Znak pisma: DLI-III.7621.33.2022.KS.17 (DLI-II.KS)

Warszawa, 17 listopada 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, 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 2023 r.   
poz. 162, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pana A. F., Pana W. P., Pana G. P. i Pana T. P., od decyzji Wojewody Mazowieckiego   
Nr 77/SPEC/2022 z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak: WI-I.7820.2.11.2021.AT,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej   
nr 541 Żuromin – Sierpc – Dobrzyń n/Wisłą w m. Sierpc odc. od km 84+738 do   
km. 86+042,00”,

1. **Uchylam:**

* stronę tytułową projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* rys. nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* zbiorczą mapę z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0001 Sierpc, oznaczoną jako załącznik nr 2 do zaskarżonej decyzji – w zakresie dotyczącym działki nr 325/2,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 19, licząc od dołu strony, zapis:

„504/5”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 15, licząc od dołu strony, zapis:

„325/2(**325/3, 325/7,** 325/4),”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę znajdującą się na stronach 2-3, zawierającą określenie numerów działek w projektowanym pasie drogowym, podlegających podziałowi, przeznaczonych do przejęcia pod inwestycję   
  – w zakresie dotyczącym działki nr 325/2, z obrębu 0001 Sierpc (strona 2 decyzji; poz. 2 tabeli),
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszach   
  od 18 do 21, licząc od góry strony, zapis:

„**Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością jednostki samorządu terytorialnego – Województwa Mazowieckiego**.”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszach   
  od 1 do 3, licząc od dołu strony, zapis:

„Do ograniczeń, o których mowa powyżej stosuje się odpowiednio przepisy art. 124   
ust. 4-8 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.).”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, strony tytułowej projektu budowlanego, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rys. nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane projektantów oraz sprawdzających i przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załącznik nr 3 do niniejszej decyzji,
* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1,   
  w wierszu 19, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„504/5, 325/12, 325/13”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3, w wierszach od 18 do 21, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**Numery działek wskazane w kolumnie 5 (pn. „Nr działki”) tabeli znajdującej na stronie 2, zawierającej numery działek w projektowanym pasie drogi wojewódzkiej nr 541, do przejęcia pod inwestycję (w całości), oraz numery działek wskazane w kolumnie 6 (pn. „Nr działki do przejęcia pod inwestycję”) tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na stronach   
2-3, stanowią oznaczenie nieruchomości, które stają się własnością Województwa Mazowieckiego.**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3,   
  w wierszach od 1 do 3, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Do ograniczeń, o których mowa powyżej, stosuje się odpowiednio przepisy   
art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.”,

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

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Mazowieckiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego   
z wnioskiem z dnia 11 maja 2021 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 541 Żuromin – Sierpc  
– Dobrzyń n/Wisłą w m. Sierpc odc. od km 84+738 do km. 86+042,00”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 6 kwietnia 2022 r. decyzję Nr 77/SPEC/2022, znak:   
WI-I.7820.2.11.2021.AT, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 541 Żuromin – Sierpc – Dobrzyń n/Wisłą w m. Sierpc odc. od km 84+738 do km. 86+042,00”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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

* Pan A. F. [pismem z dnia 4 maja 2022 r., nadanym w dniu 9 maja 2022 r.   
  w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1640), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”],
* Pan W. P., Pan G. P. i Pan T. P. (odrębnymi pismami z dnia 9 maja 2022 r., nadanymi – w jednej kopercie – w dniu 10 maja 2022 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*).

W ww. odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty   
w sprawie *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 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r.   
poz. 838) – jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „Ministrem”, stwierdzono   
co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują korygowanie zarówno wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą, organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i art. 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia   
w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

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

Stosownie do art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił właściwy zarządca drogi, tj. Zarząd Województwa Mazowieckiego.

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

W tym miejscu wskazać trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa   
z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (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.

Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy   
z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji dokonanej ww. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r., a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

1. decyzją Burmistrza Miasta Sierpca z dnia 3 marca 2022 r., znak: WSK.6220.2.2021, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko,
2. decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni we Włocławku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 5 czerwca 2020 r., znak: WA.ZUZ.7.4210.46.2020.JW, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

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

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 6 października 2021 r., znak:   
WI-I.7820.2.11.2021.AT, 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 jedna ze stron postępowania wniosła zastrzeżenia, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez stronę postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 6 kwietnia 2022 r. decyzję Nr 77/SPEC/2022   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

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 i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Mazowieckiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*– ww. terminu na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację omawianego przedsięwzięcia stanie się ostateczna (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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 13 kwietnia 2022 r., znak:   
WI-I.7820.2.11.2021.AT, 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.

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.

Wskazać należy, iż w toku postępowania odwoławczego, pismem z dnia 28 listopada 2022 r., znak: I-1.460.23.2022.8.KM, *inwestor* zwrócił się do Ministra o dokonanie korekty zaskarżonej decyzji w zakresie działki nr 325/2, z obrębu 0001 Sierpc, objętej   
w części przedmiotową inwestycją drogową. *Inwestor* wyjaśnił, iż ostateczną decyzją Burmistrza Miasta Sierpca z dnia 19 listopada 2021 r., znak: WAG.6831.19.2021, zwaną dalej „*decyzją Burmistrza Miasta Sierpca*”, zatwierdzony został podział geodezyjny działki nr 325/2, z obrębu 0001 Sierpc, na działki nr: 325/7, 325/8, 325/9, 325/10, 325/11, 325/12 i 325/13. Jednocześnie w *decyzji Burmistrza Miasta Sierpca* stwierdzono,   
że działki nr 325/12 i nr 325/13, przeznaczone pod drogę wojewódzką, przechodzą   
– zgodnie z art. 98 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*” – na własność Województwa Mazowieckiego, natomiast działki   
nr 325/8 i nr 325/9, przeznaczone pod drogi gminne, przechodzą – zgodnie z art. 98 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* – na własność Gminy Miasto Sierpc.

W związku z powyższym, *inwestor* wniósł o uchylenie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* podziału działki nr 325/2 na działki nr 325/3 i nr 325/7 (przeznaczone pod planowaną inwestycję drogową) oraz działkę nr 325/4 (pozostającą własnością dotychczasowego właściciela), oraz ujawnienie w decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej działek nr 325/12 i nr 325/13, które powstały   
z podziału działki nr 325/2, zatwierdzonego *decyzją Burmistrza Miasta Sierpca*, i przeszły na własność Województwa Mazowieckiego.

Przy piśmie z dnia 13 lipca 2023 r. [stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego z dnia 27 czerwca 2023 r., znak: DLI-III.7621.33.2022.KS.12(DLI-II.KS)], *inwestor* przedłożył skorygowany rys. nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu oraz skorygowaną stronę tytułową projektu budowlanego (zawierającą zestawienie działek, na których realizowana będzie przedmiotowa inwestycja drogowa), uwzględniającą objęcie w całości planowanym przedsięwzięciem działek nr 325/12   
i nr 325/13.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, organ odwoławczy, działając   
na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, skorygował odpowiednie zapisy *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak również uchylił zbiorczą mapę z projektem podziału nieruchomości   
z obrębu 0001 Sierpc, stanowiącą załącznik nr 2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*,   
w zakresie działki nr 325/2, oraz rys. nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu i stronę tytułową projektu budowlanego, i orzekł o zatwierdzeniu – w miejsce uchylenia – zamiennej dokumentacji projektowej uwzględniającej podział działki   
nr 325/2 zatwierdzony *decyzją Burmistrza Miasta Sierpca* i objęcie liniami rozgraniczającymi przedmiotowej inwestycji drogowej działek nr 325/12 i nr 325/13.

Analizując *decyzję Wojewody Mazowieckiego* Minister stwierdził również nieprawidłowość w zakresie zapisu znajdującego się na stronie 3 (w wierszach od 18-21, licząc od góry 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 jednostki samorządu terytorialnego – Województwa Mazowieckiego.” Zapis ten należy potraktować jako błędny, bowiem wbrew informacji zawartej w tym zapisie, działki, które miały stać się własnością Województwa Mazowieckiego, nie zostały oznaczone „pogrubionym numerem (…) w powyższych tabelach”, a zostały wymienione w kolumnie 5 (pn. „Nr działki”) tabeli znajdującej na stronie 2, zawierającej numery działek w projektowanym pasie drogi wojewódzkiej nr 541, do przejęcia pod inwestycję   
(w całości), oraz w kolumnie 6 (pn. „Nr działki do przejęcia pod inwestycję”) tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na stronach 2-3 zaskarżonej decyzji. W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji, Minister dokonał zmiany wskazanego powyżej zapisu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Minister skorygował także przytoczoną przez organ I instancji na stronie 3 zaskarżonego rozstrzygnięcia (w wierszach od 1 do 3, licząc od dołu strony) treść art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, wskazując, iż do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku wskazanego w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ustawy* *o gospodarce nieruchomościami*, a nie art. 124 ust. 4-8 ww. ustawy.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których w pkt I przedmiotowej decyzji, 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 czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną   
w niniejszej decyzji.

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 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, 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, dla dróg gminnych   
– odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, dla dróg znajdujących na terenie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – prezydent miasta).

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

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji   
w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 7 września 2023 r., znak: DLI-III.7621.33.2022.KS.15(DLI-II.KS), organ odwoławczy zawiadomił skarżących o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów   
i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Skarżący nie skorzystali z ww. prawa.

Przechodząc do rozpatrzenia odwołania Pana A. F., stwierdzić należy, iż brak zgody skarżącego na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części działki   
nr 322, z obrębu 0001 Sierpc, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej   
w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonego rozstrzygnięcia organu I instancji. Przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają bowiem udzielenia *inwestorowi* zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem, bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wyjaśnić należy, iż 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.

Po dokonaniu szczegółowej analizy zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego, Ministerdoszedł do przekonania, że przejęcie pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej części ww. działki nr 322, stanowiącej własność skarżącego, w zakresie wskazanym przez *inwestora*, nie narusza prawa, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, są prawidłowe. Teren będący własnością skarżącego nie został przejęty pod inwestycję w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji. Z dokonanej przez Ministra analizy zbiorczej mapy z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0001 Sierpc, wraz   
z wykazem zmian gruntowych, oznaczonej jako załącznik nr 2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, wynika, że działka nr 322 uległa podziałowi na działkę nr 322/1,   
o pow. 0,0322 ha (przeznaczoną pod planowaną inwestycję drogową) i na działkę   
nr 322/2, o pow. 2,1341 ha (pozostającą własnością dotychczasowego właściciela).

Odnosząc się do zawartego w odwołaniu stwierdzenia, iż „decyzja nie została skonsultowana z obywatelami i nie jest brane pod uwagę dobro społeczne osób, których grunty zostaną wywłaszczone”, wyjaśnić należy, iż przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji   
z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok   
z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego   
Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt   
VII SA/Wa 2632/11).

Wszystkie działania w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa*, nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Oczywiste jest, że szybka i sprawna budowa/rozbudowa dróg publicznych   
w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej niewątpliwie leży w dobrze pojętym interesie społecznym i gospodarczym. Te okoliczności uzasadniają z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień *inwestora* i co za tym idzie – ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

Odnosząc się do podniesionego w odwołaniu Pana A. F. zarzutu dotyczącego „utrudnionego” i „prawie niemożliwego” dostępu do zgromadzonego przez organ   
I instancji materiału dowodowego, w tym zbyt krótkiego czasu przeznaczonego na zapoznanie się z ww. materiałem i *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, wyjaśnić należy,   
co następuje.

Jak już zasygnalizowano, Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 6 października 2021 r., znak: WI-I.7820.2.11.2021.AT, zawiadomił właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, wysyłając zawiadomienie na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości, zaś pismem z dnia 13 kwietnia 2022 r., znak:   
WI-I.7820.2.11.2021.AT, zawiadomił o wydaniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.   
W przedmiotowych zawiadomieniach organ I instancji zawarł informację o czasie przeznaczonym na zapoznanie z aktami sprawy, tj. 30 min, a także o tym, że nie może on zostać przedłużony. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ wojewódzki pouczył również o nakazie zachowania 1,5 m odległości pomiędzy osobami oraz nakazie używania rękawiczek jednorazowych, dezynfekcji dłoni oraz zasłaniania ust i nosa. Poinformował też, że w pokoju, w którym odbywa się zapoznanie z aktami sprawy, może przebywać tylko jedna osoba do jednej sprawy. Ww. zawiadomienie z dnia 6 października 2021 r. zostało skutecznie doręczone – w myśl art. 43 *kpa* – dorosłemu domownikowi   
w dniu 14 października 2021 r., z kolei ww. zawiadomienie z dnia 13 kwietnia 2022 r. zostało doręczone bezpośrednio Panu A. F. w dniu 26 kwietnia 2022 r.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić wypada, iż skarżący miał świadomość zasad obowiązujących w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie Delegaturze-Placówce Zamiejscowej w Ostrołęce w zakresie udostępniania stronom postępowań akt sprawy. Tym samym, mógł zaplanować przeglądanie akt sprawy w sposób umożliwiający ich poszanowanie. Zauważenia wymaga, iż powyższe zawiadomienia były wysyłane   
w okresie obowiązywania w kraju stanu epidemii COVID-19, w związku z powyższym, uzasadnione było poczynienie dodatkowych obostrzeń w procedurze przyjmowania interesantów. Jeżeli jednak Pan A. F. uznał wówczas, że czas przewidziany   
na zapoznanie z aktami sprawy mógł okazać się niewystarczający, miał możliwość ewentualnego ponownego umówienia się na kontynuację przeglądania zebranego materiału dowodowego. Skarżący nie skorzystał jednak w ogóle z możliwości zapoznania się z aktami sprawy (nawet 30-minutowej).

Z powyższego wynika, iż skarżący miał możliwość dostępu do akt sprawy, natomiast sama kwestia oceny organizacji udostępniania akt sprawy w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie Delegaturze-Placówce Zamiejscowej w Ostrołęce (w czasie pandemii koronawirusa COVID-19), wykracza poza kompetencje Ministra w niniejszej spawie. Jeśli skarżący miał zastrzeżenia odnośnie sposobu organizacji udostępniania akt sprawy, to powinien o tym fakcie powiadomić Dyrektora Generalnego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

Odnosząc się do stwierdzenia skarżącego, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* jest dla niego – jako obywatela – krzywdząca, gdyż utraci jakąś część swojego majątku, podkreślić należy, 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 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.

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Przepis ten statuuje przesłankę formalną ograniczenia prawa własności – wymóg ustawy, oraz zakreśla maksymalną granicę ingerencji – zakaz naruszania istoty prawa własności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt   
II OSK 2209/13). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa własności nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP spełnia funkcję podstawową dla ochrony prawa własności. W sposób   
w pełni samodzielny i całkowity statuuje bowiem zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w tym w prawa właściciela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym, np. w celu realizacji inwestycji celu publicznego. Drugi zaś warunek to wypłacenie słusznego odszkodowania. Przepis ten stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Tym samym, stwierdzić należy, że przysługujące skarżącym prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

W kontrolowanym postępowaniu powyższe warunki wywłaszczenia zostały spełnione. Zaskarżoną *decyzję Wojewody Mazowieckiego* wydano na podstawie przepisu ustawy   
– tj. *specustawy drogowej*. W ocenie Ministra, ograniczenie prawa własności skarżącego nastąpiło w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Z akt niniejszej sprawy wynika, iż celem planowanego przedsięwzięcia jest poprawa układu geometrycznego projektowanego odcinka drogi wojewódzkiej nr 541 oraz dostosowanie do nowych warunków ruchu z uwzględnieniem potrzeb wszystkich użytkowników drogi. Projektowana rozbudowa drogi wojewódzkiej zapewni także bardziej wygodne   
i bezpieczne warunki w zakresie ruchu rowerzystów i pieszych w miejscowości Sierpc. Jest to zatem niewątpliwie cel publiczny.

Dodatkowo, mając na względzie poruszoną przez skarżącego w odwołaniu kwestię dotyczącą przeprowadzenia – przed wykonywaniem jakichkolwiek prac na jego gruncie – inwentaryzacji tego, co znajduje się na działce nr 322 (np. drzew, krzewów, itp.), które to informacje będą miały znaczenie przy ustalaniu wysokości odszkodowania   
za przejmowaną część ww. nieruchomości, wyjaśnić należy, iż powyższa kwestia nie jest przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Z uwagi na zajęcie części działki nr 322, z obrębu 0001 Sierpc, w zakresie ustalonym decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, skarżącej stronie przysługuje odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Mazowieckiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowania na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z przejęciem części nieruchomości skarżący uważa, że doznał szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. 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.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Pana W. P., Pana G. P. i Pana T. P., Minister, stwierdził, co następuje.

Za niezasadny uznać należy zarzut:

* Pana W. P. dotyczący braku zapewnienia obsługi komunikacyjnej działce nr 348/6, z obrębu 0001 Sierpc,
* Pana G. P. dotyczący braku zapewnienia obsługi komunikacyjnej działkom nr 348/11 i nr 348/5, z obrębu 0001 Sierpc,
* Pana T. P. dotyczący braku zapewnienia obsługi komunikacyjnej działkom nr 348/12 i nr 348/4, z obrębu 0001 Sierpc,

poprzez brak zaprojektowania zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 541 na ww. działki.

Wskazać należy, iż w piśmie 1 sierpnia 2022 r. *inwestor* wyjaśnił, że na etapie projektowania rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 541 została uzgodniona szczegółowa lokalizacja wszystkich zjazdów z Mazowieckim Zarządem Dróg Wojewódzkich   
w Warszawie Rejon Drogowy w Ciechanowie. Zgodnie z protokołem inwentaryzacji zjazdów w czasie opracowywania dokumentacji projektowej, na ww. działkach nr 348/6,   
nr 348/11, nr 348/5, nr 348/12 i nr 348/4 – zjazdy nie istniały.

Wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych”*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że art. 29 ust. 2 *ustawy* *o drogach publicznych,* nakłada na zarządcę drogi, w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2667/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy   
z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd na nieruchomość (w sensie prawnym) – to *inwestor* jest zobowiązany zapewnić zjazd do takiej nieruchomości, jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy   
do właściciela nieruchomości. Z powyższego wynika, iż nie projektuje się zatem zjazdów do nieruchomości które przed budową/rozbudową drogi legalnych zjazdów były pozbawione. Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Mazowieckiego* dotyczy rozbudowy istniejącej drogi wojewódzkiej, w oparciu o przepisy *specustawy drogowej.* Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Zarząd Województwa Mazowieckiego, a nie właściciel nieruchomości (nie jest   
to bowiem postępowanie z wniosku właściciela nieruchomości skierowanego do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację zjazdu, prowadzone w oparciu o art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

W piśmie z dnia 5 sierpnia 2022 r., znak: I-4.460.23.2022.3.KM (stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego z dnia 19 lipca 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.33.2022.KS.3), *inwestor* poinformował, że przed wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zjazd na drogę wojewódzką nr 541 posiadała działka nr 348 (pierwotny numer działki przed podziałem dokonanym przez właściciela). Zjazd wybudowany został przez właściciela na podstawie decyzji lokalizacyjnej Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie Rejonu Drogowego w Ciechanowie   
Nr 14/RD-2/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r., znak: RD2-DT-6336-1-63/10/1074.

Z akt sprawy (w tym z załącznika graficznego do ww. decyzji Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie Rejonu Drogowego w Ciechanowie   
Nr 14/RD-2/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r.), oraz ogólnodostępnych danych zgromadzonych na stronie internetowej <http://geoportal.gov.pl>, wynika, iż lokalizacja ww. zjazdu jest tożsama z lokalizacją zjazdu na działkę nr 348/13, wskazanego   
w projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego*.

Natomiast przy dokonywaniu od 2010 r. (tj. od czasu uzyskania ww. decyzji Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie Rejonu Drogowego   
w Ciechanowie Nr 14/RD-2/2010 z dnia 28 kwietnia 2010 r. w przedmiocie lokalizacji zjazdu), dalszych podziałów działki nr 348, poszczególni właściciele wyodrębnianych działek nie uzyskiwali decyzji zezwalających na lokalizację zjazdu/zjazdów z drogi wojewódzkiej na wydzielane działki nr 348/4, nr 348/5, nr 348/6, nr 348/11 i nr 348/12, z obrębu 0001 Sierpc. W takim przypadku budowa zjazdów i koszty z tym związane należą do właścicieli ww. działek. Również po stronie właścicieli działek jest pozyskanie decyzji administracyjnej na lokalizację i budowę zjazdów, bowiem *inwestor* nie ma prawnego obowiązku zaprojektowania zjazdów na ww. działki w ramach wydanej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W piśmie z dnia 15 listopada 2022 r., znak: I-4.460.23.2022.7.KM, inwestor wskazał,   
że dla działki nr 348/6, z obrębu 0001 Sierpc, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie Rejon Drogowy w Ciechanowie – na wniosek Pani M. P. i Pana W. P. – wydał w dniu 14 lipca 2022 r. (a więc już po wydaniu zaskarżonej *decyzji* *Wojewody Mazowieckiego*) decyzję Nr 23L/RD-2/2022, znak: RD2.482.6.23.2022.6.MT, zezwalającą na lokalizację zjazdu indywidualnego z drogi wojewódzkiej nr 541 na teren działki nr 348/6 (na wezwanie Ministra *inwestor* przedłożył uwierzytelnioną kopię ww. decyzji przy piśmie z dnia 13 lipca 2023 r.). Jak wynika z pkt 5 ww. decyzji Nr 23L/RD-2/2022 zezwalającej na lokalizację zjazdu, zjazd na działkę nr 348/6 „zapewni obsługę komunikacyjną działek o nr ew. 348/2, 348/3, 348/4 i 348/1, poprzez ustanowioną   
w księdze wieczystej służebność gruntową polegającą na prawie przejazdu i przechodu przez wyznaczoną działkę ewidencyjną”.

O wadliwości *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie świadczy podnoszony przez skarżących zarzut, iż przejęcie pod inwestycję części działek nr 348/11 i nr 348/12, spowoduje znaczne zawężanie tych działek i uniemożliwi swobodny przejazd przez   
te działki.

Obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny   
z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r.,   
sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca   
2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt   
II OSK 365/18 i z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1439/20, 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).

Podsumowując, stwierdzić należy, iż obsługa komunikacyjna działek skarżących wymienionych w odwołaniach będzie realizowana w dotychczasowy sposób, z tym zastrzeżeniem, iż dla działki nr 348/6 właściciel uzyskał (po wydaniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*) decyzję o zezwoleniu na lokalizację zjazdu z drogi wojewódzkiej, natomiast fragment działek nr 348/11 i 348/12 (które – jak twierdzą skarżący – służyły obsłudze komunikacyjnej działek nr 348/4, nr 348/5 i 348/6, poprzez ustanowione służebności gruntowe) będzie zajęty pod inwestycję drogową, co jednakże nie spowoduje braku możliwości przejazdu przez te działki.

Zaznaczyć przy tym trzeba wyraźnie, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno wojewoda, jak i Minister, badają zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Nieuniknione jest to,   
że realizacja inwestycji drogowych stwarza 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.

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*,   
w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, tej części nieruchomości. Ustawodawca w ww. przepisie 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. Organem właściwym   
do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane   
w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* (a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanym podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego   
z dotychczasowym przeznaczeniem) jest *inwestor*. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 i powołane tam orzecznictwo, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.   
– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634,   
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** – strona tytułowa projektu budowlanego,

**Nr 2** – rysunek nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 3** –dokumenty potwierdzające uprawnienia budowlane projektantów oraz sprawdzających i przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII   
 z up.

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/