Znak sprawy: DLI-II.7621.23.2022.KP.5(PMJ)

Warszawa, 19 grudnia 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 M.D.   
i Pana A.D., od decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 17/22 z dnia 21 czerwca 2022 r., znak: WIN-II.7820.1.1.2022, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 53 od km ok. 47+697 do km ok. 53+130 na odcinku Szczytno-Olszyny”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszu 2, licząc od góry strony, zapis:

„**1) w liniach rozgraniczających teren inwestycji:**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3-4, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt 2 pn. Linie rozgraniczające teren inwestycji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszu 2, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**1)** **w liniach rozgraniczających teren inwestycji i w pasie drogowym innej drogi publicznej:**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3-4, zapisów stanowiących nową treść pkt 2 zaskarżonej decyzji:

„**2. Linie rozgraniczające teren i granice pasów drogowych innych dróg publicznych**.

Linie rozgraniczające teren (linia przerywana koloru różowego – droga krajowa   
nr 53), oraz granicę pasa drogowego innej drogi publicznej (linia przerywana koloru brązowego – droga powiatowa nr 1502N), określono na mapie w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innej drogi publicznej, tj. drogi powiatowej nr 1502N i zezwalam na wykonanie tego obowiązku. W myśl   
art. 11f ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwym zarządcom dróg.”.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 11 stycznia 2022 r., skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Warmińsko – Mazurskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 53 od km ok. 47+697 do km   
ok. 53+130 na odcinku Szczytno-Olszyny”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Warmińsko   
- Mazurski wydał w dniu 21 czerwca 2022 r. decyzję Nr 17/22, znak:   
WIN-II.7820.1.1.2022, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 53 od km ok. 47+697 do km ok. 53+130 na odcinku Szczytno-Olszyny”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Warmińsko - Mazurskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Warmińsko - Mazurskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu   
I instancji, wnieśli Pani M. D. i Pan A. D. Odwołanie wniesiono w terminie. W odwołaniu z dnia 5 lipca 2022 r. skarżący podnieśli zarzuty dotyczące *decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono,   
co następuje.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg inwestycji, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

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

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 sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609).

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: RDOŚ Olsztynie) z dnia 11 stycznia 2018 r., znak: WOOŚ.4210.18.2017.SCH.13, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją RDOŚ w Olsztynie z dnia 6 grudnia 2021 r., znak: WOOŚ.420.12.2021.SCH.16, w przedmiocie zmiany *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Ostrołęce Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 14 lipca 2021 r., znak: BI.ZUZ.5.4210.82.2021.ED, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 stycznia 2022 r., znak: WIN-II.7843.5.26.2021, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo   
  od przepisów techniczno-budowlanych.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b   
ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.* Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane   
w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski pismem z dnia 21 kwietnia 2022 r., znak:   
WIN-II.7820.1.1.2022, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.   
W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Warmińsko-Mazurskim Pani M. D. i Pan A. D. wnieśli zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 21 czerwca 2022 r. decyzję Nr 17/22   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Warmińsko-Mazurski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych przez skarżących w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia 21 czerwca 2022 r., znak:   
WIN-II.7820.1.1.2022, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f   
ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się   
z treścią decyzji.

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

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

W dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590). Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do budowy/rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt *specustawy drogowej)* oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy   
(art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*).

Po dokonaniu nowelizacji *specustawy drogowej*, ww. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r.,   
w myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Daje   
to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi krajowej nr 53), jak   
i budowy/rozbudowy innych dróg publicznych (przedmiotowej sprawie - drogi powiatowej nr 1502N).

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć,   
iż we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* wskazał działki niezbędne do rozbudowy drogi krajowej nr 53, jak i drogi powiatowej   
nr 1502N. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w załączonej przez *inwestora* do wniosku mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Warmińsko  
-Mazurskiego,* gdzie określono linię rozgraniczającą teren inwestycji (linia przerywana koloru różowego nazwana w legendzie mapy: „proj. linia rozgraniczająca pasa drogowego DK53”) i określono projektowaną granicę pasa drogowego rozbudowywanej drogi powiatowej nr 1502N (linia przerywana koloru brązowego nazwana w legendzie mapy: „linia rozgraniczająca teren inwestycji, z przeznaczeniem pod drogę powiatową   
Nr 1502N”).

Tak samo na str. 2 w pkt 1 *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wymieniono działki niezbędne zarówno do rozbudowy drogi krajowej nr 53, jak i do rozbudowy drogi powiatowej Nr 1502N. Jednakże, w samej nazwie pkt 1 zaskarżonej decyzji, organ   
I instancji pominął, iż w punkcie tym zostały wymienione nie tylko działki w liniach rozgraniczających (droga krajowa), ale również działka w projektowanym pasie drogowym innej drogi publicznej (rozbudowywanej w ramach inwestycji drogi powiatowej).

Wrozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* brak jest także informacji,   
iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innej drogi publicznej (ww. drogi powiatowej), o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, jak   
i zezwolił na jego wykonanie (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*). Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządcom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie   
z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności, jest - dokonana na podstawie art. 138   
§ 1 pkt 2 *kpa* - zmiana, określona w punkcie I niniejszej decyzji. *Minister* naprawił błąd związany z brakiem ustalenia w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* obowiązku budowy innej drogi publicznej (drogi powiatowej nr 1502N) i zezwoleniem na wykonanie tego obowiązku. Wiązało się to z koniecznością zmiany zapisów odnośnie określenia linii rozgraniczających teren inwestycji, poprzez dodanie zapisów odnośnie granic pasa drogowego innej drogi publicznej (linia przerywana koloru brązowego – droga powiatowa nr 1502N).

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną   
w punkcie niniejszej decyzji.

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

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

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21,   
z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13,   
z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy   
do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych   
i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się   
do uwag skarżących wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący nie odnieśli się do przesłanego   
im stanowiska *inwestora*.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżących, *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* są prawidłowe. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w przedstawionej poniżej argumentacji.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących dotyczący zlokalizowania zatoki autobusowej na części ich działki nr 4/2, z obrębu 0017 Olszyny, z jednoczesnym wskazaniem, że istnieje możliwość zlokalizowania zatoki autobusowej na terenie sąsiednich „pustych działek”.

Przede wszystkim wskazać należy, iż brak zgody skarżących na lokalizację przedmiotowej inwestycji na ich działce, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*,nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* lokalizacji inwestycji na danej nieruchomości od wyrażenia   
na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

Następnie szczególnego podkreślenia wymaga to, że 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. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu   
o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym   
w przebieg inwestycji liniowej. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej   
od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Powyższe stanowisko jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało już obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”). 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”.

*Minister* podziela stanowisko *inwestora* - jako podmiotu wyspecjalizowanego   
w przedmiotowej dziedzinie i posiadającego odpowiednią wiedzę fachową - zawarte   
w piśmie z dnia 4 września 2022 r., iż zatoka autobusowa została zaprojektowana prawidłowo. *Inwestor* wyjaśnił, iż *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* wskazuje na konieczność zaprojektowania przejścia ciągu pieszo-rowerowego ze strony lewej na stronę prawą w km ok. 52+345, zgodnie z czym, zatoki autobusowe muszą być zaprojektowane naprzemiennie. Pierwsza, po lewej stronie w km 52+281 i druga   
po prawej stronie w km 52+443. *Inwestor* wyjaśnił, iż przy zaprojektowanej lokalizacji zatoki autobusowej, jak w projekcie budowlanym, na wysokości działki skarżących   
nr 4/2, w obrębie zatoki autobusowej, nie znajduje się żaden zjazd, co jest rozwiązaniem prawidłowymi i bezpiecznym, bowiem ruch samochodowy ze zjazdów nie będzie odbywał się po zatoce autobusowej.

W konsekwencji uznać należy, iż lokalizacja zatoki autobusowej na części działki skarżących jest w tym zakresie rozwiązaniem optymalnym, co także wynika z wyjaśnień *inwestora* przekładanych na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Projektowanie inwestycji drogowej ze względu na jej złożoność i konieczność zapewnia warunków bezpieczeństwa nie może się opierać wyłącznie w oparciu o wiedzę ogólną, gdyż nie jest to wystarczające do prawidłowej oceny sytuacji i możliwości zarówno technicznych, jak i uwarunkowań lokalizacyjnych w szerszym kontekście. Z tego względu, zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień.

To projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania. 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, tj. osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Organ we wskazanym zakresie nie jest upoważniony do podważenia rozwiązania techniczno-wykonawczego wybranego przez *inwestora* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dostrzec trzeba, że skarżący domagają się utrzymania swojego status *quo* w zakresie,   
w jakim dotychczas korzystali z nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone.

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. Poza ochroną prawną wynikającą   
z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli lub innych podmiotów 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 drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Na marginesie wskazać należy, że określenie innego przebiegu inwestycji mogłoby również stanowić podstawę do sprzeciwu innych właścicieli nieruchomości zlokalizowanych wzdłuż proponowanego przez skarżących przebiegu inwestycji. Realizacja inwestycji drogowych z reguły wiąże się z ograniczeniem a często   
z odebraniem praw do nieruchomości. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem drugich. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności wywłaszczenia i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian   
w przedstawionej przez *inwestora* koncepcji przebiegu inwestycji (por. wyrok z dnia   
30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy stwierdzić, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów  
i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki przejmowanej pod realizację inwestycji drogowej, ustalone decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności   
z prawem powszechnie obowiązującym.

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

Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących stron, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań lokalizacyjnych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

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