolenie na wykonanie tego obowiązku.

W konsekwencji, organ II instancji uchylił zapisy *decyzji Wojewody Opolskiego* wskazujące ww. nieruchomości jako znajdujące się w liniach rozgraniczających teren inwestycji stanowiących pasy drogowe innych dróg publicznych. Jednocześnie skorygowano zapisy zaskarżonego rozstrzygnięcia, tak aby precyzyjnie określały obowiązek przebudowy innych dróg publicznych, ograniczenie w korzystaniu i zezwolenie na wykonanie tego obowiązku w stosunku do ww. nieruchomości, orzekając w tabeli znajdującej się   
w pkt XIII kontrolowanej decyzji działki, które objęte są obowiązkiem przebudowy innych dróg publicznych, co znalazło odzwierciedlenie w pkt I niniejszej decyzji.

W kontekście powyższych rozważań, doprecyzowania wymaga, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590), której art. 1 wprowadził zmiany   
w *specustawie drogowej*. Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do budowy/rozbudowy   
w związku z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*), oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy   
(art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Inne drogi publiczne, wybudowane w związku z inwestycją główną i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane właściwym do zarządzania nimi zarządcom (art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*).

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

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

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z rozbudową drogi krajowej nr 45, zaszła konieczność budowy/rozbudowy drogi gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Znalazło to odzwierciedlenie w załączonych do wniosku arkuszach mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załączniki nr 1-20 do *decyzji Wojewody Opolskiego*, jak również   
w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji.

Na ww. załączniku mapowym linią przerwaną koloru różowego określono linie rozgraniczające pasa drogi krajowej (linia nazwana w legendzie mapy: „linia rozgraniczająca teren drogi krajowej nr 45”), a projektowane pasy innych dróg publicznych określono odpowiednio: dla drogi gminnej nr 102667O - linią przerywaną koloru ciemnoniebieskiego (linia nazwana w legendzie mapy: „linia rozgraniczająca teren drogi gminnej nr 102667O”); dla drogi powiatowej nr 1710O - linią przerywaną koloru ciemnopomarańczowego (linia nazwana w legendzie mapy: „linia rozgraniczająca teren drogi powiatowej nr 1710O”); dla drogi wojewódzkiej nr 461 - linią przerywaną pogrubioną koloru zielonego (linia nazwana w legendzie mapy: „linia rozgraniczająca teren drogi wojewódzkiej nr 461”). Natomiast na stronach 2-12 zaskarżonej decyzji, Wojewoda Opolski wskazał działki przeznaczone pod budowę drogi krajowej, jak również przeznaczone pod budowę drogi gminnej, powiatowej i wojewódzkiej.

Jednakże Wojewoda Opolski nie orzekł w swoim rozstrzygnięciu o obowiązku budowy tych dróg na działkach, które zostały wydzielone pod te drogi. W ocenie *Ministra*,   
w przypadku gdy mamy do czynienia z rozstrzyganiem w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o budowie innych dróg i wyznaczeniu ich nowych   
pasów drogowych, to jednocześnie należy również orzec, na podstawie   
art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, o obowiązku ich budowy. Wynika to bowiem z treści art. 11f ust. 2a ww. ustawy. Powyższe zostało naprawione przez organ   
II instancji w pkt I niniejszej decyzji.

Ponadto, organ I instancji błędnie powołał art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej* w kontekście stosowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą   
o gospodarce nieruchomościami*”). Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, przepisy [art. 124 ust. 4-7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmnzvg43toltqmfyc4nrqg42donbugi) i [art. 124a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmnzvg43toltqmfyc4nrqg42donbug4) *ustawy o gospodarce nieruchomościami* stosuje się odpowiednio do ograniczeń związanych z obowiązkiem budowy/przebudowy innych dróg publicznych, nie zaś do samego obowiązku budowy/przebudowy innych dróg publicznych.

*Minister* dostrzegł również błędny zapis zawarty w *decyzji Wojewody Opolskiego*, znajdujący się na stronie 41, w wierszu 7, licząc od dołu strony, oraz na stronie 72,   
w wierszu 11, licząc od góry strony, dotyczący oznaczenia obszaru o ograniczonym sposobie korzystania z nieruchomości. Jak wynika z mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, jak również z arkuszy Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego, powyższy obszar oznaczono linią przerywaną koloru pomarańczowego, nie zaś – jak wskazał Wojewoda Opolski – linią przerywaną koloru fioletowego.

Co więcej, Wojewoda Opolski w pkt XII skarżonej decyzji ustalił obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy dróg publicznych innych kategorii oraz przebudowy zjazdów. Jak wynika z tabeli znajdującej się w pkt XIII, na stronach 42-71 kontrolowanego rozstrzygnięcia, w ramach przedmiotowej inwestycji na podstawie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości są również przewidziane do wykonania prace polegające na budowie zjazdów, natomiast brak jest prac polegających na budowie urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Ponadto, zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu, ustalono obowiązek przebudowy innych dróg publicznych zamiast błędnego zapisu przebudowy dróg innych kategorii. W związku z powyższym, *Minister*, mając na uwadze brzmienie   
art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f oraz h, skorygował zapisy pkt XII *decyzji Wojewody Opolskiego*.

Uwzględniając zapisy zawarte w tabeli znajdującej się na stronach 42-71 oraz w pkt XII, *Minister* skorygował także pkt XIII poprzez orzeczenie o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, ale stanowiących teren niezbędny dla obiektów budowlanych – przeznaczonych pod przebudowę istniejącej sieci uzbrojenia terenu, przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowę innych dróg publicznych oraz budowę lub przebudowę zjazdów.

Organ I instancji na stronie 72 zaskarżonej decyzji nieprawidłowo wskazał, iż do ograniczeń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-8 i art. 124a *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. W myśl bowiem art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej,* do ograniczeń,   
o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7   
i art. 124a *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, a nie ust. 4-8 art. 124   
[por. nowelizacja *specustawy drogowej* dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r.   
(Dz.U. z 2015 r. poz. 1590)].

Negatywnie należy także ocenić ustalenie przez Wojewodę Opolskiego w treści przedmiotowej decyzji, że wydanie nieruchomości, o których mowa w decyzji nastąpi   
w terminie 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Zapis, którym posłużył się Wojewoda Opolski w odniesieniu do ustalenia terminu wydania nieruchomości budzi wątpliwości interpretacyjne. Wobec powyższego, *Minister* w pkt I niniejszego rozstrzygnięcia doprecyzował ww. kwestię.

Dalej, zauważyć należy, że zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 *ustawy Prawo budowlane*,   
w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu. W myśl zaś   
art. 3 pkt 20 ww. ustawy, przez obszar oddziaływania obiektu rozumieć należy teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu.

Stosownie natomiast do § 13a *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* (w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie) informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa,   
w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (pkt 1), jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany (pkt 2).

Na stronie 32 w pkt 10 części opisowej Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego, przedłożonego przy wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i następnie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Opolskiego* jako załącznik nr 21 do tej decyzji, wskazano, iż obszar oddziaływania projektowanej inwestycji „został określony na podstawie ustawy Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. 2018 poz. 1202 wraz z późniejszymi zmianami) oraz ustawy o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 poz. 2222 wraz   
z późniejszymi zmianami) (…)”. Stwierdzić należy, iż opracowujący nie wskazali konkretnych przepisów prawa, w oparciu o które dokonano ustalenia obszaru oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

Wobec tego, koniecznym stało się przedłożenie przez *inwestora* 4 egzemplarzy skorygowanej strony 32 ww. Projektu zagospodarowania terenu poprzez wskazanie, na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu.

Przy piśmie z dnia 8 lipca 2022 r., znak: O/OP.I-1.4111.6.3.2021.JL, *inwestor* przedłożył żądane dokumenty.

Wobec powyższego, organ II instancji uchylił dotychczasową stronę nr 32 części opisowej Projektu zagospodarowania terenu i zatwierdził w jej miejsce stronę skorygowaną   
i przedłożoną przez *inwestora*.

Następnie zauważenia wymaga, iż w dniu 9 sierpnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 sierpnia 2023 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 2023 r., poz. 1563). W myśl § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z kolei 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.), zwanego 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.

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 sieć wodociągową przeciwpożarową   
z hydrantami zewnętrznymi przeciwpożarowymi, przeciwpożarowy zbiornik wodny oraz stanowisko czerpania wody do celów przeciwpożarowych.

Stosownie do § 5 ust. 1 *rozporządzenia* *w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*, uzgodnienia projektu budowlanego dokonuje się   
w toku wzajemnej współpracy projektanta z rzeczoznawcą do spraw 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 do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, potwierdzające uzgodnienie projektu budowlanego, umieszcza się na częściach rysunkowych egzemplarzy projektu budowlanego. Wzór pieczęci jest określony w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Jak wynika z pkt 1.6 części opisowej opracowania zatytułowanego „Przebudowa sieci wodociągowej”, stanowiącego część Projektu budowalnego w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej projektuje się hydranty DN 80 mm koloru czerwonego,   
z samoczynnym odwodnieniem, podwójnym zamknięciem, głowicą i kolumną wykonaną z żeliwa sferoidalnego min GGG40, na ciśnienie PN16, z łukiem kołnierzowym 90°   
ze stopką. Dalej, w pkt 1.6 opracowania wskazano parametry i wymagania   
w odniesieniu do hydrantów nadziemnych.

W ocenie organu odwoławczego planowana, w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, przebudowa sieci wodociągowej z hydrantami nadziemnymi winna podlegać uzgodnieniu pod względem ochrony przeciwpożarowej, zgodnie z przepisem   
§ 3 ust. 1 pkt 9 *rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*.

Przy piśmie z dnia 17 listopada 2022 r., znak: O/OP.I-1.4111.6.3.2021.JL, *inwestor* załączył 4 egzemplarze odpowiednich rysunków tomu A.2.3.1 zatytułowanego „Przebudowa sieci wodociągowej” Branży sanitarnej, Projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią Projektu budowlanego, ostemplowanych i podpisanych przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

W rezultacie powyższego, konieczna stała się zmianazałączników do *decyzji Wojewody Opolskiego*, co znalazło odzwierciedlenie w pkt I niniejszej decyzji.

Dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, *Minister* uznał,   
że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że nie narusza ona obowiązujących przepisów prawa i dlatego –   
w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Opolskiego.*

Rozpatrując zaś odwołanie (…) sp. j., 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.

Ponadto, 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, 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

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 (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, 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, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483), zwanej dalej „*Konstytucją 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).

Należy przy tym wyjaśnić, 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 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, decyzja o pozwoleniu na budowę 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).

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym zarzutów strony skarżącej, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż *specustawa drogowa* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych   
w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym. Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień *inwestora* (decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową rozstrzyga jednocześnie o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu projektu budowlanego, zatwierdza podział nieruchomości, wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla przebudowy kolidującej infrastruktury i zezwala na wykonanie tego obowiązku, i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

W postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora* co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to,   
że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji, ani dokonywać zmian   
w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w przedmiotowej 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,* zaś 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. 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, powołanym   
w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

*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”.

Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania   
w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* *specustawy drogowej* (vide: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie   
z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13, publ. OTK-A 2015/1/5; wyrok z dnia   
6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, publ. OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; wyrok z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, publ. OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Odnosząc się do twierdzeń strony skarżącej zawartych w odwołaniu z dnia 29 kwietnia 2022 r., iż *decyzja Wojewody Opolskiego* narusza „prawa dotyczące podziału i zajęcia działek Spółki”, należy mieć na uwadze poniższe ustalenia.

Analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Opolskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia działek należących do skarżącej spółki, w takim zakresie, jak to zostało określone w zaskarżonejdecyzji. Jak wynika bowiem z dokumentacji przedmiotowej inwestycji, omawianą inwestycją drogową zostały objęte działki:

* nr 607/73 z obrębu 0003 Bierdzany, która w całości została przeznaczona do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa pod pas drogowy drogi krajowej nr 45 (w tym   
  m.in. pod dodatkową jezdnię),
* nr 609/73 z obrębu 0003 Bierdzany, ulegająca podziałowi na działki nr 951/73   
  i 952/73, z czego działka nr 951/73 została przeznaczona do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa pod pas drogowy drogi krajowej nr 45 (w tym m.in. pod projektowane rondo, ścieżkę rowerową i dodatkową jezdnię), zaś działka nr 952/73 pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, a jej część planowana jest do ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (budowa zjazdu).

Zajęcie ww. nieruchomości stanowiących własność skarżącej spółki jest niezbędne do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. Zdaniem *Ministra,* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje zatem rozwiązań, które wprowadzają nadmierną,   
a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej strony. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością strony skarżącej nie został zajęty   
w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Wyjaśnić należy, iż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów - poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Nie jest też wymagana żadna zgoda właściciela działki, ani obwarowanie utraty własności jakimiś warunkami stawianymi przez właściciela nieruchomości. Linie podziału działek wynikają z przebiegu pasa drogowego, a nie z innych okoliczności. Wobec powyższego, koniecznym stało się dokonanie podziału nieruchomości oznaczonej jako działka   
nr 609/73.

Tym samym, za chybione należy uznać próby argumentacji skarżącej spółki w zakresie naruszenia prawa własności.

Podkreślenia bowiem wymaga, iż niewątpliwie własność, jako podstawowa wartość państwa prawnego, podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej. Jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”. Tym samym, zagwarantowanie w art. 21 *Konstytucji RP* prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. *Konstytucja RP* przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt   
II OSK 1730/14, stwierdził, że przy realizacji inwestycji drogowej, której celem jest poprawa bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem.

Podkreślenia wymaga, iż z uwagi na zajęcie ww. nieruchomości należących do skarżącej spółki stronie przysługuje odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Opolskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowania na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku   
z przejęciem nieruchomości lub jej części skarżąca spółka uzna, że doznała szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Jeśli zaś chodzi o działkę nr 952/73 (powstałą z podziału działki nr 609/73), wyraźnego podkreślenia wymaga, że jest ona jedynie ograniczona w korzystaniu z uwagi na budowę zjazdu. W omawianym przypadku nie dochodzi zatem do przejęcia tej części nieruchomości skarżącej spółki na rzecz Skarbu Państwa w celu realizacji przedmiotowej inwestycji.

Dodatkowo wyjaśnić należy, iż odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków,   
o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej* kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4 i 5 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, do ograniczeń, o których mowa   
w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ustawy o gospodarce nieruchomościami,* stosuje się odpowiednio.

Stosownie więc do art. 124 ust. 4 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa   
w ust. 1. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis   
art. 128 ust. 4 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Z tej regulacji wynika jednoznacznie, iż odszkodowanie może być przyznane dopiero po zakończeniu na nieruchomości prac, związanych z realizacją inwestycji i przysługuje ono jedynie wówczas, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty. Ponadto, zauważyć należy, iż w trakcie prowadzonych postępowań w sprawach o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, *Minister,* jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, nie zajmuje się etapem realizacji inwestycji drogowej i sposobem wykonywania prac.

Ponownie warto podkreślić, że *decyzja* *Wojewody Opolskiego* wydana została   
w szczególnym trybie przewidzianym *specustawą drogową,* której celem jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Akt ten przewiduje połączenie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygania o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzanie podziału nieruchomości, przejmowanie jej na własność i zatwierdzanie projektu budowlanego oznaczające jednocześnie udzielenie pozwolenia na budowę.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawana na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, może pozbawić prawa własności nieruchomości w części przewidywanej pod budowę drogi publicznej.

Tym samym, stwierdzić należy, że przysługujące stronie skarżącej prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

Zamierzonego skutku nie może odnieść również zarzut skarżącej spółki, iż zastrzeżenie wniesione przez nią w toku postępowania pierwszoinstancyjnego nie zostało uwzględnione. Pismem z dnia 29 października 2021 r., znak: 4/10/2021/W, Pan A.B., reprezentujący (…) sp. j., wniósł o „wyjaśnienie, czy został dokonany podział geodezyjny działek leżących poza liniami rozgraniczającymi wyznaczonymi w pkt 9 zawiadomienia”, a także o wyjaśnienie, czy planowana inwestycja będzie realizowana w trybie przepisów *specustawy drogowej* i jaki jest cel zmiany granic pasa drogowego. Mając na uwadze powyższe, organ I instancji przy piśmie z dnia 8 listopada 2021 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, przekazał ww. pismo strony skarżącej do *inwestora* celem zajęcia stanowiska w sprawie. Następnie, pismem z dnia 12 listopada 2021 r., znak: O/OP.I-1.4111.6.14.2021.JL, *inwestor* wyjaśnił, że planowana inwestycja drogowa stanowi rozbudowę (nie przebudowę – jak mylnie sądzi skarżąca spółka) drogi krajowej nr 45 na odcinku Jełowa – Bierdzany, która wiąże się z poszerzeniem istniejącego pasa drogowego tej drogi – w miejscach tego wymagających, m.in. pod projektowane ścieżki pieszo-rowerowe, dodatkowe jezdnie – co wynika z założeń planowanej inwestycji przyjętych i określonych w projekcie budowlanym. *Inwestor* potwierdził, iż przedmiotowa inwestycja będzie realizowana w oparciu o przepisy *specustawy drogowej*. W ww. piśmie z dnia 12 listopada 2021 r. wskazano również, że w pkt 9 zawiadomienia z dnia 22 października 2021 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie zostały określone nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej znajdujące się poza projektowanymi liniami rozgraniczającymi drogi krajowej nr 45, ale stanowiące teren niezbędny dla obiektów budowlanych, dla których zostanie ograniczone prawo do korzystania z tych nieruchomości lub ich części, zgodnie z zapisami art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*. Skarżącej spółce wyjaśniono też, które działki stanowiące dotychczas jej własność, zostaną objęte przedmiotową inwestycją pod pas drogowy drogi krajowej nr 45. Powyższe pismo *inwestora* zostało przekazane stronie skarżącej przez Wojewodę Opolskiego przy piśmie z dnia 16 listopada 2021 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP.

Wojewoda Opolski przeprowadził zatem kontrolowane postępowanie w sposób zgodny z wymogami *kpa*.

Celem wyeliminowania wątpliwości skarżącej spółki, podniesionych na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, co do tego, czy przedmiotowa inwestycja drogowa może być realizowana w oparciu o przepisy *specustawy drogowej*, na marginesie dodać wypada, że zgodnie z art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*,ustawa ta określa zasady   
i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.). Przy czym w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym pojęcie „inwestycji” należy rozumieć szeroko, co oznacza, że obejmuje ona nie tylko budowę (rozbudowę), ale również przebudowę bądź remont drogi publicznej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt   
II OSK 1032/12).

Pojęcie „inwestycji w zakresie dróg publicznych”, występujące w ww. przepisie *specustawy drogowej*, należy zatem rozumieć jako zamierzenie budowlane obejmujące oprócz przygotowania budowy samej drogi również realizację towarzyszącej infrastruktury drogowej, tak związanej, jak i niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 35 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane* w zw. z § 101 – § 140 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.), które znajduje zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

W okolicznościach niniejszej sprawy, wobec stwierdzenia, że w Projekcie zagospodarowania terenu dla omawianego przedsięwzięcia zaprojektowano poszerzenie granicy pasa drogowego drogi krajowej nr 45, stwierdzić należy, iż przedmiotowa inwestycja drogowa stanowi budowę (rozbudowę) drogi publicznej.

Niemniej jednak, nie ulega wątpliwości, że w sytuacji, gdy realizowana jest zarówno budowa (wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego – art. 3 pkt 6 *ustawy Prawo budowlane*), jak i przebudowa (wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego,   
z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego – art. 3 pkt 7a *ustawy Prawo budowlane*) drogi publicznej, zastosowanie znajduje *specustawa drogowa*.

Na aprobatę nie zasługuje zarzut skarżącej spółki, iż doręczone „zaświadczenie   
o uzyskaniu decyzji nie zawiera pouczenia co do środka odwoławczego”, co w ocenie strony skarżącej stanowi naruszenie przepisów *kpa*.

Jak już wskazywano w niniejszym rozstrzygnięciu, dotychczasowych właścicieli   
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Opolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 4 kwietnia   
2022 r., znak: IN.I.7820.13.2021.WP, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie  
z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. Żadne przepisy *specustawy drogowej* – wbrew twierdzeniom skarżącej spółki – nie przewidują konieczności zawarcia w zawiadomieniu o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pouczenia o przysługujących stronie środkach zaskarżenia. W następstwie powyższego przyjąć należy,   
że indywidualne zawiadomienie dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego o wydaniu decyzji ma wymiar czysto informacyjny.

W przedmiotowej sprawie należy mieć na względzie, że *decyzja Wojewody Opolskiego* została wydana na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, która w sposób szczególny reguluje sposób doręczenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stronom postępowania.

Zgodnie z art. 49 § 1 *kpa*, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron   
o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić   
w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. W myśl art. 49 § 2 *kpa*, zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia,   
w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej

Przepisem szczególnym stanowiącym podstawę zastosowania w przedmiotowej sprawie trybu zawiadomienia stron wskazanego w art. 49 *kpa*, jest art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*. Zgodnie z linią orzecznictwa sądowoadministracyjnego, szczególna forma doręczenia wskazana w art. 49 *kpa* służy zapewnieniu szybkiego skutku doręczenia wobec wszystkich podmiotów, które są adresatami danego aktu administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przewidują możliwość posłużenia się taką formą doręczenia. Zaznaczyć należy, iż istotą instytucji doręczenia w drodze publicznego ogłoszenia określonej w art. 49 *kpa* jest, o ile przepisy szczególne na to zezwalają, zawiadamianie stron o wydanych decyzjach i innych czynnościach organów administracji w drodze publicznego obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób. W takim przypadku doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od daty publicznego ogłoszenia (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
23 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 45/10, oraz z dnia 14 marca 2008 r., sygn. akt   
I OSK 400/07).

Stosownie do treści art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich doręcza decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamia o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń, w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyła zawiadomienie   
o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Podkreślić należy, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręcza się na piśmie tylko inwestorowi. Wyłącznie więc dla inwestora termin 14 dni do wniesienia odwołania liczony jest od dnia następującego po dniu indywidualnego doręczenia decyzji. Natomiast pozostałe strony zawiadamiane są o wydaniu decyzji poprzez publiczne ogłoszenie, o którym mowa w art. 49 *kpa*. Z opisanym wyżej publicznym ogłaszaniem faktu wydania decyzji wiąże się najistotniejszy skutek prawnoprocesowy dla stron   
w postaci przyjęcia przez ustawodawcę domniemania prawnego, iż po upływie terminu 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia nastąpiło doręczenie decyzji wszystkim tym stronom, którym decyzja ta nie została przesłana na piśmie.

Wskazać także należy, że ww. obwieszczenie zawierało informację o nazwie inwestycji objętej ww. rozstrzygnięciem, wskazywało jego datę oraz miejsce, w którym strony mogły zapoznać się z jego pełną treścią, która realizowała obowiązek wynikający   
z art. 107 § 1 pkt 7 *kpa*. Przy zachowaniu należytej staranności, skarżąca spółka mogła podjąć działania zmierzające do zapoznania się z treścią decyzji m. in. w siedzibie Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu. W tym miejscu podkreślenia wymaga,   
że skarżąca spółka złożyła odwołanie od *decyzji Wojewody Opolskiego* w ustawowym terminie. Tym samym, za bezzasadną należy uznać argumentację strony skarżącej w tym zakresie.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. 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 Opolskiego* – poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji – nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty strony skarżącej nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo   
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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** – zamienna strona nr 32 tomu A.1 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego,

**Nr 2.1-2.7** – zamienne rysunki nr 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.9, 1.10, 1.11 tomu A.2.3.1 zatytułowanego „Przebudowa sieci wodociągowej” Branży sanitarnej, Projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią Projektu budowlanego.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /