Data: 9 grudnia 2021 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.32.2020.EŁ.18

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej *„kpa”*, oraz art. 11g ust.
1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwo Nidzica oraz Pana J.W., od decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 9/20 z dnia
28 kwietnia 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 604 na odcinku Robaczewo-Wielbark. Odcinek Robaczewo-Ruskowo od km 4+258 do km 24+030”, sprostowanej postanowieniami z dnia
14 maja 2020 r., z dnia 7 lipca 2020 r. oraz z dnia 9 września 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019,

1. **Uchylam** **zaskarżoną decyzję,** w części dotyczącej ustalenia obowiązku nazwanego jako „przebudowa urządzenia wodnego – odtworzenia koryta rzeki Jagarzewka”, na działce nr 268,
z obrębu 0003 Jagarzewo, określenia ograniczenia w korzystaniu z ww. działki nr 268 dla realizacji tego obowiązku i zezwolenia na jego wykonanie,

**i odmawiam wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w tym zakresie.**

1. **Uchylam:**
* rysunki nr 13 i nr 14 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji – w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo,
* rysunki nr 2.13 i nr 2.14 tomu 1 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako część załącznika nr 7 – w zakresie dotyczącym działki nr 268,
z obrębu 0003 Jagarzewo,
* rysunki nr 2.13 i nr 2.14 tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (drogi), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako część załącznika nr 7 – w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo,
* rysunki nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.3 projektu architektoniczno-budowlanego (budowa kanalizacji deszczowej i zbiorników), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako część załącznika nr 7 – w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo,
* rysunki nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa wodociągów i kanalizacji sanitarnej), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako część załącznika nr 7 – w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo,
* rysunek nr TO-2.14 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa kolidujących urządzeń teletechnicznych Orange S.A.) - stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako część załącznika nr 7 - w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo,

**i orzekam w tym zakresie poprzez** **zatwierdzenie, w miejscu uchylenia:**

* zamiennych rysunków nr 13 i nr 14 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu - w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiących załączniki
nr 1.1-1.2 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr 2.13 i nr 2.14 tomu 1 projektu zagospodarowania terenu - w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiących załączniki nr 2.1-2.2
do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr 2.13 i nr 2.14 tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (drogi)
- w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiących załączniki
nr 3.1-3.2 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.3 projektu architektoniczno-budowlanego (budowa kanalizacji deszczowej i zbiorników) - w zakresie dotyczącym działki nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiących załączniki nr 3.3-3.4 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa wodociągów i kanalizacji sanitarnej) - w zakresie dotyczącym działki nr 268,
z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiących załączniki nr 3.5-3.6 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr TO-2.14 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa kolidujących urządzeń teletechnicznych Orange S.A.) - w zakresie dotyczącym działki nr 268,
z obrębu 0003 Jagarzewo - stanowiącego załącznik nr 3.7 do niniejszej decyzji.
1. **Uchylam**, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:
* znajdujący się na stronie 4, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt 3 pn. Linie rozgraniczające teren inwestycji,
* znajdujący się na stronie 22, w wierszach od 1 do 3, licząc od dołu strony, zapis:

„Ponadto właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, której dotyczy ograniczenie
w korzystaniu, zobowiązany jest udostępnić nieruchomość właścicielowi urządzeń w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją urządzeń.”,

**i orzekam w tym zakresie poprzez**:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 4, zapisów stanowiących nową treść pkt 3 zaskarżonej decyzji:

„**3. Linie rozgraniczające teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych.**

Linie rozgraniczające teren (linia przerywana koloru jasnofioletowego - droga wojewódzka), oraz granice pasów drogowych innych dróg publicznych (linia przerywana koloru niebieskiego - droga powiatowa i linia przerywana koloru pomarańczowego - droga gminna), określono na mapach przedstawiających proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiących załącznik do decyzji
w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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.

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 i zezwalam na wykonanie tego obowiązku na poniższych działkach:

1. znajdujących się w granicach projektowanego pasa drogowego dróg powiatowych: nr 196/8 (powstałej z podziału działki nr 196/3), z obrębu 0006 Muszaki, nr 267/2 (powstałej
z podziału działki nr 267), z obrębu 0003 Jagarzewo oraz nr 58/4 (powstałej z podziału działki nr 58/1), z obrębu 0007 Puchałowo,
2. znajdujących się w granicach projektowanego pasa drogowego dróg gminnych: nr 83/5 (powstałej z działki nr 83/1), nr 106/3 (powstałej z podziału działki nr 106), z obrębu 0003 Jagarzewo.

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.”.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 25 października 2019 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, wystąpił
do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 604 na odcinku Robaczewo – Wielbark” dla części pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 604 na odcinku Robaczewo-Wielbark. Odcinek Robaczewo-Ruskowo od km 4+258 do km 24+030”. *Inwestor* wniósł jednocześnie o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny i gospodarczy.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał
w dniu 28 kwietnia 2020 r. decyzję Nr 9/20, znak: IGR-II.7820.1.32.2019, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 604 na odcinku Robaczewo-Wielbark. Odcinek Robaczewo-Ruskowo od km 4+258 do km 24+030”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Postanowieniami z dnia 14 maja 2020 r., z dnia 7 lipca 2020 r. oraz z dnia 9 września 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019, Wojewoda Warmińsko-Mazurski sprostował oczywiste omyłki w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.*

Od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Nidzica, zwane dalej „*Nadleśnictwem Nidzica”* oraz Pan J. W.

W odwołaniu z dnia 4 czerwca 2020 r. (nadanym za pośrednictwem platformy ePUAP, tego samego dnia), *Nadleśnictwo Nidzica* zaskarżyło *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* w części, tj. co do punktu 4 ppkt 23 zaskarżonej decyzji oraz co do rygoru natychmiastowej wykonalności, w zakresie
w jakim rygor ten pozostaje w sprzeczności z treścią punktu 4 ppkt 23 zaskarżonej decyzji.

*Nadleśnictwo Nidzica* zarzuciło *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* naruszenie:

* obowiązujących regulacji prawnych, poprzez rozciągniecie nakazu prowadzenia wycinki drzew poza sezonem lęgowym ptaków, na obszary, na których nie występują gniazda lęgowe ptaków i co do których wycinka drzew mogłaby zostać wykonana niezwłocznie,
* art. 18 ust. 1e pkt 1 *specustawy drogowej* i uniemożliwienie skarżącemu wydania nieruchomości
w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* poprzez nakaz prowadzenia wycinki drzew w okresie od września do lutego.

W uzasadnieniu odwołania przedstawiono argumentację na poparcie ww. zarzutów. Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Pan J. W., w odwołaniu z dnia 26 czerwca 2020 r. [nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1041), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, tego samego dnia), oraz
w piśmie uzupełniającym z dnia 7 lipca 2020 r., którego brak formalny został usunięty w dniu 9 września 2020 r., zgłosił uwagi dotyczące nieprawidłowego przyjęcia w dokumentacji projektowej granic działki
nr 61/4, z obrębu 0014 Więckowo, w związku z wydaną decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Ponadto, skarżący wniósł o przesunięcie słupa energetycznego posadowionego na dojeździe do jego działki 60/5, z obrębu 0014 Więckowo (powstałej po podziale działki nr 60/1).

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż odwołanie Pana J. W. zostało wniesione skutecznie, mimo iż skarżący uchybił terminowi do wniesienia odwołania określonemu w art. 129 ust. 2 *kpa* w zw.
z art. 49 *kpa* w zw. z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej* i w zw. z art. 68 ust. 6 i 7 ustawy z dnia
14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku
z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875).

Stosownie do treści art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył zaskarżoną decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczenia w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, w Urzędzie Miejskim
w Nidzicy oraz w Urzędzie Gminy Janowo, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto, wysłał zawiadomienie
o wydaniu zaskarżonej decyzji dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym na adres wskazany w katastrze nieruchomości.

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. 11f ust.
3 *specustawy drogowej*. Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu. Nie można jednak przypisać temu zawiadomieniu skutków analogicznych do tych, które zostały określone w art. 49 *kpa*. Indywidualne zawiadomienie o wydaniu decyzji nie jest bowiem formą publicznego zawiadomienia (por. uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt II OPS 2/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Taka sytuacja winna mieć miejsce w przypadku prawidłowości dokonania obwieszczenia
i wysłania zawiadomienia o wydaniu decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizacji inwestycji drogowej oraz zawartego w nich pouczenia, co do terminu wniesienia odwołania. Jednakże w zawiadomieniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 kwietnia 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019, informującym o wydaniu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, jak i w obwieszczeniu z tego samego dnia i znaku sprawy, zamieszczono następującą informację: „zgodnie z ustawą z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.), w okresie stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych ulega zawieszeniu na ten okres. Jednocześnie informuję, iż czynności dokonane w powyższym okresie w postępowaniach są skuteczne. W przypadku zmiany powyższych przepisów, strony postępowania zostaną o tym poinformowane”.

Z powyższego pouczenia wynika więc w sposób jasny i niebudzący żadnych wątpliwości, że skarżący został poinformowany, iż bieg terminu do wniesienia odwołania uległ zawieszeniu na czas stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 i że organ I instancji poinformuje go o zmianie przepisów dotyczących biegu terminów w postępowaniach administracyjnych.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, iż w dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem
i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
(Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późn. zm.), zwana dalej *"specustawą COVID-19”.* Na mocy zaś art. 15zzs ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego
z powodu COVID, bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczął się,
a rozpoczęty uległ zawieszeniu. Jak stanowi natomiast art. 68 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r.
o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875), terminy w postępowaniach, o których mowa w art. 15zzs *specustawy COVID-19*, których bieg nie rozpoczął się albo uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zzs, rozpoczynają się albo biegną dalej po upływie 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Powyższa ustawa weszła w życie w dniu 16 maja 2020 r., a tym samym ww. terminy rozpoczęły bądź wznowiły swój bieg w dniu 24 maja 2020 r.

Zgodnie zatem z ww. przepisami, bieg terminu na wniesienie odwołania od decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, uległ zawieszeniu od dnia 31 marca 2020 r. i zaczął biec na nowo od dnia 24 maja 2020 r.

W związku z powyższym, pismem z dnia 3 września 2020 r., znak: DLI-II.7621.32.2020.EŁ.5, organ odwoławczy zwrócił się do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z zapytaniem, czy poinformował
on strony postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* o zmianie przepisów dotyczących biegu terminów w postępowaniach administracyjnych w związku z wejściem
w życie ww. ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych
w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Pismem z dnia 7 września 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019, Wojewoda Warmińsko-Mazurski poinformował, iż nie powiadomił stron postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* o zmianie przepisów dotyczących biegu terminów w postępowaniach administracyjnym.

Opisane powyżej okoliczności należy rozpatrywać przez pryzmat art. 112 *kpa*. Zgodnie z art. 112 *kpa*, błędne pouczenie co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Zatem odwołanie Pana J. W. należy uznać za wniesione skutecznie i podlega ono rozpatrzeniu przez organ odwoławczy.

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

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi
z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Warmińsko-Mazurskiego, 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.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r.
o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U.
z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże, zgodnie z art. *25 ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust.
7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Janowo z dnia 29 stycznia 2019 r., znak: GT.6220.4.2017, określającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 604 na odcinku Robaczewo - Wielbark, zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
z dnia 16 października 2019 r., znak: WA.ZUZ.2.421.222.2019.MK, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego,
* postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 23 marca 2020 r., znak:
IGR-II.7840.5.27.2019, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzenia 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 poz. 124, z późn. zm.),
* postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 sierpnia 2019 r., znak:
IGR-II.7840.5.26.2019, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od wymogów usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów określonych w art. 53 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.) oraz odległości wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U.
z 2014 r. poz. 1227, z późn. zm.).

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie,
w przypadku ich niewydania, co należało potraktować 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 Warmińsko-Mazurskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia
i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Warmińsko-Mazurski 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 Warmińsko-Mazurski, pismem z dnia 11 lutego 2020 r., znak: IGR-II.7820.1.32.2019, 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 Warmińsko-Mazurskim strony postępowania wniosły zastrzeżenia, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 28 kwietnia 2020 r. decyzję Nr 9/20, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Warmińsko-Mazurski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia
z dnia 28 kwietnia 2020 r., wysłanego na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.
W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust.
1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję
art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f, i, j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego obowiązku i zezwolenie na jego wykonanie.

Analizując *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, *Minister* stwierdził, że w zaskarżonej decyzji działka nr 268, z obrębu 0003 Jagarzewo, została ograniczona w korzystania. W załączniku nr 4 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* pn.: „wykaz działek o ograniczanym sposobie korzystania”, jako cel zajęcia ww. działki nr 268 wskazano m.in. prace określone jako: „przebudowa urządzenia wodnego - odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka” (poz. 62 na str. 27 załącznika nr 4 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*). Wskazać przy tym należy, iż z akt przedmiotowej sprawy wynika, iż ww. działka stanowi własność osoby fizycznej, a jako sposób korzystania, opisany w księdze wieczystej, wskazano grunty orne – „R”.

W piśmie z dnia 23 lipca 2020 r., znak: 242-EURO/2020/DK-248 - stanowiącym odpowiedź na wezwanie Ministra Rozwoju z dnia 6 lipca 2020 r., znak: DLI-II.7621.32.2020.EŁ.3 - *inwestor* wskazał,iżnie zakwalifikował prac polegających na „odtworzeniu koryta rzeki Jagarzewka” do przebudowy urządzeń wodnych w rozumieniu art. 16 pkt 65 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r.
poz. 1566, z późn. zm.), wyjaśniając przy tym, iż prace w obrębie rzeki Jagarzewka zgodnie z projektem budowlanym (tom 2.3 budowa kanalizacji deszczowej i zbiorników) polegają naprzebudowie w zakresie konserwacji, odmulenia, wykoszenia i oczyszczenia oraz polegać będą na wykoszeniu skarp oraz dna, usunięciu zatorów, odmuleniu oraz uzupełnieniu ubytków. Inwestor wskazał, iż są to prace, które polegają głównie na zmianie pochylenia skarp rzeki Jagarzewka, aby uporządkować spływ wody
w rzece celem likwidacji zastoisk wody. Z uwagi na ww. zakres prac koniecznych do wykonania na
ww. działce nr 268, *inwestor* poinformował, iż konieczne jest trwałe ograniczenie w korzystaniu z tej działki, z uwagi na to, iż skarpy rzeki Jagarzewka znajdują się na rzeczonej działce.

Mając na uwadze, iż po pierwsze, ww. działka nr 268, nie stanowi terenu wód płynących, a po drugie, przewidziany do wykonania na niej zakres prac określony w zaskarżonej decyzji jako „odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka”, a następnie uszczegółowiony w ww. piśmie *inwestora* z dnia 23 lipca 2020 r., nie mieści się w zakresie dyspozycji art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, bowiem nie stanowi przebudowy urządzenia wodnego, co potwierdził sam *inwestor* w ww. piśmie z dnia 23 lipca 2020 r.,
nie jest możliwe zajęcie tej działki dla wykonania ww. prac, ani w oparciu o art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
i *specustawy drogowej* (ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości), ani też w oparciu o art. 20a ust.
1 *specustawy drogowej* (nieodpłatne zajęcie terenu wód płynących).

W myśl art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy* *Prawo budowlane*. W konsekwencji tego, realizacja prac na ww. działce 268, określonych jako: „przebudowa urządzenia wodnego – odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka”, jest możliwa jedynie
w przypadku przedłożenia przez *inwestora*, zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla wykonania ww. prac.

W piśmie z dnia 9 września 2020 r., znak: 242-EURO/2020/DK-252 - stanowiącym odpowiedź
na wezwanie organu odwoławczego z dnia 3 września 2020 r., znak: DLI-II.7621.32.2020.EŁ.6
- *inwestor* wskazał, iż nie dysponuje oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania na cele budowlane ww. działką nr 268, dla wykonania prac określonych jako: „odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka”. Jednocześnie *inwestor* oświadczył, iż przedmiotowa inwestycja objęta *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* będzie mogła samodzielnie funkcjonować bez wykonania prac określonych jako: „odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka”, na ww. działce nr 268.

W związku z powyższym oświadczeniem *inwestora,* konieczne było przedłożenie przez niego zmiennej dokumentacji mapowej (mapa z przebiegiem inwestycji) i projektowej (odpowiednie części projektu budowlanego), uwzględniających brak wykonania na ww. działce nr 268, prac określonych jako „odtworzenie koryta rzeki Jagarzewka”, co *inwestor* uczynił przy pismach z dnia 25 listopada 2020 r., znak: 242-EURO/2020/DK-255 i z dnia 29 stycznia 2021 r., znak: 242-EURO/2021/DK-257.

Następnie wskazać należy, że 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 *specustawy 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 (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 wojewódzkiej nr 604), jak i innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie - dróg gminnych i powiatowych).

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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć, iż we wniosku
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* wskazał, że działki nr: 196/8 (powstała z podziału działki nr 196/3), z obrębu 0006 Muszaki, 267/2 (powstała z podziału działki
nr 267), z obrębu 0003 Jagarzewo oraz nr 58/4 (powstała z podziału działki nr 58/1), z obrębu 0007 Puchałowo, przeznaczone zostały pod pas drogowy dróg powiatowych, natomiast działki nr: 83/5 (powstała z podziału działki nr 83/1) i 106/3 (powstała z podziału działki nr 106), z obrębu 0003 Jagarzewo – przeznaczone zostały pod pas drogowy dróg gminnych. Powyższe działki na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi, objęte zostały odpowiednio przerywaną linią koloru niebieskiego, opisaną w legendzie mapy jako: „projektowana linia rozgraniczająca pasa drogowego drogi powiatowej” oraz przerywaną linią koloru pomarańczowego, opisaną w legendzie mapy jako „projektowana linia rozgraniczająca pasa drogowego drogi gminnej”.

Analizując w tym zakresie *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* organ II instancji spostrzegł,
iż jakkolwiek w treści samej ww. decyzji organ wojewódzki nie wskazał, że powyższe działki znajdują się w liniach rozgraniczających pas drogowy drogi gminnej czy powiatowej to jednak zapis taki znalazł się
w załączniku nr 3 do ww. decyzji (pn. „wykaz działek objętych inwestycją w liniach rozgraniczających”), gdzie wskazano, iż ww. działki przeznaczone zostały pod pasy drogowe dróg gminnych lub powiatowych.

Jednak w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* brak jest informacji, iż organ
I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
g *specustawy drogowej*. Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządcom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych, dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
g *specustawy drogowej*. Brak zatem orzeczenia w powyższym zakresie rodził po stronie organu odwoławczego obowiązek uzupełnienia *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* w tym przedmiocie, co znalazło swój wyraz w korekcie dokonanej w pkt III niniejszej decyzji.

Analizując dalej *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* organ odwoławczy dostrzegł także,
że w pkt 9.1 na str. 22 zaskarżonej decyzji (w wierszach 1-3, licząc od dołu strony), organ
I instancji wskazał, że: „właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, której dotyczy ograniczenie w korzystaniu, zobowiązany jest udostępnić nieruchomość właścicielowi urządzeń w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją urządzeń.”

Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy, iż zgodnie z 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze późn. zm.), zwanej dalej „*ugn”.* To zaś oznacza, że do ograniczania – w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 11f *specustawy drogowej* – sposobu korzystania z nieruchomości odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 124 ust. 6 *ugn*. Przepis art. 124 ust. 6 *ugn*, stanowi podstawę prawną wyłącznie do określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ściśle wskazanych w tej normie prawnej. W myśl art. 124 ust. 6 *ugn*, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy ust. 4 stosuje się odpowiednio.

Stwierdzić należy, iż art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* w związku z art. 124 ust. 6 *ugn* stanowi podstawę prawną do określenia w drodze decyzji wyłącznie ograniczenia w korzystaniu
z nieruchomości polegającego na udostępnieniu nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii, co zresztą orzeczono w zapisie na str. 23 zaskarżonej decyzji.

W art. 124 ust. 6 *ugn* nie można natomiast upatrywać podstawy prawnej do określenia innego rodzaju ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości niż wyraźnie wskazane w tym przepisie, tj. niż związanych
z konserwacją oraz usuwaniem awarii. Przepis art. 124 ust. 6 *ugn* należy interpretować ściśle, wąsko, gdyż inne rozumienie tej normy prawnej naruszałoby zasadę demokratycznego państwa prawnego
(art. 2 Konstytucji RP) i konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Przepis art. 124 ust. 6 *ugn* ma charakter uregulowania szczególnego, które – tak jak pozostałe przepisy ustaw przewidujących ograniczanie bądź pozbawianie praw do nieruchomości dla celów publicznych
– muszą być interpretowane dosłownie. Niedopuszczalne jest formułowanie innych niż ustanowione
w ustawie przesłanek umożliwiających zastosowanie ograniczeń, o jakich mowa w tym przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 44/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasada *exceptiones non sunt extendendae* uznawana powszechnie za standard europejskiej (kontynentalnej), w tym również polskiej kultury prawnej, wyraźnie wskazuje, iż normy wyjątkowej nie powinno się wykorzystywać dla celów wykraczających poza zakres unormowania.

Zgodnie z art. 6 *kpa*, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Powołany przepis określa zasadę praworządności czy też inaczej legalności. Oznacza to m.in. zgodność
z normami (przepisami) prawa obowiązującego. Do norm tych należą w szczególności normy prawa materialnego stosowane przez organ administracji publicznej (podstawa normatywna decyzji) i normy proceduralne regulujące poszczególne fazy postępowania (podstawa proceduralna decyzji). Z zasady praworządności wymagającej od organu administracji publicznej legitymowania się podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej wynika, że podstawa ta musi istnieć w dniu wydania decyzji.

W sferze prawa administracyjnego bezwzględnie przestrzegana musi być reguła wynikająca z zasady praworządności, że organ administracji publicznej w sytuacji, w której oddziałuje na sferę prawa własności, może działać tylko wówczas i tylko w takiej formie, na jaką pozwalają mu obowiązujące przepisy prawa. Organ ma więc obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji
w drodze analogii. Podstawowym obowiązkiem organu rozstrzygającego sprawę w formie decyzji administracyjnej jest ustalenie czy w systemie prawnym zawarta jest norma prawna regulująca ten rodzaj sprawy, której zakresu dotyczy postępowanie. Wydanie bowiem decyzji bez podstawy prawnej byłoby obarczone wadą obligującą organ nadzoru do stwierdzenia jej nieważności. Wynika z tego,
iż decyzja administracyjna może zostać wydana tylko wówczas, gdy przepisy materialnego prawa administracyjnego to przewidują.

Zatem jasno wskazać należy, że kwestia „eksploatacji urządzeń” nie mieści się w zakresie rozstrzygnięć, jakie mogą być objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
gdyż wykraczają poza zakres art. 124 ust. 6 *ugn*, stosowanego odpowiednio na podstawie 11f ust.
2 *specustawy drogowej*, bowiem brak jest podstawy materialno-prawnej uzasadniającej orzeczenie
w treści decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w tym zakresie, tj. ograniczenia
w korzystaniu z nieruchomości polegającego na udostępnieniu nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z „eksploatacją urządzeń”.

Konsekwencją stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punktach I-III niniejszej decyzji.

Uchybienie w postaci braku możliwości ustalenia obowiązku nazwanego jako: „przebudowa urządzenia wodnego – odtworzenia koryta rzeki Jagarzewka”, na ww. działce nr 268, określenia ograniczenia
w korzystaniu z ww. działki nr 268 dla realizacji tego obowiązku i zezwolenia na jego wykonanie,
w oparciu o decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w ocenie *Ministra*, winno skutkować odmową wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w tym zakresie. Organ odwoławczy uchyla zaskarżoną decyzję w części i rozstrzyga sprawę w tym zakresie co do istoty, jeżeli dojdzie do przekonania, że zaskarżona decyzja jest nieprawidłowa w określonej części. Decyzja jest zaś nieprawidłowa, gdy postępowanie wyjaśniające lub tylko sama ocena zaskarżonej decyzji (jej części) wykazały, że narusza ona przepisy prawa materialnego albo jest niezasadna.

W związku z powyższym - w pkt I niniejszej decyzji - *Minister* uchylił zaskarżoną decyzję w części
i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, poprzez odmowę wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym ustalenia obowiązku nazwanego jako: „przebudowa urządzenia wodnego – odtworzenia koryta rzeki Jagarzewka”, na ww. działce nr 268, określenia ograniczenia w korzystaniu z tej działki dla realizacji tego obowiązku i zezwolenia na jego wykonanie. Rozstrzygnięcie to skutkowało koniecznością dokonania odpowiednich zmian
w dokumentacji graficznej stanowiącej załącznik do zaskarżonej decyzji. Zmiany te zostały szczegółowo określone w punkcie II niniejszej decyzji.

W pkt III niniejszej decyzji, *Minister*, poprzez dokonanie korekt w odpowiednich jednostkach redakcyjnych zaskarżonej decyzji, naprawił błędy związane z brakiem ustalenia w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* obowiązku budowy innych dróg publicznych (gminnych i powiatowych)
na działkach wymienionych w pkt III niniejszej decyzji, jak i zezwoleniem na wykonanie tego obowiązku. Wiązało się to z koniecznością zmiany zapisów odnośnie określenia linii rozgraniczających teren inwestycji, poprzez dodanie zapisów odnośnie granic pasów drogowych innych dróg publicznych (linia koloru niebieskiego - droga powiatowa; linia koloru pomarańczowego - droga gminna), rozbudowanych w ramach inwestycji.

*Minister*, również w pkt III niniejszej decyzji, uchylił błędny zapis na str. 22 zaskarżonej decyzji dotyczący zobowiązania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, których dotyczy ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, do ich udostępnienia celem wykonania czynności związanych z „eksploatacją urządzeń”.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I-III niniejszej 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 ustaloną w punkcie niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie Pana J. W., 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 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt
II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14,
z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez Pana J. W. *Inwestor,* stosownie do wezwań organu odwoławczego, odniósł się do uwag skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego odniósł się do przesłanych mu stanowisk *inwestora*.

Na uwzględnienie nie zasługuje żądanie skarżącego dotyczące przesunięcia słupa energetycznego usytuowanego na przejmowanej pod inwestycję działce nr 60/4, z obrębu 0014 Więckowo (powstałej
po podziale działki nr 60/1), bowiem zdaniem skarżącego rzeczony słup uniemożliwi mu swobodny dojazdu do działki nr 60/5, pozostającej jego własnością (powstałej po podziale ww. działki nr 60/1).

Na wstępie wskazać należy, ze stanowisko judykatury wypracowane na gruncie przepisów *specustawy drogowej* zgodne jest co do tego, iż 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.

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może bowiem uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej. (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Z przepisów *specustawy drogowej* nie wynika także obowiązek legitymowania się przez *inwestora* tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

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

*Inwestor* w piśmie z dnia 25 listopada 2020 r., znak: 242-EURO/2020/DK-255, wskazał że ww. działka nr 60/5, po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji będzie miała dostęp do drogi wojewódzkiej nr 604. *Inwestor* wyjaśnił i co wynika z akt sprawy (por. rysunek nr 2.8 projektu zagospodarowania terenu),
że do działki nr 60/5 został zaprojektowany zjazd z placu do zawracania, mający bezpośredni dostęp
do drogi wojewódzkiej nr 604. Zatem bezspornym jest, że pozostała przy skarżącym działka nr 60/5,
po zatwierdzonym podziale ww. działki nr 60/1, ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Dodać również trzeba, iż na *inwestorze* ciążył jedynie obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Dostęp ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami skarżącego.
Co więcej, jak wynika z pisma Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie z dnia 5 marca 2021 r., znak: ZDW-IP-2301/154/2021, ww. działka skarżącego nr 60/1, przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, nie posiadała legalnych (zinwentaryzowanych) zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 604.

Ponadto, jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 7 stycznia 2021 r., znak: 242-EURO/2021/DK-253, przesunięcie słupa energetycznego zlokalizowanego na ww. działce nr 60/1, nie jest potrzebne dla realizacji i funkcjonowania przedmiotowej inwestycji, bowiem - jak już to zostało wyjaśnione powyżej
- do ww. działki nr 60/5, która pozostaje własnością skarżącego, został zapewniony dostęp poprzez zjazd z placu do zawracania, który nie koliduje z ww. słupem.

Niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący błędnie przyjętych w dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* granic działki nr 61/4, z obrębu 0014 Więckowo, w związku z wydaną decyzją kasatoryjną Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Z akt sprawy (por. rysunek nr 2.08 projektu zagospodarowania terenu) i wyjaśnień *inwestora* przedstawionych w piśmie z dnia 19 marca 2021 r., znak: 242-EURO/2021/DK-259, wynika, że ww. działka nr 61/4, nie jest objęta przedmiotową inwestycja. Fragment terenu, na który wskazuje skarżący w odwołaniu, zgodnie z uzyskaną przez *inwestora* dokumentacją geodezyjno-kartograficzna przyjętą
do opracowania materiałów graficznych, stanowi działkę nr 87/4, będącą własnością Skarbu Państwa
– Starosty Nidzickiego, w użytkowaniu wieczystym Polskich Kolei Państwowych S.A. z siedzibą
w Warszawie, która jest oznaczona jako teren kolejowy.

Stosownie do treści § 8 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na kopii mapy do celów projektowych poświadczonej za zgodność
z oryginałem przez projektanta. W rozpoznawanej sprawie część graficzna projektu budowlanego, jak
i mapa z przebiegiem inwestycji, sporządzone zostały na kopii mapy do celów projektowych przyjętej przez właściwy organ do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Na dokumentach tych znajduje się oświadczenie kierownika zespołu projektowego potwierdzające „zgodność z oryginałem mapy do celów projektowych w zakresie symboli, znaków, treści oraz skali”. W oparciu o takie materiały orzekano w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji.

W tym kontekście należy podkreślić, że dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, przyjęta do opracowania materiałów graficznych wchodzących w skład projektu budowlanego inwestycji, wykonana na podstawie mapy do celów projektowych przyjętej do ośrodka dokumentacji geodezyjnej
i kartograficznej, nie może być kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja
2021 r., sygn. akt 383/21, z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3257/19, z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skoro więc część graficzna projektu budowlanego, jak i mapa z przebiegiem inwestycji zostały sporządzone na mapie do celów projektowych, to ani Wojewoda Warmińsko-Mazurski, ani *Minister*,
nie mają nie tylko podstaw, ale również i prawa do zakwestionowania takiego dokumentu. Co więcej, postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie obejmuje rozgraniczenia wyodrębnionych nieruchomości w terenie (por. wyrok Naczelnego Sąd Administracyjnego z 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 158/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), jak również nie jest rolą organów orzekających o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dokonywanie oceny ewentualnych niezgodności treści istniejących urzędowych dokumentów geodezyjnych.

Badaniu organów w przedmiotowym postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogiej nie może także podlegać działalność starosty w sprawie prowadzenia ewidencji gruntów (powołana przez skarżącego okoliczność cyt.: „założenia przez Starostę Nidzickiego sprawy do Sądu Rejonowego w Nidzicy o rozgraniczenie”), gdyż kwestie te pozostają poza zakresem postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. *Specustawa drogowa* przyjęła bardzo szybki
i „bezdyskusyjny” tryb postępowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Odnosząc się do zarzutu skarżącego dotyczącego strat finansowych, jakie będzie musiał on ponieść
z racji podziału ww. działki nr 60/1, wskazać należy, że 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. Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, jak
i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącego, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącego zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Z uwagi na zajęcie części nieruchomości należącej do skarżącego nr 60/1 przysługuje mu odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowanie na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z przejęciem części działki 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.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem, bowiem z samej istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku
do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób lub planujących jej wykorzystanie. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Co zaś tyczy się żądania skarżącego o podniesienie odszkodowania za zajęcie części ww. działki
nr 60/1 pod przedmiotową inwestycję, to wyjaśnić należy, że sprawy związane z ustaleniem wysokości
i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia. Zatem wszelkie kwestie dotyczące wypłaty odszkodowania i jego wysokości nie są przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Za bezzasadny ocenić należy zarzut *Nadleśnictwa Nidzica* dotyczący naruszenia obowiązujących regulacji prawnych, poprzez rozciągnięcie nakazu prowadzenia wycinki drzew poza sezon lęgowy ptaków, na obszary, na których nie występują gniazda lęgowe ptaków i co do których wycinka drzew mogłaby zostać wykonana niezwłocznie.

Powyższy zarzut podlega rozpoznaniu łącznie z niezasadnym - w ocenie *Ministra* - kolejnym zarzutem *Nadleśnictwa Nidzica* dotyczącym naruszenia art. 18 ust. 1e pkt 1 *specustawy drogowej,* co skutkować miałoby uniemożliwieniem skarżącemu Nadleśnictwu wydania nieruchomości w terminie wskazanym
w rzeczonym przepisie prawa. *Minister* rozpoznał ww. zarzuty łącznie z uwagi na wspólny mianownik, jakim jest uzasadnienie przez *Nadleśnictwo Nidzica* powyższych naruszeń, które w istocie sprowadza się do argumentacji, iż wydana *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* narusza zagwarantowane *specustawą drogową* prawo *Nadleśnictwa Nidzica* do otrzymania podwyższonego odszkodowania.

W myśl art. 11f ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Zauważyć trzeba, iż w pkt
4 zaskarżonej decyzji pn.: „Ochrona środowiska, zabytków i dób kultury współczesnej”, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wskazał na warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia. W tym zakresie organ I instancji powołał się na ustalenia wynikające z *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach*. Zaskarżony przez *Nadleśnictwo Nidzica* warunek wycinki drzew
i krzewów poza sezonem lęgowym ptaków, tj. w okresie od 1 września do końca lutego (pkt 4 ppkt 23 zaskarżonej decyzji), stanowi powtórzenie pkt 2.23 *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 9 *specustawy drogowej*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej zawiera wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne. Mając na uwadze art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r.
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, wskazać należy, iż taką decyzją jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację danego przedsięwzięcia, która musi być uzyskana przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją, o wydanie której występuje inwestor przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to
z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska
i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom.

W polskim systemie prawnym, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się
w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Postępowanie to - jak stanowi art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* - poprzedza uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ocenę tą przeprowadza zatem organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*). Stosownie do art. 62 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie*, to w tym postępowaniu właściwy organ analizuje i ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, jak i możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia
na środowisko. Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

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

Związanie decyzji następczych (decyzji o udzieleniu zezwolenia na inwestycję) przez warunki decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach jest również spełnieniem wymogów wynikających z przepisów
art. 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity: Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 ze zm.). Wieloetapowe procedury wydawania zezwolenia, w której jedna z decyzji jest decyzją główną, a druga decyzją wykonawczą, która nie może wykraczać poza zakres decyzji głównej, możliwe oddziaływanie danego przedsięwzięcia należy określić i ocenić
w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej.

W niniejszej sprawie wnioskodawca do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej załączył wydaną przez właściwy organ (Wójta Gminy Janowo), w odrębnej procedurze, ostateczną *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach*. Wydana przez Wójta Gminy Janowo *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* określiła w pkt 2: „Istotne warunki korzystania ze środowiska
w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich”. W ppkt 23 pkt 2 *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* wprowadziła następujący warunek: „wycinkę drzew i krzewów prowadzić poza sezonem lęgowym ptaków, tj. w okresie od 1 września do końca lutego”. To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi.

Natomiast organ wydający decyzję w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, pozbawiony jest kompetencji, aby samodzielnie badać środowiskowe uwarunkowania pozwalające na realizację przedsięwzięcia i wyprowadzać wnioski odmienne od tych, które zaprezentował organ administracji, kompetentny do wydania decyzji środowiskowej, co wynika wprost z ww. art. 86 pkt
2 w zw. z 72 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* [zob. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Proces inwestycji budowlanych, Lex/el.]. Organ wydając decyzję
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, uwzględnia warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie ocenia jednak ponownie przesłanek, które doprowadziły do wydania wskazanej wyżej decyzji środowiskowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 826/11, Legalis).

Zatem w kontekście powyższego, wyraźnie wskazać należy, że zarówno Wojewoda Warmińsko-Mazurski, jak i *Minister*, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani byli ustaleniami *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej nie są uprawnione do oceny prawidłowości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak
i prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

W związku z powyższym, zdaniem *Ministra*, brak jest podstaw do podważenia prawidłowości *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* w zakresie zaskarżonym przez *Nadleśnictwo Nidzica*.

Jednocześnie zauważyć należy, iż skarżące Nadleśnictwo nie ma racji stawiając zarzut, iż rygor natychmiastowej wykonalności nadany *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* pozostaje
w sprzeczności z treścią ww. pkt 4 ppkt 23 zaskarżonej decyzji. *Nadleśnictwo Nidzica* błędnie bowiem utożsamia obowiązek wynikający z art. 20b ust. 1 *specustawy drogowej*, Lasów Państwowych, zarządzających nieruchomościami, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*, nieodpłatnej wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia w terminie ustalonym w odrębnym porozumieniu między Lasami Państwowymi a właściwym zarządcą drogi, z zwiększeniem kwoty odszkodowania, przy spełnieniu warunków, o których mowa w art. 18 ust. 1e pkt 1 *specustawy drogowej.*

Nie jest bowiem zasadne stanowisko *Nadleśnictwa Nidzica*, że przez nałożony warunek wycinki drzew
i krzewów poza okresem lęgowym ptaków, skarżące Nadleśnictwo nie mogło wydać nieruchomości
w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej zawiadomienia o wydaniu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* co w konsekwencji uniemożliwi mu uzyskanie dodatkowej 5% bonifikaty.

Zauważyć bowiem należy, iż warunek wycinki drzew i krzewów poza okresem lęgowym ptaków,
tj. w okresie od 1 września do końca lutego, wpływała jedynie na realizację przez Lasy Państwowe obowiązku wynikającego z art. 20b ust. 1 *specustawy drogowej* (wycinka drzew i krzewów pod budowę), a nie wpływał na możliwość ubiegania się o otrzymanie tzw. bonusu odszkodowawczego w postaci powiększenia wysokości odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, wynikającego z art. 18 ust. 1e pkt 1 *specustawy drogowej*. Nałożenie w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*
i w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* obowiązku prowadzenia wycinki drzew i krzewów poza sezonem lęgowym ptaków, nie pozbawiło skarżące Nadleśnictwo możliwości wydania nieruchomości na zasadach określonych w art. 18 ust. 1e pkt 1 *specustawy drogowej*.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuję się bowiem, że przesłanki uzyskania podwyższonego o 5% odszkodowania, o jakim mowa w art. 18 ust. 1e *specustawy drogowej*,
są spełnione także wtedy, gdy bez czynienia przez byłego właściciela nieruchomości przeszkód dochodzi do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi, zanim dotychczasowy właściciel zostanie zawiadomiony o wydaniu decyzji rodzącej obowiązek wydania nieruchomości. Obowiązujące przepisy nie przewidują żadnej szczególnej formy wydania nieruchomości – w szczególności nie jest wymagane sporządzenie protokołu zdawczo-odbiorczego, ani złożenia jednostronnego oświadczenia woli o przekazaniu nieruchomości. Również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3216/15, Legalis).

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1.1-1.2** - zamienne rysunki nr 13 i nr 14 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1-2.2** - zamienne rysunki nr 2.13 i nr 2.14 tomu 1 projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 3.1-3.2** - zamienne rysunki nr 2.13 i nr 2.14 tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (drogi),

**Nr 3.3-3.4** -zamienne rysunki nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.3 projektu architektoniczno-budowlanego (budowa kanalizacji deszczowej i zbiorników),

**Nr 3.5-3.6** - zamienne rysunki nr 1.10 i nr 1.11 tomu 2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa wodociągów i kanalizacji sanitarnej),

**Nr 3.7** -zamienny rysunek nr TO-2.14 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (przebudowa kolidujących urządzeń teletechnicznych Orange S.A.).

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII

 z up.

Magdalena Słysz

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/