Znak sprawy: DLI-II.7621.31.2021.PMJ.14

Warszawa, 31 marca 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 2022 r. poz. 2000, 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), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania spółki P. od decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 51/SPEC/2021 z dnia 30 kwietnia 2021 r., znak: WI-I.7820.1.3.2020.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 79 od km 80+558 do km 82+230 na odcinku przejście przez m. Kozienice”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 5, w wierszu   
  11-14, licząc od dołu strony, zapis:

„**Mapy zatwierdzające projekt podziału nieruchomości jako załącznik   
nr 2 stanowią integralną część niniejszej decyzji. Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością Skarbu Państwa.**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, na stronie 8 w pozycji 24 w kolumnie   
  6 pn.: „Rodzaj/zakres robót” tabeli pn. „Nieruchomości, dla których ustala się obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu”, zapis:

„przebudowa gazociągu”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, w wierszu   
  6-12, licząc od góry strony, zapis:

„Działki przeznaczone pod budowę/przebudowę sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, dróg innej kategorii oraz zjazdów, nie wchodzą w skład projektowanego pasa drogowego, jednakże przedmiotową decyzją ograniczam na rzecz inwestora sposób korzystania   
z ww. nieruchomości.

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 2020 r., poz. 1990).”,

* mapę z projektem podziałów nieruchomości, stanowiącą załącznik nr 2.2   
  do zaskarżonej decyzji - w zakresie dotyczącym wykazu zmian gruntowych,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, poprzez dodanie, na stronie 3,   
  po zapisie pkt 9 tabeli pn. „Działki poza istniejącym pasem drogowym drogi krajowej nr 79, stanowiące własność Skarbu Państwa podlegające podziałowi”, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 10. | Kozienice | 0001 Aleksandrówka | 497/1 | **497/29** | 497/30 |
| 11. | Kozienice | 0001 Aleksandrówka | 497/7 | **497/28** | 497/27 |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 5, nowego zapisu:

„**Ww. pogrubione numery działek wskazane w kolumnie 5 (pn. „Nr ew. działek   
po podziale przechodzące pod inwestycję”) tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, znajdującej się na stronach 4-5, stanowią oznaczenie nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa. Mapy z projektem podziału nieruchomości, wraz z wykazem zmian danych gruntowych, stanowią integralną część decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie   
  8 w pozycji 24 w kolumnie 6 pn.: „Rodzaj/zakres robót” tabeli pn. „Nieruchomości, dla których ustala się obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu”, nowego zapisu:

„przebudowa sieci wodociągowej”,

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

„Działki przeznaczone pod budowę/przebudowę sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowę innych dróg publicznych, budowę/przebudowę zjazdów, nie wchodzą w skład projektowanego pasa drogowego, jednakże przedmiotową decyzją ograniczam sposób korzystania z ww. nieruchomości na obszarze oznaczonym w projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część zatwierdzonego decyzjąw sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, projektu budowlanego, linią przerywaną koloru niebieskiego:

* na potrzeby budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy zjazdów - na rzecz inwestora,
* na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu - na rzecz każdoczesnego właściciela sieci.

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.”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, wykazu zmian gruntowych, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 5 czerwca 2020 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, skorygowanym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji dla pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 79 od km 80+558 do km 82+230 na odcinku przejście przez m. Kozienice”. *Inwestor* wniósł także   
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 30 kwietnia 2021 r., decyzję Nr 51/SPEC/2021, znak:   
WI-I.7820.1.3.2020.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 79 od km 80+558 do km 82+230 na odcinku przejście przez m. Kozienice”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Mazowieckiego”* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła spółka P, zwana dalej *„P.”* W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca spółka podniosła zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

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

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

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, 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 Skarbu Państwa, 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, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 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 więc 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*. 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 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia   
  17 sierpnia 2017 r., znak: WOOŚ-II.4210.10.2017.TR.7, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia,
* decyzją Starosty Kozienickiego z dnia 5 lipca 2017 r., znak: RLŚ.6341.7.2016.2017,   
  w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniami Wojewody Mazowieckiego Nr 2/R/2017 z dnia 4 stycznia 2018 r., znak: WI-R.7840.11.5.2017.IM, Nr 67/SAAB/2021 z dnia 20 stycznia 2021 r., znak: WI-I.7840.11.74.2020.EG, Nr 210/SAAB/2021 z dnia 18 lutego 2021 r., znak:   
  WI-I.7840.11.2.2021.BG1, w przedmiocie udzielenia odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust.   
2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie,   
w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń   
do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

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

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

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 14 grudnia 2020 r., znak: WI-I.7820.1.3.2020.AW, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienie na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane   
o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Mazowieckim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się   
do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 30 kwietnia 2021 r. decyzję o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.   
W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania.

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 6 maja 2021 r., znak: WI-I.7820.1.3.2020.AW, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Mazowieckiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* określa również termin wydania nieruchomości, lub wydania nieruchomości 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 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.

W toku postępowania odwoławczego, *inwestor* pismem z dnia 12 sierpnia 2021 r., znak: PR/099/275/2021-AJ, zwrócił się o korektę zaskarżonej decyzji. *Inwestor* wskazał,   
iż należy sprostować dane zawarte na stronie 8 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*,   
w tabeli zawierającej nieruchomości, dla których ustala się obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, dotyczące rodzaju robót na działce   
nr 497/27 (powstałej z podziału działki nr 497/7), z obrębu 0001 Aleksandrówka. *Inwestor* wyjaśnił, iż zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, na ww. działce   
nr 497/27 przewidziano prace dotyczące przebudowy sieci gazowej, przebudowy sieci kanalizacji sanitarnej i przebudowy sieci wodociągowej - a nie jako wskazano to na stronie 8 w pozycji 24 ww. tabeli - prace polegające na przebudowie sieci gazowej, przebudowie sieci kanalizacji sanitarnej i przebudowie gazociągu.

Ponadto, *inwestor* wyjaśnił, iż działki nr 497/1 i 497/7, z obrębu 0001 Aleksandrówka (stanowiące własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym *P.*), objęte   
w ramach inwestycji obowiązkiem budowy innej drogi publicznej (drogi gminnej), podlegają podziałowi zgodnie z wykazem działek na stronie 2 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i zatwierdzoną mapą z projektem podziału (załącznik nr 2.3 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*). Nie zostało to jednak uwzględnione na stronie   
3 zaskarżonej decyzji w tabeli dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości, stanowiących już obecnie własność Skarbu Państwa. W związku z powyższym, *inwestor* zwrócił się o skorygowanie zaskarżonej decyzji i uzupełnienie tabeli o podział   
ww. działek nr 497/1 i 497/7, z obrębu 0001 Aleksandrówka.

Ponadto, pismem z dnia 26 stycznia 2022 r., znak: PR/099/299/2022-AJ, *inwestor* poinformował, że w wykazie zmian gruntowych, zamieszczonym na mapie z projektem podziału nieruchomości, wystąpiła omyłka w danych dotyczących działki nr 144/3,   
z obrębu 0001 Aleksandrówka. Dokonana przez organ odwoławczy analiza wykazu zmian gruntowych, znajdującego na mapie z projektem podziału nieruchomości, stanowiącej załącznik nr 2.2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego* wykazała, iż działką nr 144/4 i nr 144/5 (powstałym z podziału ww. działki nr 144/3) przypisano odwrotne powierzchnie, rodzaj i klasę użytku, tj. wydzielonej działce nr 144/4 - przypisano powierzchnię, rodzaj i klasę użytku wydzielonej działki nr 144/5, a wydzielonej działce nr 144/5 - przypisano powierzchnię, rodzaj i klasę użytku wydzielonej działki nr 144/4.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, *inwestor* przy piśmie z dnia 11 lutego 2022 r., znak: PR/099/301/2022-AJ, przekazał, w odpowiedniej ilości egzemplarzy, skorygowany wykaz zmian gruntowych (dokument pn.: „Korekta do wykazu zmian gruntowych do mapy z projektem podziału z dnia 26.01.2022 zgłoszenie pracy geodezyjnej PODGiK.6640.123.2021”).

Dalej zauważyć należy, iż przepisy prawa umożliwiają ustanowienie w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ograniczenia w sposobie korzystania   
z nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu,   
na rzecz każdoczesnego właściciela sieci. Zgodnie bowiem 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 (t.j. 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*. 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. Taki obowiązek podlega przy tym ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej, którego podstawą wpisu jest ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawierająca w swojej treści orzeczniczej określenie tego obowiązku   
(zob. M. Wolanin: Komentarz do art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Legalis).

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż w skorygowanych wnioskach o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przekładanych w trakcie postępowania przed Wojewodą Mazowieckim, *inwestor* wniósł o ustanowienie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu na rzecz każdoczesnego właściciela sieci. Jednakże, Wojewoda Mazowiecki w zaskarżonej decyzji pominął przedmiotową okoliczność. Co więcej, Wojewoda Mazowiecki na str. 11 zaskarżonej decyzji nieprawidłowo wskazał,   
iż do ograniczeń, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-8 i art. 124a *ugn*. W myśl bowiem   
art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej,* do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn*, a nie ust. 4-8 art. 124 *ugn* [por. nowelizacja *specustawy drogowej* dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1590)].

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i stwierdzonych błędów   
w zaskarżonej decyzji, są dokonane - na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punkcie I niniejszej decyzji.

Po analizie akt sprawy *Minister* uznał racje przemawiające za koniecznością wprowadzenia wnioskowanych przez *inwestora* korekt opisanych w ww. pismach z dnia 12 sierpnia 2021 r. i z dnia 26 stycznia 2022 r. I tak, organ odwoławczy wprowadził korektę na str. 8 w tabeli dotyczącej nieruchomości, dla których ustala się obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, w zakresie ww. działki   
nr 497/27 (powstałej z podziału działki nr 497/7), poprzez wpisanie prac dotyczących przebudowy sieci wodociągowej w miejsce przebudowy gazociągu. Pozostały zakres prac na ww. działce nr 497/27 pozostał bez zmian. *Minister* uzupełnił zapis w tabeli   
na stronie 3 dotyczącej zatwierdzenia podziału działek przeznczonych pod inwestycję, stanowiących własność Skarbu Państwa, o podział ww. działek nr 497/1 i nr 497/7.

*Minister* uchylił wykaz zmian gruntowych, znajdujący się mapie z projektem podziałów nieruchomości, stanowiącej załącznik nr 2.2 do zaskarżonej decyzji, i orzekł w to miejsce, poprzez zatwierdzenie nowego wykazu zmian gruntowych, przedłożonego przez *inwestora* w trakcie procedury odwoławczej. *Minister* doprecyzował także zapis   
na str. 5 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* dotyczący przejęcia na własność Skarbu Państwa działek wskazanych w tabeli, znajdującej się na stronach 4-5 zaskarżonej decyzji. Dokonane przez *Ministra* korekty na str. 11 zaskarżonej decyzji precyzują określenie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, tzn. na czas realizacji inwestycji drogowej ograniczenie jest ustanawiane na rzecz *inwestora*, natomiast w celu późniejszej konserwacji sieci uzbrojenia terenu lub usunięcia awarii ograniczenie w korzystaniu   
z nieruchomości zostało ustanowione na rzecz każdoczesnego właściciela tej sieci. *Minister* skorygował także błędny zapis na str. 11 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* dotyczący odesłania do nieprawidłowych przepisów *ugn* w zakresie ograniczeń,   
o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której w mowa   
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.

Odnosząc się do wniesionego odwołania, 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).

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącą spółkę. *Inwestor*, stosownie   
do wezwania organu odwoławczego, w ww. piśmie z dnia 12 sierpnia 2021 r., odniósł się zarzutów wskazanych w odwołaniu. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącej spółce, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. *P.* nie odniosła się do przesłanego stanowiska *inwestora,* jak również nie złożyła dalszych zastrzeżeń w sprawie.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżącą spółkę *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej spółki został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* są prawidłowe.

Wymienione w odwołaniu działki nr: 497/1, 497/7, 497/8, 497/9, 497/10, z obrębu 0001 Aleksandrówka, stanowią własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym *P.* Działka nr 497/9, jak wynika z wniosku *inwestora*, z zapisu na str. 1 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i projektu budowlanego (por. arkusz nr 2 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu), znajduje się w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji i została w całości przeznczona pod rozbudowę drogi krajowej nr 79   
w związku koniecznością poszerzenia istniejącego nasypu drogowego drogi krajowej   
nr 79.

Natomiast pozostałe działki będące w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki,   
tj. działki nr: 497/1, 497/7, 497/8, 497/10, w ramach inwestycji ulegają podziałowi. Działki nr 497/29 (z podziału działki nr 497/1) i nr 497/28 ( z podziału działki nr 497/7), zostały przeznaczone pod budowę w ramach inwestycji innej drogi publicznej (drogi gminnej nr 170543W – ul. Główna), a działki nr 497/23 (z podziału działki nr 497/8)   
i nr 497/21 (z podziału działki nr 497/10), zostały przeznczone pod rozbudowę drogi krajowej. Działki o nr: 497/30 (z podziału działki nr 497/1), 497/27 (z podziału działki   
nr 497/7), nr 497/24 (z podziału działki nr 497/8), nr 497/22 (z podziału działki   
nr 497/10), pozostają w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki. Jednocześnie działki o nr: 497/22 (powstała z działki nr 497/10), 497/24 (powstała z działki nr 497/8), 497/27 (powstała z działki nr 497/7), pozostające w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki, zostały ograniczone w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji określonych obowiązków wymienionych w tabelach na str. 6-11 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Nie znajdują podstaw do uwzględnienia zarzuty skarżącej spółki dotyczące naruszenia art. 12 ust. 4 i 4f *specustawy drogowej*.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa   
w odniesieniu do dróg krajowych (pkt 1) lub własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych   
i gminnych (pkt 2), z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Skutek ten nie następuje jedynie w sytuacji, gdy dany podmiot, tj. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jest już właścicielem nieruchomości, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*. Zauważyć należy, iż przedmiotowa inwestycja drogowa dotyczy rozbudowy drogi krajowej,   
w ramach której budowana jest m.in. droga gminna, a inwestorem jest Skarb Państwa   
– Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Skutkiem tego, własność nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej przechodzi z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, nie zaś na rzecz jednostki samorządu terytorialnego - Województwa Mazowieckiego, jak to wskazuje błędnie skarżąca spółka w odwołaniu.

Stanowiska tego nie zmienia okoliczność, iż działki nr 497/29 (z podziału działki   
nr 497/1) i nr 497/28 (z podziału działki nr 497/7), zostały przeznaczone pod budowę   
w ramach inwestycji innej drogi publicznej (drogi gminnej). Samo wydzielenie działek pod pasy drogowe innych dróg publicznych nie skutkuje orzeczeniem w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, iż te działki mają stać się własnością odpowiedniego zarządcy drogi (innego niż zarządca inwestycji głównej). Dopiero bowiem decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest podstawą do przekazania właściwemu zarządcy drogi innych dróg publicznych wybudowanych na jej podstawie, na co w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*.

Dodatkowo trzeba stwierdzić, że *specustawa drogowa* oparta jest na założeniu,   
że wniosek o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa inwestor, będący właściwym zarządcą drogi (art. 11b ust. 1). Jest to więc podmiot, który inicjuje postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a po jej wydaniu realizuje inwestycję. Z tego też powodu jest to podmiot odpowiedzialny za całość procesu inwestycyjnego, włącznie ze skutkami związanymi z nabyciem nieruchomości. Od tej zasady są jednakże dwa wyjątki. Pierwszym jest sytuacja, gdy inwestycja drogowa jest w całości realizowana na terenie miasta na prawach powiatu,   
a inwestorem jest prezydent miasta. W miastach na prawach powiatu, w przypadku gdy realizacja inwestycji głównej wymaga jednoczesnej budowy/rozbudowy innych dróg publicznych, inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może określić nieruchomości lub ich części, które planowane   
są do przejęcia odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może określać zarówno te nieruchomości lub ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa, jak i te nieruchomości, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie należy zauważyć, iż w takim przypadku mamy do czynienia z jednym zarządcą dla wszystkich kategorii dróg publicznych, które będą budowane lub rozbudowywane w ramach inwestycji głównej. Zgodnie bowiem z art.   
19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.), w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zatem   
z chwilą uostatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor, którym jest w omawianym przypadku prezydent miasta na prawach powiatu, będzie uprawniony do realizacji całej inwestycji pomimo tego, iż działki stały się własnością innego podmiotu publicznoprawnego, gdyż wynika to z faktu bycia zarządcą drogi. Drugim jest sytuacja, w której zarządca drogi będący inwestorem zawrze stosowne porozumienie z zarządcą innej drogi publicznej, która musi ulec rozbudowie/budowie.   
W takim porozumieniu powinny zostać zawarte stosowne zapisy określające precyzyjnie zakres uprawnień obu podmiotów, w tym jasne wskazanie, iż dane nieruchomości przeznaczone pod budowę innej drogi publicznej staną się własnością odpowiedniego zarządcy tej innej drogi publicznej w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak również wskazanie co do podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod daną inną drogę publiczną. W niniejszej sprawie ani jeden ani drugi wyjątek nie wystąpił.

Jak już to wyjaśniono powyżej, działki będące w użytkowaniu wieczystym *P.* stanowią własność Skarbu Państwa. W takim przypadku, w okolicznościach niniejszej sprawy, nie ma zastosowania art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej* i wydzielone działki   
nr: 497/29, 497/28, 497/23, 497/21 oraz w całości działka nr 497/9, nie zostały   
w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* wymienione, jako przechodzące na własność Skarbu Państwa, mimo że zostały przeznczone pod budowę dróg. Zatem brak jest podstaw do uznania zasadności żądania skarżącej spółki dotyczącego objęcia jej działek skutkami wynikającymi z art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej.*

Następnie wskazać należy, iż zgodnie z art. 12 ust. 4d *specustawy drogowej*, jeżeli przeznaczona na pasy drogowe nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. W myśl natomiast art. 12 ust. 4e *specustawy drogowej*, przepis ust. 4d stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego nabytego w sposób inny niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

Wygaśnięcia użytkowania wieczystego na nieruchomości gruntowej przeznaczonej   
na pas drogowy, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, nie jest przedmiotem orzekania w decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, lecz stanowi skutek prawny tej decyzji, gdy stanie się ona ostateczna. Zaistnienie skutku prawnego w postaci wygaśnięcia użytkowania wieczystego na nieruchomości gruntowej przeznaczonej na pas drogowy, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, nie jest efektem woli organu orzekającego, lecz jedynie przeprowadzonej przez niego oceny prawnej dopuszczalności wyznaczenia pasa drogowego w określonym miejscu. Wobec powyższego, ustanowione użytkowanie wieczyste na nieruchomości gruntowej przeznaczonej na pas drogowy, stanowiącej własność Skarbu Państwa, wygasa z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*,* Komentarz. Wydanie 2. Warszawa 2010, s. 245-246).

Wskazać należy także, iż zgodnie z powołanym przez skarżącą spółkę przepisem   
art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej*, odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w art. 12 ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje   
do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Jednakże, kwestie 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.

Ponadto, skarżąca spółka błędnie wskazuje, iż działki o nr: 497/22, 497/24, 497/27, 497/30, zostaną na „trwałe zajęte infrastrukturą drogową”. Działki te, po podziale zatwierdzonym decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pozostają   
w użytkowaniu wieczystym *P.* o czym mowa była już powyżej. Natomiast   
na działkach o nr: 497/22, 497/24, 497/27, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.   
i *specustawy drogowej*, został ustanowiony w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* ograniczony sposób korzystania, z uwagi na konieczność budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Stosownie bowiem do art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, f, i, j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jak również zezwolenie   
na wykonanie tych obowiązków.

Stosownie do analizy akt sprawy oraz wyjaśnień *inwestora* - wbrew temu co wywodzi skarżąca spółka w odwołaniu - brak jest uzasadnionych powodów ku temu, aby stosować instytucję wywłaszczenia nieruchomości (przejścia własności z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa) do pozyskiwania tytułu prawnego do gruntów które są niezbędne wyłącznie do dokonania związanej z inwestycją np. budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. W odniesieniu do tego rodzaju prac całkowicie wystarczającym jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości i nie jest konieczne uzyskanie pełnego władztwa nad nieruchomością bądź jej częścią.

Dzięki rozwiązaniu przyjętemu w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości) udaję się właśnie uniknąć konieczności wywłaszczenia nieruchomości. Osoba fizyczna lub prawna posiadająca tytuł prawny   
do nieruchomości zostaje w ten sposób zobligowana do jej udostępnienia lub   
do ograniczenia w jej korzystaniu w celu umożliwienia przeprowadzenia prac niezbędnych do realizacji inwestycji, wskazanych w zezwoleniu wojewody. Zatem ograniczanie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby m.in. przebudowy lub budowy sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy lub budowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych jest prawnie dopuszczalnym sposobem przeprowadzenia inwestycji przez teren danej nieruchomości i nie wiąże się   
z koniecznością nabywania prawa własności przez *inwestora*.

Ponadto, wyjaśnić należy, iż odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków,   
o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn*   
(por. art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*). Zgodnie z art. 124 ust. 4 *ugn*, na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje   
od inwestora odszkodowanie.

Ustawodawca przesądził, że właściwym instrumentem prawnym, służącym ochronie właściciela/użytkownika gruntu, zajętego jedynie częściowo na potrzeby inwestycji (ograniczonego w korzystaniu), jest żądanie wykupu przez *inwestora* całości nieruchomości na zasadach przewidzianych w art. 124 ust. 5 *ugn*, gdyby zachodziła rzeczywista przeszkoda w dalszym prawidłowym korzystaniu z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Roszczenie o wykup nieruchomości, w sytuacji uregulowanej ww. przepisem następuje w drodze umowy, a nie w drodze decyzji administracyjnej. W sytuacji więc, gdy nie doszło do zawarcia umowy zainteresowany może wystąpić do sądu powszechnego   
z roszczeniem o wydanie wyroku zastępującego oświadczenie woli.

Za niezasadne należy uznać żądanie skarżącej spółki dotyczące przejecie w całości pod inwestycję ww. działek nr: 497/1, 497/7, 497/8, 497/10, bowiem - jak podnosi skarżąca spółka - pozostawienie, po zatwierdzonym podziale, w jej użytkowaniu wieczystym działek nr: 497/22, 497/24, 497/27, 497/30, uniemożliwia dalsze ich zagospodarowanie z punktu widzenia potrzeb statutowych *P.*

Raz jeszcze wypada przypomnieć, że to *inwestor* decyduje o przebiegu projektowanej inwestycji i to on dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań lokalizacyjnych, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. W tym kontekście podkreślić należy, że przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych, może być realizowane wyłącznie   
ze wskazaniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym granice pasów drogowych innych dróg publicznych, powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję w zakresie dróg publicznych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei   
z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną cześć tej decyzji, jako jeden z załączników.

Przedmiotem odjęcia prawa własności/użytkowania wieczystego może być wyłącznie ten grunt, przez który przebiegać ma budowana w trybie *specustawy drogowej* inwestycja. Po to bowiem ustawodawca nałożył na *inwestora* w art. 11d ust. 1 pkt 1,   
3 i 3a *specustawy drogowej* obowiązek zawarcia we wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych dokumentów (mapy w skali co najmniej 1:5000, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu oraz mapy zawierającej projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami i określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – aby to właśnie wnioskodawca wskazał nieruchomości niezbędne do budowy drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 5 i 6 *specustawy drogowej*, decyzja wojewody jedynie zatwierdza podział nieruchomości, o którym mowa powyżej i oznacza nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*). Wynika   
z tego wprost, że ustawodawca dopuścił wyłącznie taki podział nieruchomości, którego celem jest wytyczenie terenu inwestycji ze szczególnym uwzględnieniem pasa drogowego. Powstające na skutek podziału, którego projekt sporządza wnioskodawca, nowe nieruchomości muszą bezpośrednio służyć budowie drogi. W przepisie tym mowa jest więc nie tylko o tym, że linie rozgraniczające drogę (pas drogowy) w celu ustalenia jej przebiegu w decyzji stanowią linie podziału, ale również o tym, że podział nieruchomości dokonywany jest wyłącznie co do gruntu, przejmowanego na drogę.   
I tylko taki podział jest zatwierdzany decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*). Linie podziału działek wynikają   
z konieczności zajęcia terenu niezbędnego dla potrzeb budowy drogi, a nie z innych okoliczności.

Nie jest rolą organu, zatwierdzającego projekt podziału nieruchomości w procesie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji ocena racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie   
w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Zajęcie każdej   
z działek czy to częściowe czy w całości musi być uzasadnione i wynikać z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych inwestycji drogowej. W konsekwencji *inwestor* nie może pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Szczegółowa analiza zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby przejęcia pod inwestycję [objęcia liniami rozgraniczającymi teren inwestycji (droga krajowa) lub linią określającą granice projektowanego pasa drogowego innej drogi publicznej (drogi gminnej)] w całości ww. działek, gdyż pod budowę drogi w liniach rozgraniczających teren inwestycji i w pasie innej drogi publicznej, są niezbędne wyłącznie wydzielone działki nr: 497/29, 497/28, 497/23, 497/21, w zakresie w jakim wynika to z *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i załączników graficznych do tej decyzji. *Inwestor* w ww. piśmie z dnia 12 sierpnia 2021 r. wyjaśnił, iż dokonał wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, technicznych, ograniczając maksymalnie zajęcie terenu przejmowanego pod inwestycję.

Zauważyć również należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy*,* badają zgodność z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. 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.

Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Mazowieckiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej spółki, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącą spółkę zarzuty pozostają bez wpływu   
na kształt podjętego rozstrzygnięcia. 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.

Dostrzec trzeba, że skarżąca spółka domaga się utrzymania swojego status *quo*   
w zakresie, w jakim dotychczas korzystała z ww. nieruchomości i w tym kontekście jej sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty   
i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnoszą się zaś do zarzutu braku rozstrzygnięcia w zaskarżonej decyzji co do ww. działek nr 497/1 i nr 497/7, przyznać należy rację skarżącej spółce, iż w rzeczone działki zostały pominięte w tabeli znajdującej się na stronie 3 zaskarżonej decyzji dotyczącej zatwierdzenia podziału nieruchomości. W *decyzji Wojewody Mazowieckiego* co prawda zawarto informację o konieczności dokonania ich podziału i przeznaczenia ich pod pas drogowy innej drogi publicznej (drogi gminnej nr 170543W), wskazano numery działek po podziale, położone poza projektowanym pasem drogowym i numery działek   
po podziale, przeznczone pod inwestycję (strona 2 tiret 3), a same mapy z projektami podziałów nieruchomości, zostały zatwierdzone przez organ I instancji jako załącznik   
do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Jednakże, organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, obowiązany jest wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie zatwierdzenia podziału nieruchomości przedstawionego na mapach załączonych do wniosku o jej wydanie. Rozstrzygnięcie to zastępuje decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, a mapy z projektem podziału nieruchomości   
po wydaniu decyzji stają się dokumentowym źródłem wprowadzania stosownych zmian ewidencyjnych gruntów i budynków oraz do księgi wieczystej prowadzonej dla dotychczasowej nieruchomości. Wobec powyższego *Minister* naprawił powyższy błąd,   
o czym była już mowa szerzej w niniejszej decyzji.

W kontekście powyższych uwag, stwierdzić należy, iż w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - w ocenie *Ministra* - nie doszło do naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 *kpa*, w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy.

Zdaniem *Ministra* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego *P.*  (poza opisanym powyżej uchybieniem w treści samej decyzji) - Wojewoda Mazowiecki przeprowadził   
w sposób właściwy postępowanie, a więc z poszanowaniem zasady wynikających   
z art. 7, 77 § 1 i 80 *kpa*, zezwalając na realizację inwestycji na działkach będących   
w użytkowaniu wieczystym skarżącej spółki.

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. 259), 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*.

**Załącznik:**

**Nr 1** –wykaz zmian gruntowych.