Znak pisma: DLI-III.7621.30.2022.AW.13

Warszawa, 24 listopada 2022 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), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani Z. S. od decyzji Wojewody Mazowieckiego
Nr 25/SPEC/2022 z dnia 10 lutego 2022 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS(MP), o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 634 na wskazanych odcinkach na terenie gmin: Zielonka, Kobyłka, Wołomin – odcinek od km 26+843 do km 31+970”,

1. **Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:**
* znajdujące się na stronie 9 w poz. 30 i 33 tabeli określającej działki, które planowane są do przejęcia w całości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, tj. Województwa Mazowieckiego w dniu, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, zapisy:

„

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 30. | 0030 Miasto Wołomin |  241/2 |

 „,

„

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 33. | 0032 Miasto Wołomin |  195/7 |

 „,

* znajdujący się na stronie 15, w wierszach od 11 do 14, licząc od dołu strony, zapis:

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

* znajdujący się na stronie 43 w poz. 278 tabeli określającej nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 278. | wołomiński | Wołomin | 0035 Miasto Wołomin | 75 (75/8) | - przebudowa innych dróg publicznych – drogi powiatowej nr 4316W- rozbiórka i budowa sieci teletechnicznej- rozbiórka i budowa sieci kanalizacji deszczowej- rozbiórka i budowa sieci elektroenergetycznej – napowietrznej niskiego napięcia, kablowej niskiego napięcia |

 „

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie w miejsce uchyleń, na stronie 9 , nowych zapisów:

 „

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 30. | 0030 Miasto Wołomin |  241/2 |
| 30a. | 0030 Miasto Wołomin |  274/2 |

 „,

 „

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 33. | 0032 Miasto Wołomin |  195/7 |
| 33a. | 0032 Miasto Wołomin |  1/4 |

 „,

* ustalenie, w miejsce uchylenia, na stronie 15, nowego zapisu:

„**Numery działek wskazane w tabeli znajdującej się na stronach od 8 do 9 – w kolumnie 3, oraz w tabeli znajdującej się na stronach od 10 do 15 – w kolumnie 4 („Numer działki powstałej
w wyniku podziału – działka przechodząca pod inwestycję na rzecz Województwa Mazowieckiego”), stanowią oznaczenie nieruchomości, które stają się własnością Województwa Mazowieckiego**.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „specustawą drogową”, Zarząd Województwa Mazowieckiego otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości stanowiące własność Województwa Mazowieckiego, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 specustawy drogowej, Zarząd Województwa Mazowieckiego otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości stanowiące własność Województwa Mazowieckiego, o których mowa w art. 19, odpowiednio z dniem wygaśnięcia trwałego zarządu albo rozwiązania umów: dzierżawy, najmu lub użyczenia.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 specustawy drogowej, Zarząd Województwa Mazowieckiego otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości nabyte na własność Województwa Mazowieckiego na cele budowy dróg, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Ustanowienie trwałego zarządu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 i 2 specustawy drogowej, stwierdza – w odniesieniu do dróg wojewódzkich – wojewoda w drodze decyzji. Decyzja ta stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej”.,

* ustalenie, w miejsce uchylenia, na stronie 43, nowego zapisu:

 **„**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 278. | wołomiński | Wołomin | 0035 Miasto Wołomin | 75 (75/8) | - przebudowa innych dróg publicznych – drogi powiatowej nr 4316W- rozbiórka i budowa sieci teletechnicznej- rozbiórka i budowa sieci kanalizacji deszczowej- rozbiórka i budowa sieci elektroenergetycznej – napowietrznej niskiego napięcia, kablowej niskiego napięcia |

**Działki przeznaczone pod przebudowę innych dróg publicznych, budowę i rozbiórkę sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub melioracji wodnych szczegółowych, przebudowę zjazdów oraz rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nie wchodzą w skład projektowanego pasa drogowego, jednakże przedmiotową decyzją ograniczam sposób korzystania z ww. nieruchomości – wskazanych w powyższych tabelach określających nieruchomości, na których istnieje konieczność rozbiórki istniejących obiektów budowlanych oraz nieruchomości, na których istnieje konieczność budowy lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych, zjazdów – na obszarze oznaczonym w Projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część Projektu budowlanego, linią przerywaną koloru niebieskiego – linia określająca nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone oraz linią przerywaną koloru jasnoniebieskiego – linia określająca nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, obejmująca inne drogi publiczne:**

1. na potrzeby przebudowy lub budowy sieci uzbrojenia terenu, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych, budowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych, zjazdów - na rzecz inwestora,
2. 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 (Dz. u. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.).”,

* zatwierdzenie arkuszy nr 2.1-2.7 części rysunkowej Tomu I cz. 1A Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiących załączniki Nr 1.1 – 1.7 do niniejszej decyzji,
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 16 marca 2021 r., zmienionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Mazowieckiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana A. O., wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 634 na wskazanych odcinkach na terenie gmin: Zielonka, Kobyłka, Wołomin – odcinek od km 26+843 do km 31+970”. Jednocześnie, *inwestor* wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Mazowiecki wydał
w dniu 10 lutego 2022 r. decyzję, znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS(MP), zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego”,* o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu
I instancji, wniosła m. in. Pani Z. S. [pismo z dnia 29 marca 2022 r., nadane dniu 30 marca 2022 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia
23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896)].

We wniesionym odwołaniu Strona podniosła zarzuty przemawiające – w ocenie Skarżącej – za jego wniesieniem. Powyższe odwołanie wniesiono w terminie.

Ponadto, odrębnymi postanowieniami organ II instancji odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* przez dwie inne strony postępowania.

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 obecnie Minister Rozwoju
i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

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

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

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa
w art. 12 ust. 7 z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że – poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji – spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1679), jak również jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Wołomina z dnia 27 października 2016 r., znak: WOŚ.6220.9.2016,
o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 28 maja 2018 r., znak: WA.ZUZ.2.421.49.2018.SM, o udzieleniu Mazowieckiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Warszawie pozwolenia wodnoprawnego,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 28 października 2020 r., znak: WA.ZUZ.2.4213.10.2020.KL, stwierdzającą wygaśnięcie ww. decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem z dnia 28 maja 2018 r. w części dot. wykonania urządzeń wodnych pkt I ust. 1 i ust. 2, sprostowaną postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem z dnia 25 listopada 2020 r., znak: WA.ZUZ.2.4213.10.2020.KL, oraz
z dnia 10 grudnia 2020 r., znak: WA.ZUZ.2.4213.10.2020.KL,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 28 października 2020 r., znak: WA.ZUZ.2.4210.127.2020.KL, o udzieleniu Mazowieckiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Warszawie pozwolenia wodnoprawnego, sprostowaną postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni w Dębem z dnia 25 listopada 2020 r., znak: WA.ZUZ.2.4210.127.2020.KL.

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

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

Następnie, organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje.

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

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 19 lipca 2021 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, w Urzędzie Miasta Kobyłka, Urzędzie Miejskim w Wołominie, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki w dniu 10 lutego 2022 r. wydał decyzję, znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS(MP),
o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

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
w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, w Urzędzie Miasta Kobyłka, Urzędzie Miejskim w Wołominie, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Mazowieckiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 23 lutego 2022 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

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

Pozytywnie należy przy tym ocenić określenie przez Wojewodę Mazowieckiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. 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 jednak dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

W piśmie z dnia 10 października 2022 r., znak: 39765/PWY/OLS/2022, *inwestor* wniósł o korektę *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w zakresie zakwalifikowania działek nr 34 z obrębu 0031 Wołomin, nr 1/4 z obrębu 0032 Wołomin oraz nr 1/7 z obrębu 0033 Wołomin do przejęcia w całości pod przedmiotową inwestycję drogową.

Analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wykazała, iż wskazane działki (poza działką nr 34), podobnie jak działki nr 54/14 z obrębu 0031 Wołomin oraz nr 274/2 z obrębu 0030 Wołomin, znajdują się w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji, jednakże, we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej *inwestor* nie wskazał tych nieruchomości do przejęcia pod planowaną inwestycję, mimo że jak wynika
z dokumentów będących w posiadaniu organu, działki te nie stanowią własności Województwa Mazowieckiego, a jednocześnie stanowią istniejący pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 634.

W przypadku zaistnienia sytuacji, w której zarządca drogi posiada tytuł prawny do nieruchomości wynikający np. z prawa własności, niezasadnym jest wskazywanie ich do przejęcia na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a realizacja inwestycji na tych działkach może odbywać się na podstawie oświadczenia o prawie do dysponowania tymi nieruchomościami na cele budowlane. Skutek wywłaszczeniowy może nastąpić bowiem tylko w przypadku, gdy inwestor nie dysponuje tytułem prawnym do takich nieruchomości.

W związku z powyższym, pismem z dnia 16 listopada 2022 r., znak: DLI-III.7621.30.2022.AW.10, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wyjaśnienia wątpliwości w zakresie konieczności przejęcia wskazanych działek, a także do złożenia wyjaśnień co do stanu prawnego każdej
z ww. nieruchomości. Jednocześnie *Minister* poinformował, iż w zakresie działki nr 34, co do której *inwestor* wnioskuje o przejęcie w całości, jedynie jej część jest zajęta pod planowaną inwestycję,
co wyklucza możliwość wskazania tej działki jako przejmowanej w całości pod planowaną inwestycję.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie *inwestor* przy piśmie z dnia 17 listopada 2022 r., znak:
I-1.460.26.2022.110.Kl, przedłożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami oznaczonymi jako działki nr 34, 54/14 oraz 1/7 na cele budowlane, jednocześnie wycofując swój wniosek z dnia 10 października 2022 r. w zakresie zakwalifikowania działek
nr 34 i 1/7 do przejęcia w całości pod przedmiotową inwestycję. Tym samym, *inwestor* podtrzymał wniosek o zakwalifikowanie działki nr 1/4 do przejęcia w całości pod przedmiotową inwestycję oraz wystąpił o przejęcie działki nr 274/2.

W rezultacie powyższego, konieczna stała się zmianazapisów w tabeli określającej działki, które planowane są do przejęcia w całości na rzecz Województwa Mazowieckiego w dniu, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Nieruchomości znajdujące się w tych liniach, niezbędne do realizacji inwestycji, stają się z mocy prawa własnością odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego
z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna
(art. 12 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 11f ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy). Przejście prawa własności na rzecz jednostki samorządu terytorialnego nie następuje, gdy ta jednostka jest już właścicielem nieruchomości zajętej pod inwestycję drogową.

Wobec tego zauważyć trzeba, iż wbrew informacji zawartej w zapisie znajdującym się na stronie
15 zaskarżonej decyzji, nie wszystkie działki, które stają się własnością jednostki samorządu terytorialnego zostały oznaczone „pogrubionym numerem”. W tabeli dotyczącej działek planowanych do przejęcia w całości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, znajdującej się na stronach od 8 do 9 skarżonej decyzji, działki, które stają się własnością jednostki samorządu terytorialnego zostały jedynie wypisane w kolumnie 3 ww. tabeli.

Mając powyższe na uwadze, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* dokonał korekty ww. zapisu
*decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jednoznacznie wskazując sposób i miejsce oznaczenia
w ww. rozstrzygnięciu nieruchomości, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto, *Minister* spostrzegł, iż w skarżonej decyzji Wojewoda Mazowiecki nie określił ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, e, f, g oraz h *specustawy drogowej.*

Odnotować należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. W myśl zaś art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy* *drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera, w razie potrzeby, ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków dotyczących np. rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych czy zjazdów.

Wskazać przy tym trzeba, iż z analizy zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego wynika, że *inwestor* we wniosku z dnia 16 marca 2021 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wniósł o ograniczenie na rzecz inwestora w korzystaniu z nieruchomości wskazanych w tabelach na stronach 16-43 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* na potrzeby realizacji obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, e, f, g oraz h *specustawy drogowej.*

Wyraźnego podkreślenia wymaga, iż określenie obowiązków wymienionych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c, e, f, g oraz h *specustawy drogowej* oraz zezwolenie na ich wykonanie, bez jednoczesnego określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie, nie uprawnia inwestora do zajęcia nieruchomości w celu zrealizowania planowanych prac, w oparciu o wydaną decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zaakcentować należy, iż określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości może dotyczyć jedynie tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę nowej drogi, i jest konieczne w celu zajęcia nieruchomości dla zrealizowania planowanego obowiązku (M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2010).

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

Co więcej, *inwestor* wniósł również o nałożenie na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości podlegającej ograniczeniu w korzystaniu obowiązku udostępnienia nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu na rzecz każdoczesnego właściciela sieci.

Organ wojewódzki nie ustanowił jednak obowiązku udostępnienia nieruchomości, na których planuje się budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu, w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych (czyli tzw. „trwałych ograniczeń”).

Stwierdzić należy, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ orzekający zobowiązany jest określić ograniczenia w korzystaniu z sąsiednich nieruchomości wobec terenu przeznaczonego do wybudowania danej drogi publicznej nie tylko na czas np. przebudowy/budowy sieci uzbrojenia terenu, ale również na czas po wykonaniu tych obowiązków. Przebudowa/budowa sieci może bowiem wymagać nie tylko czasowego zajęcia nieruchomości, ale posadowienia na nich lub pod ich powierzchnią przebudowanych odcinków tej sieci. W takiej sytuacji przebudowane sieci uzbrojenia terenu pozostaną na tych nieruchomościach.

Z tego zaś faktu właściciele czy też użytkownicy wieczyści tych nieruchomości mogą doznać ograniczeń w dotychczasowym sposobie korzystania z nich lub w możliwym dotychczas sposobie ich zagospodarowania. W dalszej kolejności może to również spowodować spadek wartości tych nieruchomości, na których w wyniku budowy drogi publicznej zostały zlokalizowane sieci uzbrojenia terenu. Z kolei gestorzy tych sieci muszą mieć zapewnioną możliwość każdorazowego wstępu na te nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii tych sieci, co może również wiązać się z koniecznością wypłacania odszkodowania za poniesione z tego tytułu szkody na nieruchomości, na której zlokalizowane są te sieci. To wszystko oznacza, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy określić obowiązek właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, wynikający z art. 124 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”, w zw. z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, o każdorazowym udostępnianiu nieruchomości po zrealizowaniu przebudowy inwestycji infrastrukturalnej, w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii przebudowanych urządzeń infrastrukturalnych. 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).

Do czasu zakończenia realizacji inwestycji drogowej i oddania jej do użytkowania ograniczenia
w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich i ewentualna wypłata odszkodowań, zgodnie z przepisami *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, za spowodowane szkody powstałe wskutek przebudowy sieci, w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości, powinny być określone na rzecz zarządcy drogi jako inwestora realizującego inwestycję drogową. Jednakże późniejsze korzystanie gestorów tych sieci z nieruchomości, prawo do każdorazowego wstępu na te nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii i wypłata ewentualnych odszkodowań z tytułu wyrządzonych szkód nie powinny obciążać zarządcy drogi. Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w celu dokonania konserwacji sieci lub usunięcia awarii powinno być ustanowione na rzecz właściciela sieci.

Zwrócić przy tym należy również uwagę na zakres zadań zarządcy drogi publicznej określonych
w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, i obowiązek właściwego wydatkowania środków publicznych na cele związane z realizacją inwestycji drogowej, tzn. finansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W świetle ww. art. 20 *ustawy o drogach publicznych* zarządca drogi publicznej nie jest podmiotem, w którego gestii leżałoby dokonywanie konserwacji i usuwanie awarii sieci uzbrojenia terenu. Wskazania również wymaga, iż zaistnienie awarii wymaga podjęcia natychmiastowych działań ze strony właściciela sieci w celu jej usunięcia. Ograniczenie prawa własności mocą decyzji administracyjnej, czyli w drodze władczego aktu organu administracji, pozwala na zrealizowanie takiego celu.

Konsekwencją powyższego są zmiany dokonane przez organ odwoławczy na podstawie
art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, szczegółowo określone w pkt I niniejszej decyzji. *Minister* precyzyjnie określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, tzn. na czas realizacji inwestycji drogowej ograniczenie zostało ustanowione na rzecz zarządcy drogi (*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.

Dodatkowo, wyjaśnić należy, iż w dniu 19 września 2021 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie uzgadniania projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1722).

Stosownie do § 7 ww. rozporządzenia, do postępowań administracyjnych wszczętych
i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe.

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

W myśl § 3 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, do obiektów budowlanych istotnych ze względu na konieczność zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, których projekty budowlane wymagają
uzgodnienia, należy zaliczyć sieć wodociągową przeciwpożarową z hydrantami zewnętrznymi przeciwpożarowymi, przeciwpożarowy zbiornik wodny oraz stanowisko czerpania wody do celów przeciwpożarowych.

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

W ocenie organu odwoławczego planowana, w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, przebudowa sieci wodociągowej z hydrantami nadziemnymi winna podlegać uzgodnieniu pod względem ochrony przeciwpożarowej, zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 pkt 9 *rozporządzenia
w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*. W projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego* brak jest natomiast ostemplowania
i podpisania części rysunkowej projektu budowlanego przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

W związku z powyższym,organ II instancji pismem z dnia 13 maja 2022 r., znak:
DLI-III.7621.30.2022.AW.2, wezwał *inwestora* do wskazania, czy projekt budowlany wymagał uzgodnienia z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*, a jeśli tak – do wskazania, gdzie dokładnie w projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego* znajduje się ww. uzgodnienie.

Przy piśmie z dnia 5 września 2022 r., znak: 39498/PWY/OLS/2022, *inwestor* przedłożył jedynie odpis uzgodnienia projektu budowlanego z dnia 8 marca 2019 r. W związku z powyższym oraz mając na uwadze brzmienie § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia, pismami z dnia 4 października 2022 r., znak:
DLI-III.7621.30.2022.AW.6, oraz z dnia 14 listopada 2022 r., znak: DLI-III.7621.30.2022.AW.9, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia 3 egzemplarzy odpowiedniego rysunku
Projektu zagospodarowania terenu zawierającego pieczęć rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, w celu zatwierdzenia jako załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W odpowiedzi na ww. pismo Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 4 października 2022 r. *inwestor* przy piśmie z dnia 8 listopada 2022 r., znak: 40014-PWY/OLS/2022, uzupełnionym pismem z dnia 21 listopada 2022 r., znak: 40191/PWY/OLS/2022 przedłożył 3 egzemplarze arkuszy nr 2.1 – 2.7 części rysunkowej Tomu I cz. 1A Projektu zagospodarowania terenu, ostemplowanego i podpisanego przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych.

W rezultacie powyższego, zasadnym stało się zatwierdzenie załączonych arkuszy Projektu zagospodarowania terenu jako załączników do niniejszej decyzji.

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

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

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

Ponadto, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda,
jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia
28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt
II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej
na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności
w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.)] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 13 maja 2022 r., znak: DLI-III.7621.30.2022.AW.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej, podniesionych w odwołaniu Pani Z. S..

W piśmie z dnia 5 września 2022 r., znak: 39498/PWY/OLS/2022, *inwestor* odniósł się do uwag podniesionych przez Skarżącą.

Następnie, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, organ odwoławczy przy piśmie z dnia 4 października 2022 r., znak: DLI-III.7621.30.2022.AW.7, przesłał Skarżącej stanowisko *inwestora* zawarte
w ww. piśmie z dnia 5 września 2022 r., zawiadamiając jednocześnie o prawie wypowiedzenia się
co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, z której to możliwości Skarżąca skorzystała, wnosząc pismo z dnia 14 października 2022 r.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w ww. piśmie z dnia 5 września 2022 r., jak również zarzutów Skarżącej, *Minister* stwierdził, co następuje.

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

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

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w przedmiotowej sprawie nie posiadały kompetencji
do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* zaś organ wydający decyzję w oparciu
o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych, powołanym w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

*Specustawa drogowa* przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

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

Odnosząc się do zarzutów Skarżącej, iż przedmiotowa inwestycja obejmuje m.in. budowę drogi rowerowej, która w rzeczywistości stanowi odrębny od drogi wojewódzkiej nr 634 obiekt budowlany i nie jest drogą publiczną, a wewnętrzną, w związku z czym nie powinny mieć do niej zastosowania przepisy *specustawy drogowej*, należy mieć na uwadze poniższe ustalenia.

W myśl art. 1 *ustawy o drogach publicznych* drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem,
z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Ustawodawca dzieli drogi publiczne ze względu na ich funkcje na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Każda z tych kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne i prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem, tj. w formie uchwały rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa
w odniesieniu do odpowiednio dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, czy też w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu – w odniesieniu do dróg krajowych.

Bezsprzecznym jest, iż droga nr 634 przebiegająca przez gminy Zielonka, Kobyłka, Wołomin posiada kategorię drogi wojewódzkiej.

W myśl art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych
i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*,ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów *ustawy o drogach publicznych*. Przy czym pojęcie „inwestycji” należy rozumieć szeroko, co oznacza, że obejmuje ona nie tylko budowę, ale również przebudowę bądź remont drogi publicznej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1032/12).

Pojęcie „inwestycji w zakresie dróg publicznych”, występujące w ww. przepisie *specustawy drogowej*, należy zatem rozumieć jako zamierzenie budowlane obejmujące oprócz przygotowania budowy samej drogi również realizację towarzyszącej infrastruktury drogowej, tak związanej,
jak i niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 35 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane* w zw. z § 101 – § 140 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie
(t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”*. Zaprojektowanie
w granicach pasa drogi publicznej – drogi rowerowej w ramach rozbudowy czy przebudowy drogi publicznej w sposób oczywisty mieści się w pojęciu inwestycji drogowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*. Zlokalizowanie ścieżki rowerowej w pasie drogowym drogi publicznej przewiduje wprost § 46 – § 48 powołanego rozporządzenia.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż w dniu 24 czerwca 2022 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), które weszło w życie w dniu 21 września 2022 r. Jednocześnie z dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia utraciło moc *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.* Jednakże zgodnie z § 115 ww. rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2022 r. do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Tym samym przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.*

*Ustawa o drogach publicznych* w art. 4 pkt 2 stanowi, że droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Natomiast pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią,
w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane
z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ww. ustawy). Z kolei droga rowerowa, według art. 4 pkt 11a *ustawy o drogach publicznych,* to droga przeznaczona do ruchu rowerów i pieszych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem.

Z powyższego wynika, że droga rowerowa, znajdująca się w pasie drogowym drogi publicznej, jest elementem tej drogi, co prowadzi do wniosku, że dobudowanie drogi rowerowej w pasie drogowym istniejącej drogi jest inwestycją dotyczącą istniejącej drogi – stanowi jej przebudowę (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt
VII SA/Wa 1646/17). Znajduje to potwierdzenie w treści art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca
1997 r. – Prawo o ruchu drogowym [(Dz. U. z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.) – obowiązujący w dacie wydania *decyzji Wojewody Mazowieckiego*; (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, z późn. zm.) – obecnie], według którego droga to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Powołana ustawa posługuje się także pojęciem drogi dla rowerów i stanowi, że należy przez nią rozumieć drogę lub jej część przeznaczoną do ruchu rowerów, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5 ww. ustawy).

Droga rowerowa może być zatem elementem drogi publicznej przeznaczonym dla ruchu rowerów, ale może też być odrębną, samodzielną, niestanowiącą części innej drogi – drogą przeznaczoną do ruchu rowerów, czy też drogą rowerową stanowiącą drogę wewnętrzną (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1470/16).

Nie ulega więc wątpliwości, że w sytuacji, gdy ścieżka rowerowa jest realizowana w ramach przebudowy drogi publicznej, zastosowanie ma *specustawa drogowa*.

Z dokumentacji niniejszej sprawy wynika, wbrew twierdzeniu Skarżącej, że projektowana droga rowerowa ma być realizowana w ciągu drogi wojewódzkiej nr 634, stanowi jej element, a zatem wchodzi w skład pasa drogowego. Wobec tego stwierdzić należy, iż wnioskowana inwestycja może być realizowana w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3337/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2663/15).

Za niesłuszną należy uznać zatem interpretację przepisu art. 8 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* dokonaną przez Skarżącą w kontekście przedmiotowej sprawy. Stosownie do treści przywołanego przepisu drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Przytoczony artykuł nie może mieć zastosowania w omawianej sprawie, bowiem projektowana droga rowerowa jest zlokalizowana w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 634. Oczywiście ma rację Skarżąca, iż w obecnym pasie drogowym nie ma tego elementu, jednakże orzekając w sprawie o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organy określają nowe grancie pasa drogowego danej drogi oraz elementy, jakie się w nim będą znajdowały. Wobec powyższego, uznać należy, iż ścieżka rowerowa stanowi element drogi publicznej, a nie odrębną drogę wewnętrzną.

Dodatkowo, jak wyjaśnił inwestor w piśmie z dnia 5 września 2022 r., znak: 39498/PWY/OLS/2022, dokumentacja projektowa przedmiotowej inwestycji przewiduje rozbudowę drogi wojewódzkiej
nr 634 w dotychczasowym przekroju jednojezdniowym, w skład której wchodzi również rozbudowa skrzyżowań, budowa dróg dla rowerów, chodników i zatok autobusowych. Jak wynika zaś z części opisowej Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego, zatwierdzonego jako załącznik do *decyzji Wojewody Mazowieckiego,* w ramach przedmiotowej inwestycji wzdłuż całego projektowanego odcinka zachowano ciągłość ruchu pieszo-rowerowego poprzez zaprojektowanie chodników oraz dróg rowerowych. Drogę rowerową zaprojektowano normatywnej szerokości min. 2 m.

Skoro w badanym przypadku droga rowerowa ma być realizowana w ramach rozbudowy drogi publicznej, to nieuzasadniony jest zarzut naruszenia przez skarżącą stronę art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*.

Za chybioną należy również uznać argumentację podniesioną przez stronę skarżącą dotyczącą naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80 *kpa*, poprzez nieustalenie przez Wojewodę Mazowieckiego stanu faktycznego koniecznego do rozstrzygnięcia sprawy, tj. nieustalenie, czy droga rowerowa przebiega choćby w części w obrębie pasa drogowego oraz poprzez nierozpatrzenie całego materiału dowodowego i pominięcie zastrzeżeń Skarżącej zgłoszonych w piśmie z dnia 4 listopada 2021 r. Nietrafna jest także argumentacja w zakresie naruszenia art. 107 § 1 *kpa*.

Godzi się zauważyć, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego
w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01, LEX  75516). Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.
Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Natomiast zgodnie z art. 80 *kpa*, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W ocenie *Ministra*, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził kontrolowane postępowanie w sposób zgodny z wymogami *kpa*, o czym świadczą ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 *kpa*), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 *kpa*),
a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 *kpa*). Ponadto, uzasadnienie zaskarżonej decyzji w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania organu I instancji przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w ocenie *Ministra*, spełnia zatem wymogi przewidziane
w art. 107 § 3 *kpa.*

Odnosząc się do zarzucanego organowi I instancji braku ustalenia, czy droga rowerowa przebiega
w obrębie pasa drogowego, należy mieć na uwadze powyżej zaprezentowane już wyjaśnienia.
Z dokumentacji niniejszej sprawy wynika, że projektowana droga rowerowa ma być realizowana
w ciągu drogi wojewódzkiej nr 634, stanowi jej element, a zatem wchodzi w skład pasa drogowego. Wobec tego powtórzyć wypada, iż wnioskowana inwestycja może być realizowana w oparciu
o przepisy *specustawy drogowej.*

Z uzasadnienia *decyzji Wojewody Mazowieckiego,* jak i z akt postępowania pierwszoinstancyjnego,wynika, żeorgan wojewódzki przeprowadził postępowanie wyjaśniające w zakresie uwag złożonych przez Skarżącą w piśmie z dnia 4 listopada 2021 r. Wojewoda Mazowiecki wezwał *inwestora* do ustosunkowania się do ww. uwag i przedstawienia swojego stanowiska. Pismem z dnia 17 grudnia 2021 r., znak: 37404/PWY/OLS/2021, *inwestor* ustosunkował się do uwag Skarżącej. Zarówno
w toku postępowania, jak i po jego zakończeniu Skarżąca była informowana o możliwości zapoznania się z aktami przedmiotowej sprawy. Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika,
że pełnomocnik strony skarżącej zapoznał się z aktami sprawy w dniu 21 października 2021 r.,
a zatem przed wystosowaniem ww. pisma Skarżącej z dnia 4 listopada 2021 r. oraz przed wpływem ww. pisma *inwestora* z dnia 17 grudnia 2021 r., zawierającym jego stanowisko w sprawie zgłoszonych uwag. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Wojewoda Mazowiecki przytoczył stanowisko inwestora, wskazując, że dokumentacja projektowa omawianego przedsięwzięcia została sporządzona zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy uwzględnieniu warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji i prawidłowego funkcjonowania projektowanej drogi. Jednocześnie podkreślono, że inwestor wielokrotnie analizował różne warianty lokalizacji poszczególnych elementów infrastruktury i przyjęte rozwiązanie projektowe jest rozwiązaniem optymalnym zarówno pod względem bezpieczeństwa, jak i zajętości terenów przyległych. Wyjaśnienia bowiem wymaga, iż to inwestor w postępowaniu w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej występuje jako podmiot decydujący o kształcie inwestycji i przyjętych rozwiązaniach. Podkreślić należy jednocześnie, iż Skarżącaw sposób nieuprawniony zarzuca organowi I instancji brak wskazania w uzasadnieniu decyzji powodów niewzięcia pod uwagę zgłoszonych zastrzeżeń. Jak już wyjaśniono, to inwestor decyduje o kształcie inwestycji, zaś organ orzekający związany jest w tym zakresie wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Rolą organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z pewnością nie jest analiza innych wariantów inwestycji drogowej,
w tym zgodnych z oczekiwaniami właścicieli nieruchomości objętych inwestycją.

Zaznaczenia wymaga zatem, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez strony skarżące w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem. Strony mają natomiast prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności wniesionego środka zaskarżenia, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia
26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

Ustosunkowując się zaś do zarzutu strony skarżącej, iż projektowany chodnik, droga rowerowa i pas zieleni spowodują konieczność wyburzenia dwóch garaży oraz jednego budynku murowanego przeznaczonego do prowadzenia działalności gospodarczej, wyjaśnić na wstępie należy, iż jak wynika z *decyzji Wojewody Mazowieckiego* oraz z ww. pisma *inwestora* z dnia 5 września 2022 r. rozbiórce podlega wyłącznie jeden obiekt budowlany. Jak poinformował *inwestor* w ww. piśmie omawiany budynek zlokalizowany jest częściowo w pasie drogi wojewódzkiej, tj. na działkach nr 231/7 i 231/8 z obrębu 0035 Kobyłka. Dodatkowo do czasu opracowania dokumentacji nie został on zinwentaryzowany na mapach. W związku z powyższym – w ocenie *inwestora* – nawet w przypadku korekty rozwiązań projektowych (która jest nieuzasadniona) i zawężenia układu drogowego do granic pasa drogi wojewódzkiej, niezbędna jest rozbiórka obiektu, który wykracza poza granice nieruchomości. Z uwagi na warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego, zachowanie zgodności
z przepisami, a także lokalizację obiektu budowlanego częściowo w pasie drogowym w przekonaniu *inwestora* wprowadzenie zmian nie było możliwe.

Mając zaś na uwadze kreacyjną rolę inwestora, organ odwoławczy podziela stanowisko zaprezentowane przez inwestora, oceniając je jako spójne i logiczne.

Warto również nadmienić, iż nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowej stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych inwestycją bądź znajdujących się
w obszarze jej oddziaływania. 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 tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (vide: 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).

Zamierzonego skutku nie może również odnieść argument strony skarżącej, iż rozbiórka budynku użytkowego spowoduje konieczność poniesienia wysokich kosztów przebudowy, podłączenia na nowo mediów i urządzenia budynku. Wyjaśnić trzeba, że podniesiona przez Skarżącą kwestia nie jest przedmiotem rozważań organów administracji publicznej właściwych w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji zarówno organ I, jak i II instancji, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej istoty tego przedsięwzięcia, 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 lub planujących jej wykorzystywanie w określony sposób. Nie oznacza to jednak,
że decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej jest wadliwa.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, że organ wydający w niniejszej sprawie 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 należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Mazowieckiego, jak i *Ministra*, nie jest zatem prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku Skarżącej, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez Skarżącą zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Na uwzględnienie nie zasługuje również argumentacja strony skarżącej wskazująca, że zajęcie części działki nr 140 spowoduje pogłębienie i tak niekorzystnego położenia nieruchomości, stałe zalewanie oraz jej podtapianie. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z treścią przepisów *ustawy Prawo budowlane*, za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym stanowiącym podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), jest odpowiedzialny projektant, czyli osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17). Projektant jest zatem osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za kształt inwestycji i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu.

W niniejszej sprawie, po dokonaniu kontroli *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, organ odwoławczy nie dopatrzył się żadnych uchybień w zakresie lokalizacji przedmiotowej inwestycji na części działki stanowiącej własność Skarżącej, które stanowiłyby o konieczności wyeliminowania zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego. W ocenie *Ministra* projektowane przedsięwzięcie, w kształcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, jest zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Uwypuklenia wymaga, iż kwestionowane przez Skarżącą rozwiązanie zostało opracowane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia oraz niezbędną wiedzę w zakresie projektowania drogowych obiektów budowlanych.

Ustosunkowując się z kolei do zarzutu strony skarżącej co do zamiaru przejęcia przez Skarb Państwa prawie 1/6 nieruchomości stanowiącej jej własność, co spowoduje „zmniejszenie biologicznie czynnej powierzchni nieruchomości”, stwierdzić należy, co następuje.

Po pierwsze, wyjaśnienia wymaga, iż część działki nr 140 z obrębu 0035 Kobyłka, przeznaczona pod realizację omawianego przedsięwzięcia drogowego, stanie się własnością Województwa Mazowieckiego, nie zaś własnością Skarbu Państwa, z uwagi na objęcie przedmiotową inwestycją drogi wojewódzkiej nr 634.

Po drugie zaś, analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Mazowieckiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działki należącej do strony skarżącej, w takim zakresie, jak to zostało określone w zaskarżonejdecyzji. Jak wynika bowiem z dokumentacji przedmiotowej inwestycji, omawianą inwestycją drogową została objęta działka nr 140 ulegająca podziałowi na działki nr 140/1 i 140/2, z czego działka
nr 140/1 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Mazowieckiego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 634.

Jednocześnie, z map przedstawiających projektowany podział ww. działki, stanowiących załącznik nr 2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, wynika, iż powierzchnia działki nr 140 wynosi 0,0670 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 140/1, przeznaczonej do przejęcia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0081 ha.

Jak wynika z przedmiotowego projektu budowlanego, zajęcie części nieruchomości należącej do Skarżącej pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 634 związane jest w szczególności z budową chodnika i drogi rowerowej.

W ww. piśmie z dnia 5 września 2022 r. *inwestor* podkreślił przy tym, iż na etapie sporządzania planu sytuacyjnego wielokrotnie analizowano różne warianty lokalizacji poszczególnych elementów infrastruktury, a przyjęte rozwiązanie projektowe jest rozwiązaniem optymalnym zarówno pod względem bezpieczeństwa, jak i zajętości terenów przyległych.

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

W związku z powyższym, mając na uwadze brak aprobaty Skarżącej wobec przejęcia cześci jej nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej, wyjaśnić należy, iż ochrona interesów osób trzecich
w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym. Ponownie podkreślić należy, że interes publiczny 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Dodać należy, iż zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy drogowej, ustawy Prawo budowlane* 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 wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego.

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

Odnosząc się do wszelkich zarzutów Skarżącej dotyczących obaw, iż w następstwie realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej infrastruktura nieruchomości nie będzie w stanie pomieścić wszystkich jej użytkowników m. in. ze względu na brak miejsc parkingowych, wyjaśnić ponownie należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno organ I, jak i II instancji, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Powyższa kwestia pozostaje zatem poza zakresem przedmiotowego postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Biorąc natomiast pod uwagę argumentację, iż w wyniku realizacji omawianej inwestycji drogowej nie zostaną zachowane jakiekolwiek minimalne odległości drogi o wysokim natężeniu ruchu od budynku, wskazać należy, iż w przedmiotowej kwestii należy posiłkować się treścią art. 43 *ustawy o drogach publicznych*, który statuuje generalny obowiązek zachowania, w szczególności ze względów bezpieczeństwa, odpowiedniej odległości pomiędzy obiektami budowlanymi zlokalizowanymi przy drodze a zewnętrzną krawędzią jezdni. Przepis art. 43 *ustawy o drogach publicznych* dotyczy przypadku sytuowania budynków, a więc przepis ten normuje odległości, jakie muszą być zachowane między budynkiem, a krawędzią jezdni istniejącej drogi publicznej, wyłącznie podczas budowy (rozbudowy) obiektu budowlanego, a nie podczas budowy dróg – w odniesieniu do istniejących budynków. Chodzi więc w nim o dostosowanie odległości nowobudowanych budynków do przebiegu drogi publicznej, a nie sytuowania drogi w stosunku do istniejących budynków (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1232/13, z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1555/09, i z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1687/07). Pomijając bowiem stosowanie w tym względzie jedynie językowej wykładni tego przepisu, jako wystarczającej do ustalenia jego normatywnej treści, także wykładnia celowościowa nie daje podstaw do rozszerzenia zakresu stosowania tego przepisu, skoro jego celem jest określenie stosownych wymagań dla zminimalizowania wzajemnych negatywnych oddziaływań pomiędzy istniejącą już drogą publiczną a innymi obiektami budowlanymi, które mają być dopiero usytuowane w pobliżu tej drogi. Ponadto, przyjęcie wykładni zastosowanej w odwołaniu wykluczałoby dopuszczalność sytuowania dróg publicznych w miejscach już zabudowanych.

W konsekwencji powyższego, planowane przybliżenie pasa drogowego względem budynku mieszkalnego zlokalizowanego na nieruchomości Skarżącej nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami.

Przechodząc do analizy zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą dotyczących niewykazania przez Wojewodę Mazowieckiego, iż pozbawienie Skarżącej części prawa własności do nieruchomości jest rzeczywiście uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego wskazać należy, iż, jak już wcześniej zasygnalizowano, wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w ratio legis specustawy drogowej (vide: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie z dnia
13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13, publ. OTK-A 2015/1/5; wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, publ. OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; wyrok z dnia 16 października 2012 r.,
sygn. akt K 4/10, publ. OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Podkreślić należy, iż przedmiotowa inwestycja niewątpliwie stanowi inwestycję celu publicznego. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”, nie jest prawem bezwzględnym, a co za tym idzie może być ograniczone lub wręcz odjęte, co wprost przewiduje art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP*, stanowiący,
iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Co więcej, przywołana przez Skarżącą kwestia możliwości, a wręcz konieczności weryfikacji przez organ zasadności żądania w zakresie istnienia rozwiązania alternatywnego, w ocenie *Ministra* ograniczona jest tylko i wyłącznie do przypadków, w których to inwestor z własnej inicjatywy lub
w konsekwencji wystąpienia organu orzekającego, który przekazuje uwagi zainteresowanej strony, zmienia swoje zamierzenie inwestycyjne. Organy administracji orzekające w ramach postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie mogą samodzielnie i władczo decydować o zmianach rozwiązań zaproponowanych przez inwestora.

W przedmiotowej sprawie, wbrew twierdzeniom Skarżącej, organ I instancji wezwał *inwestora* do ustosunkowania się do uwag strony skarżącej wyrażonych w piśmie z dnia 4 listopada 2021 r. oraz przedstawienia swojego stanowiska. W ww. piśmie z dnia 17 grudnia 2021 r. *inwestor* ustosunkował się do uwag Skarżącej, jednocześnie uznając zaproponowaną korektę rozwiązań projektowych za nieuzasadnioną. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu skarżonej decyzji. Tym samym, organ nie był władny do zmiany rozwiązań przyjętych przez *inwestora*, jak również do oceny ich racjonalności.

Potwierdza to bogate orzecznictwo sadowoadministracyjne dotyczące spraw z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*, które jasno wskazuje, iż w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek
zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej
inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach tych przepisów uznaniowo
modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie
projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany
w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją. W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. Zakres badania przez organy w kwestiach badania zasadności "wywłaszczenia" i badania zasadności określonego przebiegu drogi, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu drogi. Przepisy *specustawy drogowej* nie uprawniają organów do dokonywania oceny racjonalności i słuszności rozwiązań projektowych przyjętych przez zarządcę drogi. Organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi, tzn. jest kompletny, inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie
i zezwolenia, oraz czy przedłożony projekt jest zgodny z ustawą i dotyczy dróg publicznych
(por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt
II OSK 193/21).

Oczywiście zdarzyć się mogą sytuacje, w których organ orzekający stwierdzi, iż zaproponowane rozwiązanie projektowe jest niezgodne z prawem i w takiej sytuacji obowiązany jest wezwać inwestora do zmiany rozwiązań projektowych, natomiast w niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Skarżąca nie była w stanie wykazać, iż przyjęte rozwiązania projektowe na działce nr 140 wiążą się z naruszeniem jakichkolwiek przepisów prawa.

Ustosunkowując się zaś do argumentacji Skarżącej, wyrażonej w piśmie z dnia 14 października
2022 r., że *inwestor* błędnie stwierdził, że obiekt budowlany zlokalizowany na działce nr 140 wkracza na działki nr 231/7 i 231/8 stanowiące pas drogowy, wyjaśnić należy, iż jak wynika z Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego omawianego przedsięwzięcia, obiekt przeznaczony do rozbiórki wykracza poza granice działki Skarżącej i zlokalizowany jest częściowo w istniejącym pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 634. Ponadto, zauważenia wymaga, iż na mapie z projektem podziału nieruchomości oznaczonej jako działka nr 140 granica ogrodzenia ulokowana jest poza granicą powyższej działki. Niezależnie od powyższego, podkreślić należy,
że przedmiotowa kwestia nie ma znaczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację omawianej inwestycji drogowej. Będzie zaś istotna w zakresie ustalenia odszkodowania za rozbiórkę obiektu budowlanego, będącego przedmiotem odrębnego postępowania.

Co do prośby strony skarżącej zawartej w ww. piśmie z dnia 14 października 2022 r. o dokonanie wnioskowanej już kilkukrotnie korekty rozwiązań projektowych na działce stanowiącej własność Skarżącej, abstrahując nawet od tego, czy obiekt budowlany zlokalizowany jest w pasie drogowym czy też nie, wyjaśnić ponownie należy, że *inwestor* uznał powyższą propozycję za nieuzasadnioną.
Z podobnych względów należy za niezasadne uznać żądania Skarżącej co do zrezygnowania z pasa zieleni, czy zwężenia chodnika i ścieżki rowerowej.

Niemniej jednak wyjaśnić należy Skarżącej, iż z art. 4 pkt 22 *ustawy o drogach publicznych* wynika,
iż zieleń przydrożna jest częścią pasa drogowego. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie bada przesłanki niezbędności lokalizacji zieleni, a jedynie prawną dopuszczalność jej umieszczenia w pasie drogi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2019 r., sygn. akt
II OSK 1823/19, i z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2675/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Przy tym zgodnie z treścią § 52 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, pas zieleni może być elementem pasa drogowego, jeżeli pełni funkcje estetyczne lub związane z ochroną środowiska albo przyczynia się do wypełnienia wymagań określonych w § 1 ust. 3 rozporządzenia.

Powyższe znajduje potwierdzenie również w § 193 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, zgodnie z którym zieleń w pasie drogowym powinna być zaprojektowana z uwzględnieniem jej roli i zadań, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu, estetyki i funkcji związanych z jej pozytywnym wpływem na środowisko, a zwłaszcza jako środek jego ochrony przed hałasem oraz zanieczyszczeniem powietrza i gleb.

Z kolei w myśl § 44 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* chodnik powinien mieć szerokość dostosowaną do natężenia ruchu pieszych, z zastrzeżeniem ust. 3, który stanowi, że szerokość chodnika powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli oprócz ruchu pieszych jest on przeznaczony do usytuowania urządzeń technicznych w szczególności podpór znaków drogowych, słupów, drzew, wejść lub zjazdów utrudniających ruch pieszych. Zgodnie zaś z § 47 ust. 1 pkt 2
ww. rozporządzenia szerokość ścieżki rowerowej, do której nie wlicza się szerokości krawężnika
i obrzeża, powinna być dostosowana do natężenia ruchu rowerów oraz wynosić nie mniej niż 2,0 m - gdy jest ona dwukierunkowa. Parametry projektowe, które przyjęto w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej – szerokość chodników: min. 1,5 m, szerokość drogi rowerowej: min 2 m – są zatem zgodne
z wymogami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

Za nietrafny należy również uznać zarzut Skarżącej, iż inwestor ograniczył się jedynie do wskazania, że projekt budowlany podlegał uzgodnieniu z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych,
a nie wypowiedział się szczegółowo w zakresie powstałych rozbieżności co do budowy lub przebudowy obiektów budowlanych istotnych ze względu na konieczność zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Jak już wyjaśniono w niniejszej decyzji, *inwestor* przy ww. piśmie z dnia 21 listopada 2022 r. przedłożył 3 egzemplarze arkuszy nr 2.1 – 2.7 części rysunkowej Tomu I cz. 1A Projektu zagospodarowania terenu, ostemplowanego i podpisanego przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, co spełnia wymagania wynikające z *rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*. Potwierdził zatem, iż w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej planowana jest przebudowa sieci wodociągowej
z hydrantami nadziemnymi, która podlegała uzgodnieniu pod względem ochrony przeciwpożarowej.

Ustosunkowując się zaś do skargi Pana Ł. B. z dnia 2 czerwca 2022 r., przekazanej przy piśmie Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 listopada 2022 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS/DW,
na działania organu I instancji w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, potraktowanej przez organ odwoławczy jako skarga z art. 234 § 2 *kpa*, wyjaśnić należy,
co następuje.

Za chybiony należy uznać zarzut wyeksponowany w ww. skardze, iż właściciele nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją nie zostali poinformowani przez organ wojewódzki o planach rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 634, a informację o powyższym powzięli jedynie ze źródeł prasowych. Jak już bowiem wskazano, zgodnie z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, Wojewoda Mazowiecki ww. pismem z dnia
19 lipca 2021 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, w Urzędzie Miasta Kobyłka, Urzędzie Miejskim w Wołominie,
w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Odnosząc się do argumentu Skarżącego, iż nie miał on wiedzy na temat prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie planowanego przedsięwzięcia, należy wyjaśnić, że *specustawa drogowa* nie zobowiązuje inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Tym samym, inwestor nie miał żadnego obowiązku informować właścicieli i użytkowników wieczystych działek objętych inwestycją, o planowanym przedsięwzięciu drogowym, jak i jego przebiegu. Powyższe powoduje zaś, iż przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację omawianej inwestycji drogowej nie są kwestie związane z tematem konsultacji społecznych.

Na uwzględnienie nie zasługuje również argument strony skarżącej, iż zawiadomienie o wydaniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego* z dnia 23 lutego 2022 r. nie zawiera szczegółów, a jedynie lakoniczne informacje, wskazujące na to, że nieruchomość stanowiąca współwłasność Pana Ł. B. została podzielona na dwie działki, z których jedna podlega wywłaszczeniu, a druga będzie wykorzystywana w trakcie rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 634. Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej* zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji. Informacja ta została zawarta w zawiadomieniu organu I instancji z dnia 23 lutego 2022 r. o wydaniu skarżonej decyzji. Z pism strony skarżącej z dnia 29 marca 2022 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2022 r. kierowanych do Wojewody Mazowieckiego można wywieść, iż Skarżący mylnie przypisuje naruszenie art. 107 *kpa* w odniesieniu do zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Powołany wyżej artykuł stanowi bowiem enumeratywne wyliczenie obligatoryjnych elementów decyzji, nie zaś zawiadomienia o jej wydaniu. W tym zakresie nie można zatem mówić o jakimkolwiek uchybieniu Wojewody Mazowieckiego.

Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, iż pisma Wojewody Mazowieckiego z dnia
4 kwietnia 2022 r., znak: WI-I.7820.2.4.2021.PSS, oraz z dnia 17 maja 2022 r., znak:
WI-I.7820.2.4.2021.PSS(DW), stanowiące odpowiedź organu wojewódzkiego na ww. pisma Skarżącego z dnia 29 marca 2022 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2022 r. m.in. o przekazanie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* oraz poinformowanie o zakresie wywłaszczenia i podziału działki nr 230, uwidoczniły ewidentną złą wolę organu oraz całkowitą ignorancję konstytucyjnych praw własności.

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

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

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

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

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

W następstwie powyższego przyjąć należy, że indywidualne zawiadomienie dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego o wydaniu decyzji ma wymiar czysto informacyjny.
Ze względu na skutki prawnorzeczowe decyzji dla tej grupy podmiotów biorących udział
w postępowaniu ustawodawca dostrzegł potrzebę złagodzenia w tym przypadku rygoryzmu zastosowania art. 49 *kpa*. Przepis art. 11f ust. 3 zdanie drugie *specustawy drogowej* odczytywany łącznie z art. 49 *kpa* pozwala właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu na dowiedzenie się
o wydaniu decyzji nie tylko przez sam fakt jej upublicznienia, niemniej nie wyłącza w stosunku do tych osób skutków zawiadomienia o wydaniu decyzji w drodze publicznego ogłoszenia, o którym mowa w art. 49 *kpa.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, potwierdzić należy, iż Wojewoda Mazowiecki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony
w drodze obwieszczeń w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, w Urzędzie Miasta Kobyłka, Urzędzie Miejskim w Wołominie, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dodatkowo dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Mazowieckiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze ww. zawiadomień z dnia 23 lutego
2022 r., wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 specustawy drogowej, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Wobec powyższego, Wojewoda Mazowiecki w ww. piśmie z dnia 4 kwietnia 2022 r. słusznie poinformował Pana Ł. B. o braku obowiązku wysyłania omawianej decyzji do wszystkich stron postępowania, informując jednocześnie o możliwości zapoznania się zarówno z aktami sprawy, jak i z treścią *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

Z kolei w ww. piśmie z dnia 17 maja 2022 r. organ I instancji ponownie przedstawił formy doręczenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym przysługujące pozostałym stronom postępowania. Zgodnie z art. 73 § 1 *kpa*, organ poinformował o przysługującym stronie prawie [wglądu](https://sip.legalis.pl/urlSearch.seam?HitlistCaption=Odesłania&pap_group=25009762&sortField=document-date&filterByUniqueVersionBaseId=true) w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, przy czym podkreślił,
iż ww. czynności – stosownie do treści art. 73 § 1a *kpa* – są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu. Jednocześnie w związku
z odwołaniami od decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej Wojewoda Mazowiecki powiadomił Pana Ł. B. o przekazaniu akt sprawy do Ministra Rozwoju
i Technologii.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić wypada, iż Skarżący miał możliwość zapoznania się
z dokumentacją sprawy dotyczącą zezwolenia na realizację omawianego przedsięwzięcia, w tym z treścią *decyzji Wojewody Mazowieckiego* oraz z załącznikami do ww. decyzji, tj. arkuszami Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, z wrysowanymi liniami rozgraniczającymi teren inwestycji oraz liniami określającymi nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, a także mapami zatwierdzającymi podział nieruchomości. Z powyższej możliwości Strona jednak nie skorzystała i to zarówno na etapie postępowania przed Wojewodą Mazowieckim, jak i w toku prowadzonego postępowania odwoławczego. Mając na uwadze powyższe ustalenia, za nietrafne należy uznać twierdzenie, że Wojewoda Mazowiecki nie chce poinformować strony postępowania o zakresie podziału działki stanowiącej jej własność, zakresie wywłaszczenia oraz ograniczeniu możliwości jej władania.

Co do niezadowolenia Skarżącego z ustalonych przez organ I instancji zasad udostępniania akt sprawy, zauważenia wymaga, że Wojewoda Mazowiecki w zawiadomieniu o wydaniu decyzji zawarł informację o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w siedzibie urzędu w poniedziałki w godz. 13-16 oraz w czwartki w godz. 8-12 po wcześniejszym umówieniu się telefonicznym oraz o czasie przeznaczonym na zapoznanie z aktami sprawy. Organ wojewódzki pouczył również o nakazie zachowania 1,5 m odległości pomiędzy osobami oraz nakazie używania rękawiczek jednorazowych, dezynfekcji dłoni oraz zasłaniania ust i nosa. Poinformował też, że w pokoju, w którym odbywa się zapoznanie z aktami sprawy może przebywać tylko jedna osoba przeglądająca akta sprawy. Zauważenia wymaga, iż powyższe zawiadomienie zostało sporządzone w okresie obowiązywania
w kraju stanu epidemii COVID-19, w związku z powyższym uzasadnione było poczynienie dodatkowych obostrzeń w procedurze przyjmowania interesantów. W ocenie *Ministra* działanie Wojewody Mazowieckiego, polegające na poinformowaniu Skarżącego o prawie przeglądania akt sprawy w siedzibie organu, było prawidłowe i odpowiadało przepisowi art. 73 § 1 *kpa*. Organ wojewódzki nie ograniczył zatem Skarżącemu dostępu do akt sprawy.

Wyraźnego podkreślenia wymaga również, że prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy *Konstytucji RP*, nie jest prawem bezwzględnym i może być ograniczane, pod warunkiem,
że nastąpi to tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*). Wywłaszczenie jest natomiast dopuszczalne tylko na cele publiczne
i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Zauważyć należy, iż określenie w zaskarżonej decyzji linii rozgraniczających teren inwestycji, obejmujących m.in. działkę nr 230, obręb 0029 Miasto Wołomin, stanowiącej własność Skarżącego, dokonane zostało na podstawie przepisów *specustawy drogowej*. Zgodnie z art. 12 ust. 2 powołanej ustawy, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. Nieruchomości znajdujące się
w tych liniach, niezbędne do realizacji inwestycji, stają się z mocy prawa własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna (art. 12 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*).

W zakresie twierdzenia dotyczącego niedokonania podziału nieruchomości z chwilą wydania *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, Skarżącemu należy wyjaśnić, iż w myśl art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej* decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości, przy czym pod pojęciem podziału kryje się jedynie podział ewidencyjny, nie zaś podział prawny. Podział prawny jest pojęciem doktrynalnym, używanym dla określenia sytuacji, w której z nieruchomości wydzielana jest jej część, z jednoczesnym nabyciem do tej części prawa własności przez inny pomiot, przez co ta część zaczyna stanowić odrębną nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.). W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie dochodzi jednak do wydzielania odrębnych nieruchomości. Nie jest to bowiem przedmiotem zawartego w niej orzeczenia. Stanowi natomiast skutek prawny tej decyzji, powstający
z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja ta stanie się ostateczna. Wszystkie te części nieruchomości, które ujęte zostały w obszar pasa drogowego wyznaczonego omawianą decyzją, wchodząc dotychczas w skład nieruchomości objętej prawem własności przysługującym określonej osobie, z chwilą uostatecznienia się tej decyzji, staną się bowiem przedmiotem własności innego podmiotu, tj. Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe w pełni podzielił NSA w wyroku z dnia 11 października 2011 r. (II OSK 1688/11, Legalis).

Tym samym nie sposób podzielić stanowiska Skarżącego, iż *specustawa drogowa* nie przewiduje możliwości dokonywania podziału nieruchomości, wobec czego organ I instancji przekroczył swoje uprawnienia ustawowe. Szczegółowe dane w zakresie podziału nieruchomości wynikają z mapy
z projektem podziału nieruchomości. Należąca do Skarżącego działka nr 230, obręb 0029 Wołomin, uległa podziałowi na działki nr 230/1 i 230/2, z czego działka nr 230/1 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Mazowieckiego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 634, a działka
nr 230/2 będzie ograniczona w korzystaniu z uwagi na przebudowę zjazdu. Jednocześnie, z map przedstawiających projektowany podział ww. działki, stanowiących załącznik nr 2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, wynika, iż powierzchnia działki nr 230 wynosi 0,0514 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 230/1, przeznaczonej do przejęcia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0013 ha. Wojewoda Mazowiecki zatwierdzając podział nieruchomości oznaczonej jako działka nr 230, działał zatem w granicach prawa.

Warto dodać, że odszkodowanie za nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe (art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej*).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14, stwierdził, że niewątpliwie prawo własności jest chronione konstytucyjnie w art. 21 ust. 1 *Konstytucji RP*. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż *Konstytucja RP* w art. 64 ust. 3 dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, gdy następuje ono w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej
w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Powyższe rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że przy realizacji inwestycji drogowej, której celem jest poprawa bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej*są rekompensowane stosownym odszkodowaniem.

Zaakcentować ponownie trzeba, iż projektowane w niniejszej sprawie przedsięwzięcie stanowi inwestycję celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
są celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawana na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, może pozbawić prawa własności/prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w części przewidywanej pod budowę drogi publicznej (w badanej sprawie pod rozbudowę drogi wojewódzkiej). Przysługujące Skarżącemu prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

Mając na uwadze powyżej zaprezentowane ustalenia, stwierdzić należy, że działanie Wojewody Mazowieckiego w niniejszej sprawie nie naruszało zasad ogólnych określonych w art. 6, 7, 7a 8 i 9 *kpa*.

Wbrew twierdzeniom strony skarżącej, w przedmiotowej sprawie brak jest wątpliwości co do treści normy prawnej regulującej nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, w związku z powyższym nie zachodzi konieczność rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony (art. 7a *kpa*).

Zaakcentować należy, iż organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 *kpa*, winny działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o zgromadzone dowody, nie zaś w oparciu o przekonanie stron postępowania o istnieniu nieprawidłowości.

Zgodnie natomiast z art. 9 *kpa*, organy administracji są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 maja 2019 r., sygn. akt II CSK 589/18, z treści art. 9 *kpa* wynika, że przewidziany w nim obowiązek informacyjny dotyczy bezpośrednio okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków „będących przedmiotem postępowania administracyjnego”, i obciąża organ względem „osób uczestniczących
w postępowaniu”, a zatem aktualizuje się w ramach toczącego się postępowania administracyjnego.

Z akt przedmiotowej sprawy wynika, że Wojewoda Mazowiecki dopełnił ciążącego na nim obowiązku informacyjnego, przewidzianego przepisami *specustawy drogowej*.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania
są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor*w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* - poza uchybieniem omówionym i skorygowanym w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty strony skarżącej nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”,
na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:
Nr 1.1 – 1.7** – arkusze nr 2.1 – 2.7 części rysunkowej Tomu I cz. 1A Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego.

 MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII

 z up.

 Piotr Uściński

Sekretarz Stanu

 /podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/