Znak pisma: DLI-I.7621.33.2021.LB.13 (KO)

Warszawa, 12 lipca 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz  
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana Z. J., Pani E. Ś. oraz Pana Z. K. od decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 17/21 z dnia 8 września 2021 r., znak: WIN.II.7820.1.23.2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Lidzbark Warmiński-Wozławki od km 73+401,00 do km 93+148,59”,

1. **Uchylam**:

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 19, w wierszu 19, licząc od góry strony, zapis:

„0,8000 ha”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 38, w wierszu 9, licząc od dołu strony, zapis:

„0,0226 ha”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 38, w wierszu 8, licząc od dołu strony, zapis:

„0,5333 ha”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 40, w wierszu 23, licząc od dołu strony, zapis:

„KW nr OL1L/00010682/7”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 41, w wierszu 15, licząc od góry strony, zapis:

„KW nr OL1L/00008557/5”,

* mapę z projektem podziału działki nr 121, z obrębu 0005 Lidzbark, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 22, z obrębu 0012 m. Lidzbark Warmiński, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 28/41, z obrębu 0031 Medyny, wraz   
  z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 66/3, z obrębu 0013 Kobiela, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 318, z obrębu 0009 Kiwity, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 344, z obrębu 0009 Kiwity, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 40, z obrębu 0015 Rokitnik, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* mapę z projektem podziału działki nr 47/1, z obrębu 0015 Rokitnik, wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiącą część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* strony nr: 11, 32, 34 i 35 załącznika nr 5 zaskarżonej decyzji zatytułowanego „Wykaz działek objętych inwestycją w liniach rozgraniczających do przejęcia na rzecz województwa warmińsko-mazurskiego (samorządu)”,
* strony nr: 10, 25, 75 i 83 załącznika nr 6 zaskarżonej decyzji zatytułowanego „Wykaz działek przeznaczonych do ograniczonego sposobu korzystania”,

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 19, w wierszu 19, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„0,8100 ha”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 38, w wierszu 9, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„0,0026 ha”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 38, w wierszu 8, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„0,5533 ha”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 40, w wierszu 23, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„KW nr OL1L/00010687/2”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 41, w wierszu 15, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„KW nr OL1L/00005546/4”,

* zatwierdzenie zamiennych map z projektami podziału działek:
* nr 121, z obrębu 0005 Lidzbark,
* nr 22, z obrębu 0012 m. Lidzbark Warmiński,
* nr 28/41, z obrębu 0031 Medyny;
* nr 66/3, z obrębu 0013 Kobiela;
* nr 318, z obrębu 0009 Kiwity;
* nr 344, z obrębu 0009 Kiwity;
* nr 40, z obrębu 0015 Rokitnik;
* nr 47/1, z obrębu 0015 Rokitnik,

wraz z wykazami zmian gruntowych, stanowiących załączniki nr 1.1 – 1.8 do niniejszej decyzji,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych stron nr: 11, 32, 34 i 35 „Wykazu działek objętych inwestycją w liniach rozgraniczających do przejęcia na rzecz województwa warmińsko-mazurskiego (samorządu)”, stanowiących załączniki nr 2.1 - 2.4 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych stron nr: 10, 25, 75 i 83 „Wykazu działek przeznaczonych do ograniczonego sposobu korzystania”, stanowiących załączniki nr 3.1 - 3.4 do niniejszej decyzji,

1. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania wniesionego przez Pana A. J..**
2. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 22 grudnia 2020 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Panią A. A.-K., wystąpił o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Lidzbark Warmiński-Wozławki od km 73+401,00 do km 93+148,59”. Jednocześnie *inwestor* wniósł o nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności dla przedmiotowej inwestycji.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 8 września 2021 r. decyzję Nr 17/21, znak:   
WIN-II.7820.1.23.2020, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej, dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Lidzbark Warmiński-Wozławki od km 73+401,00 do km 93+148,59”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*”.

Od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* odwołania, za pośrednictwem organu   
I instancji, wnieśli:

* Pan Z. J. [pismo z dnia 21 września 2021 r., nadane 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, z późn. zm.),   
  w tym samym dniu], uzupełnione pismami z dnia 12 października 2021 r., 11 maja 2022 r., 23 maja 2023 r., 7 listopada 2022 r.,
* Pani E. Ś. (pismo z dnia 23 września 2021 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
  24 września 2021 r.),
* Pan Z. K. (pismo z dnia 28 września 2021 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 30 września 2021 r.),
* Pan A. J. (pismo z dnia 30 września 2021 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
  1 października 2021 r.),

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w stosunku   
do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* jak i postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tej decyzji*.*

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

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

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej je *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 1:1000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, 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 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.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia   
13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw   
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej*, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji   
o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., aktualnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, obowiązujących przed nowelizacją.

Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia posługiwanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W ocenie *Ministra* racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko *ustawę Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne   
do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane   
na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 *ustawy nowelizującej* nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez *inwestora* projekt budowlany, zgodnie z ww. przepisem przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *ustawy* *Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu   
o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Kwity z dnia 10 sierpnia 2020 r., znak: GKŚO.I.6220.5.2019,   
  o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia,zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 10 grudnia 2020 r., znak: BI.ZUZ.4.4210.148.2020.UK, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 14 maja 2021 r., znak: BI.ZUZ.4.4210.31.2021.UK,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Olsztynie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 maja 2021 r, znak: BI.ZUZ.4.4210.57.2021.UK,
* postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 sierpnia 2021 r., znak: WIN-II.7840.5.11.2021, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo   
  od przepisów techniczno-budowlanych.

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

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34   
ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.*

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania,   
co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach* oraz *pozwolenie wodnoprawne.*

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 *Ministra,* organ pierwszej instancji 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 Warmińsko-Mazurski, pismem z dnia 14 maja 2021 r., znak:   
WIN-II.7820.1.23.2020, 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 pierwszej 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 Warmińsko-Mazurski, wydał w dniu 8 września 2021 r. decyzję Nr 17/21, znak: WIN-II.7820.1.23.2020, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Warmińsko-Mazurski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 8 września 2021 r., znak: WIN-II.7820.1.23.2020, 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 uchybień,   
o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej.*

Zaskarżona *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości   
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 korekty merytoryczno-reformatoryjnej. 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.

Pismem z dnia 11 lutego 2022 r., znak: TG/19029/0032/2022, *inwestor* zwrócił się   
z wnioskiem o dokonanie zmian w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, poprzez jej korektę w zakresie działek: nr 121 obręb 0005 Lidzbark, nr 119 obręb 0011 Lidzbark,   
nr 22 obręb 0012 m. Lidzbark Warmiński, nr 28/59 obręb 0031 Medyny, nr 66/3 obręb 0013 Kobiela, nr 318 obręb 0009 Kiwity, nr 344 obręb 0009 Kiwity, nr 40 obręb 0015 Rokitnik, nr 47/1 obręb 0015 Rokitnik oraz nr 18/6 obręb 0012 Sułowo. Przy ww. piśmie z dnia 11 lutego 2022 r. *inwestor* przedłożył skorygowane załączniki uwzględniające wnioskowane zmiany.

*Minister* uwzględniając ww. wniosek *inwestora* o korektę merytoryczno-reformacyjną ww. decyzji, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, w pkt I niniejszej decyzji dokonał w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody* Warmińsko-Mazurskiego, załącznikach do zaskarżonej decyzji oraz na mapach z projektem podziału nieruchomości, następujących zmian:

* w zakresie działki nr 121 skorygował rozbieżność między oznaczeniem nieruchomości pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a faktyczną treścią księgi wieczystej Nr OL1L/00014916/5, gdyż w wykazie zmian gruntowych uwidoczniona księga wieczysta dotyczyła działki nr 87/1, a nie działki nr 121, w związku z czym koniecznym stało się skorygowanie mapy z projektem podziału nieruchomości, zawierającej błędne dane,
* w zakresie działki nr 119 wskazano prawidłowego właściciela działki, gdyż   
  w wyniku umowy sprzedaży nr 2892/2021, zwartej dnia 15 czerwca 2021 r., nastąpiła zmiana właścicieli działki nr 119, która odbyła się po wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji,
* w zakresie działki nr 22 *inwestor* poinformował o rozbieżności oznaczeń   
  nr działki pomiędzy księgą wieczystą a stanem w ewidencji gruntów, dlatego *Minister* dokonał wymaganej korekty mapy z projektem podziału nieruchomości, zawierającej wadliwe dane,
* w zakresie działki nr 28/59 powstałej z podziału działki nr 28/41 obręb 0031 Medyna, oraz działek 318/2 i 318/1, powstałych z podziału działki nr 318 obręb 0009 Kiwity, *inwestor* poinformował o błędnych zapisach w decyzji odnośnie powierzchni działek, dlatego koniecznym stało się skorygowanie odpowiednich zapisów w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, dokonanie korekty załącznika nr 5 oraz załącznika nr 6 do zaskarżonej decyzji, jak również skorygowanie map   
  z projektami podziału nieruchomości w ww. zakresie,
* w zakresie działki nr 66/3 *inwestor* wystąpił z wnioskiem o skorygowanie mapy   
  z projektem podziału nieruchomości z uwagi na niewłaściwe oznaczenie działki   
  w opisie przedmiotowej mapy, w związku z czym *Minister* dokonał wnioskowanej korekty mapy,
* w zakresie działki nr 344 *inwestor* wystąpił z wnioskiem o uchylenie mapy   
  z projektem podziału nieruchomości, ze względu na błędny zapis w wykazie zmian gruntowych w stanie dotychczasowym w powierzchni użytku działki nr 344, dlatego koniecznym stała się jej korekta,
* w zakresie działki nr 40 *inwestor* poinformował o omyłce pisarskiej numeru księgi wieczystej w ewidencji gruntów, w związku z czym *Minister* dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, załączników nr 5 i 6   
  do zaskarżonej decyzji oraz mapy z projektem podziału nieruchomości, zawierających te dane,
* w zakresie działki nr 47/1 *inwestor* wystąpił z wnioskiem o korektę zapisu dotyczącego nr księgi wieczystej działki nr 47/1, gdyż jak wskazał *inwestor*, funkcjonuje ona w dwóch księgach wieczystych, w związku z powyższym ustalono, że prawidłowy nr księgi wieczystej dla ww. działki to ….., dlatego koniecznym było jego skorygowanie w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, załączniku nr 5 do zaskarżonej decyzji oraz mapy z projektem podziału nieruchomości, zawierającej te dane,
* w zakresie działki nr 18/6 *inwestor* wystąpił o korektę załącznika   
  nr 6 do zaskarżonej decyzji, ze względu na błędny nr księgi wieczystej, w związku   
  z powyższym *inwestor* otrzymał błędny wypis z rejestru ewidencji gruntów; prawidłowy nr księgi wieczystej dla działki nr 18/6 to ……., dlatego koniecznym było jego skorygowanie.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności jest - dokonana na podstawie   
art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiana, szczegółowo określona w punkcie I niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując zarzuty skarżących stron, 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 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 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).

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, pismem z dnia 3 grudnia 2020 r., znak: DLI-I.7621.33.2021.IG, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniach skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismami z dnia   
12 stycznia 2022 r, znak: TG/19029/0016/2022, z dnia 12 stycznia 2022 r., znak: TG/19029/0017/2022, z dnia 12 stycznia 2022 r., znak: TG/19029/0018/2022, odniósł się do uwag skarżących stron, a organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał stanowisko inwestora skarżącym przy piśmie z dnia 8 kwietnia 2022 r., znak: DLI-I.7621.33.2021.AN.3 (IG), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*,   
o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez strony skarżące, *Minister* stwierdził,   
co następuje.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że Pan Z. J., Pani E. Ś. oraz Pan Z. K. sformułowali tożsame co do meritum, ogólne zarzuty co do całości inwestycji, nie wskazując przy tym do jakich naruszeń - ich zdaniem - doszło w odniesieniu do nieruchomości stanowiących jego własność.

Wyjaśnienia wymaga, iż podmiot wnoszący odwołanie musi wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego, czyli konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, którym może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego, bezpośrednio wiążącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Taki obowiązek determinuje też zakres zaskarżenia decyzji   
w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18).

Interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych   
odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości. W wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca inwestycji liniowej, jaką jest inwestycja drogowa, oddziaływującej na prawa wielu osób wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności ochrony własnego, indywidulanego i określonego prawa i to tylko w tym zakresie, w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa.

Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej.

Skarżący w ogóle nie wskazali natomiast, do jakich naruszeń doszło w zakresie ich nieruchomości.

Za chybione uznać należy zarzuty skarżących, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia interesów skarżących oraz że dokumentacja projektowa zawiera wady i jest sprzeczna z przepisami, w tym techniczno-wykonawczymi. Ponadto chybiony jest zarzut Pana Z. J. dotyczący naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz art. 35 *ustawy Prawo budowlane* w związku z art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*.

Nie może bowiem ujść uwadze, że skarżący nie wskazali na czym konkretnie polegają wskazywane przez nich naruszenie ich interesów oraz z jakimi konkretnie przepisami prawa niezgodna jest dokumentacja projektowa zatwierdzona *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* do wniosku   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany   
i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy* *Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie   
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za konstrukcję drogi i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Zgodnie bowiem   
z art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach, wymaganiami *ustawy Prawo budowlane*, przepisami innych ustaw oraz zasadami wiedzy technicznej. Powyższe musi być potwierdzone stosownym oświadczeniem o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, które   
w niniejszej sprawie znajduje się w projekcie budowlanym.

Należy podkreślić, że to projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji   
w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art.   
11b w zw. z art. 11d *specustawy drogowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a *specustawy drogowej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia   
2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać również należy, iż ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziła zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt   
(art. 20 *ustawy Prawo budowlane*). Sprawdzenie zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt.   
2 *ustawy Prawo budowlane*). Powyższe przepisy korespondują z szeroką odpowiedzialnością projektanta za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany – art. 20, art. 93 pkt. 1, art. 95 i nast. *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Legalis nr 1680462).

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji, po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził,   
że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz   
w *rozporządzeniu w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego.*

Jak już wcześniej wspomniano, analizy poprzedzające sporządzenie projektu budowlanego i przyjętych w nim rozwiązań techniczno–projektowych, nie mogą stanowić przedmiotu rozstrzygania w przedmiotowym postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestie te bowiem należą   
do obowiązków projektanta, do którego należy opracowanie projektu budowlanego,   
w związku z czym powyższy zarzut należy uznać za bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutu skarżących w kwestii braku zatwierdzonego projektu robót geologicznych dla przedmiotowej inwestycji, jak również do przedstawionej w toku postępowania odwoławczego przez Pana Z. J. kopii decyzji Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 marca 2022 r., znak: DGK-WHG.710.21.2021.AH, uchylającej decyzję Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 23 marca 2021 r., znak: GW.7440.27.2020, zatwierdzającą Projekt robót geologicznych dla określenia geologiczno-inżynierskich warunków podłoża dla potrzeb zadania „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 513 na odcinku Lidzbark Warmiński-Wozławki”,   
i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, wskazać jedynie należy, iż powyższa kwestia pozostaje bez wpływu na wynik niniejszej sprawy, bowiem w świetle art. 11d ust. 1 oraz art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej* tego rodzaju decyzja nie jest wymagana w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych, jak sama jej nazwa wskazuje, dotyczy prowadzenia – na podstawie zezwolenia odrębnego od zezwolenia na realizację inwestycji – prac geologicznych. Decyzja ta stanowi zatem podstawę do wykonywania przez inwestora prac geologicznych, a nie zaś podstawę do wydania decyzji   
w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Na uwzględnienie nie zasługują zarzuty skarżących dotyczące naruszenia, w ich ocenie, wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

W świetle poglądów judykatury, aprobowanych przez *Ministra*, wyrażonych   
m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 kwietnia   
2011 r., sygn. akt II SA/Ke 193/11, „do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że - poprzez realizację obiektu budowlanego - jego prawa wynikające   
z własności są ograniczane, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego”. W wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., sgn. akt II SA/Ol 545/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał natomiast, że w celu oceny,   
czy nie zostały naruszone uzasadnione interesy osób trzecich konieczne jest ustalenie, czy wzniesienie danego obiektu budowlanego odpowiada warunkom techniczno-budowlanym i czy nie powoduje pogorszenia warunków sanitarnych oraz uciążliwości dla otoczenia. O naruszeniu interesu osób trzecich można mówić jedynie wtedy, gdy zostały naruszone w tym względzie konkretne przepisy.

Wyraźnego zaznaczenia wymaga, że 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204,   
z późn. zm.)

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1517/97: „Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich   
w prawie budowlanym nie może oznaczać w praktyce konieczności wyrażenia zgody na budowę przez właścicieli sąsiednich działek. Interesy osób trzecich winny być brane pod uwagę na etapie prac projektowanych i przez organ przygotowujący decyzję - pozwolenie na budowę. Nie można jednak oczekiwać, aby interes osób trzecich był najważniejszym i jedynym kryterium, jakie bierze się pod uwagę przy wydawaniu pozwolenia na budowę.”

Jednocześnie wskazać należy, że przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5   
ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane.* Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz   
ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować   
w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

W pkt 3.3 ppkt 4 *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*  organ I instancji odniósł się do kwestii określonej w art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej*, zaś organ odwoławczy powyższe rozstrzygnięcie organu I instancji utrzymał w mocy w tym zakresie.

Oceniając, 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, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że - poprzez realizację obiektu budowlanego - jego prawa wynikające z własności są ograniczane, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Według *Ministra* ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić   
do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą   
o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia *inwestora* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

W związku z powyższym *Minister* nie podziela stanowiska skarżących, iż *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* zezwalająca na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej narusza ich interesy, w związku z czym powyższy zarzut należy uznać   
za nietrafny, a skarżący nie sprecyzowali, w jaki sposób zaskarżona decyzja narusza   
te interesy.

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów zawartych   
w odwołaniach i uzupełniających je pismach, *Minister* stwierdził, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron - zatwierdzone w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* są prawidłowe.

Działka Pani E. Ś. nr 206 objęta została liniami rozgraniczającymi teren przedmiotowej inwestycji drogowej, wskutek czego ulega ona podziałowi na działki   
nr 206/1 – przeznaczoną pod drogę, i nr 206/2 pozostającą we własności skarżącej   
i objętej ograniczeniem w korzystaniu celem budowy zjazdu indywidualnego, budowy sieci wodociągowej, sieci telekomunikacyjnej i na potrzeby budowy elektroenergetycznej linii – przyłącza elektroenergetycznego.

Natomiast działki Pana Z. K. nr 50/3 i 50/4, znajdujące się w liniach rozgraniczających teren przedmiotowej inwestycji drogowej, ulegają podziałowi. Działka nr 50/3 dzieli się na działkę nr 50/10 przeznaczoną pod drogę oraz działkę   
nr 50/9 pozostającą we własności skarżącego i podlegającą ograniczeniu w korzystaniu wskutek konieczności przebudowy zjazdu indywidualnego, przebudowy elektroenergetycznej linii oświetleniowej i napowietrznej ]nn-0,4kV oraz rozbiórki elektroenergetycznej linii oświetlenia. Ponadto działka nr 50/4 ulega podziałowi   
na działki nr 50/12 i 50/13 przeznaczone pod budowę drogi oraz działkę   
nr 50/11 pozostającą własnością skarżącego przeznaczoną do ograniczenia   
w korzystaniu w związku z przebudową zjazdu indywidualnego, przebudową elektroenergetycznej linii napowietrznej nn-0,4kV oraz rozbiórką elektroenergetycznej linii oświetlenia.

W odniesieniu do działek Pana Z. J. - zaskarżoną decyzją objęte   
są działki nr 51 i 52 obręb 0017 Wozławki. Działka nr 51 objęta jest liniami rozgraniczającymi teren przedmiotowej inwestycji drogowej, w wyniku czego ulega ona podziałowi na działki nr 51/1 i 51/3, przeznaczone pod budowę drogi, oraz nr 51/2 pozostająca przy dotychczasowym właścicielu. Działka nr 51/2 podlega ponadto ograniczeniu w korzystaniu w związku z projektowaną na niej rozbiórką sieci telekomunikacyjnej. Działka nr 52 z kolei przeznaczona została do ograniczonego sposobu korzystania w związku z planowaną rozbiórką sieci telekomunikacyjnej oraz budową zjazdu indywidualnego.

W ocenie *Ministra*, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżących stron nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Wbrew twierdzeniom Pana Z. J., w odniesieniu do jego działek, nie doszło do naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. a), c) oraz i) *specustawy drogowej*, albowiem   
w *decyzji Wojewody Warmińsko–Mazurskiego* w pkt 10 tego rozstrzygnięcia określono szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,   
a w pkt 8 oraz załączniku nr 6 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* określono ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h, w tym dotyczące działek skarżącego. Ponadto w zaskarżonej decyzji, wbrew zarzutom Pana Z. J., określono obowiązek i termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, o czym świadczy zapis pkt 8.1 na str. 51 zaskarżonej decyzji oraz treść pkt 10.1   
na str. 55, zgodnie z którym rozbiórki dokonać należy przed zgłoszeniem zakończenia budowy lub przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Odnosząc się do zarzutu Pana Z. J., Pani E. Ś. oraz Pana Z. K. dotyczącego niezgodności zaskarżonej decyzjiz treścią *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,* wyjaśnić w pierwszej kolejności należy, że decyzja w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji nie niesie ze sobą rozstrzygnięć formalnych w zakresie przejęcia nieruchomości pod realizację inwestycji, bowiem przedstawia jedynie możliwy zasięg realizacji inwestycji. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w powołanej poniżej argumentacji.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją,   
o wydanie której występuje inwestor przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Zgodnie z art. 71 ust. 1ustawy z dnia 3 października   
2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U.   
z 2022 r., poz. 1029 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie”*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia. Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa natomiast szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji.

Pomimo użycia w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* takich wyrazów jak „lokalizacja” lub „usytuowanie” w kontekście danego przedsięwzięcia, istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie całkowite skonkretyzowanie   
(co do dokładnych współrzędnych w przestrzeni trójwymiarowej) lokalizacji danej inwestycji (przedsięwzięcia). Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia,   
na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne   
i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni, w szczególności poprzez ustalenie precyzyjnego układu współrzędnych inwestycji. Kwestia szczegółowej lokalizacji (usytuowania) całego przedsięwzięcia, wraz z jego poszczególnymi elementami ingerującymi w przestrzeń, tak pod jak i na powierzchni ziemi, co do zasady, dokonana zostanie dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

Stosownie do treści do art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z tym zastrzeżeniem, iż w kwestii dokładnej, precyzyjnej lokalizacji (usytuowania) przedsięwzięcia, takie związanie jest na poziomie pewnej ogólności ustaleń organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a to ze względu   
na hipotetyczny (przybliżony) charakter lokalizacji przedsięwzięcia dokonywanej na mocy pierwszej decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym. (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz   
do art. 71).

Z przepisów *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* nie wynika, aby inwestor ubiegający się o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach był zobowiązany do przedłożenia projektu budowlanego, bądź też takiego określenia planowanej inwestycji, które byłoby następnie dokładnie odwzorowane w decyzji   
o pozwoleniu na budowę. Zgodność decyzji o pozwoleniu na budowę (zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej) z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach   
to zgodność inwestycji z określonymi w tej decyzji wymogami jej realizacji. Wymogów tych zaś zaskarżona decyzja nie narusza (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2814/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i następcza decyzja inwestycyjna (zezwolenie na inwestycję) są wydawane na podstawie różnych aktów prawnych,   
w ramach odrębnych procedur, przez różne organy i w konsekwencji spełniają różne cele. Żadna z tych decyzji nie zastępuje drugiej. Podmiot, który chce zrealizować określone przedsięwzięcie ma obowiązek uzyskać obie decyzje. Każda z tych decyzji dotyczy innych aspektów planowanej inwestycji. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przesądza z punktu środowiskowego o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia   
i warunkach określających tę dopuszczalność. Natomiast lokalizacja przedsięwzięcia rozumiana jako dokładne, precyzyjne, usytuowanie całości przedsięwzięcia, jak i jego poszczególnych elementów następuje dopiero na etapie wydania decyzji inwestycyjnej (zezwolenia na realizację inwestycji).

Co więcej, organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej nie są uprawnione do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym   
w *ustawie* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Niedopuszczalna jest zatem w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, analiza (ocena) decyzji środowiskowej, wydanej w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11 i z dnia   
27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W konsekwencji powyższych wyjaśnień, dodać należy, iż wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym przez Wójta Gminy Kwity   
i zakończonym *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*. Tak więc należy stwierdzić, że jeśli skarżący byli zdania, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna zawierać inne warianty przebiegu drogi, rozwiązania dotyczące ronda, jak również uwzględniać występowanie na terenie planowanej inwestycji siedliska chronionego gatunkiem ptaka - cietrzewia, to mogli tego rodzaju uwagi zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego. Z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie wynika natomiast, aby na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań dla omawianej inwestycji skarżący wnosili jakiekolwiek uwagi czy zastrzeżenia.

Niemniej do kwestii występowania na terenie planowanej inwestycji siedliska chronionego gatunkiem ptaka – cietrzewia, odniósł się *inwestor* w pismach z dnia   
12 stycznia 2022 r., znak: TG/19029/0016/2022, TG/19029/0017/2022, TG/19029/0018/2022, w których wskazał, że w trakcie inwentaryzacji przyrodniczej wykonanej przez specjalistów m.in. ornitologów w roku 2019 r. dla potrzeb sporządzenia karty informacji przyrodniczej przed wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie stwierdzono w terenie występowania cietrzewia. Pełnomocnik *inwestora s*konsultowała powyższe informacje skarżących z Ośrodkiem Hodowli Cietrzewia w Nadleśnictwie w Spychowie, Nadleśnictwem w Bartoszycach oraz Kierownikiem Muzeum Przyrody w Olsztynie, tj. instytucjami zawodowo   
od kilkudziesięciu lat związanymi z tematem wsiedlenia i reintrodukcji cietrzewia   
w Polsce i na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Z przeprowadzonych konsultacji wynika, że na terenie przedmiotowej inwestycji drogowej ostatnia odnotowana obserwacja cietrzewia miała miejsce ponad 200 lat temu. Tereny gmin Lidzbark Warmiński, Kiwity, Bisztynek (nadleśnictwo Bartoszyce) nie są brane pod uwagę do przyszłych wsiedleń cietrzewia ze względu na nieodpowiedni dla tego gatunku biotop. Terenami wsiedleń i obserwacji cietrzewia są południowe tereny województwa warmińsko-mazurskiego oddalone ponad 100 km od inwestycji, a zasięg występowania cietrzewia od siedliska to max. 35 km, jak również wsiedlane cietrzewie   
są zaobrączkowane i zaopatrzone w nadajniki GPS, żeby śledzić ich dalsze losy. Ponadto na gatunki chronione wyszczególnione w *decyzji o środowiskowych* uzyskano odpowiednie decyzje derogacyjne - zamieszczone w Tomie A.3 PZT.

Dodać należy, że skarżący poza twierdzeniami na temat występowania cietrzeiwa   
na terenie przedmiotowej inwestycji drogowej, nie przedstawili na te okoliczność żadnych dowodów.

W konsekwencji powyższego, wskazywane przez skarżących zarzuty co do niezgodności *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* z *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, uznać należy za chybione.

Bez znaczenia dla prawidłowości zaskarżonej decyzji pozostają zarzuty Pana Z. J. dotyczące sprzeczności dokumentacji stanowiącej podstawę do wydania zezwolenia ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Bisztynek.

Podkreślić należy bowiem wyraźnie, iż stosownie do treści art. 11i ust. 2 *specustawy drogowej,* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym   
z podstawowych skutków wskazanego powyżej wyłączenia, jest brak związania *inwestora* i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również ustaleniami stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1740/22 i z dnia   
27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12, LEX nr 1251906 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1093/10, LEX nr 795747), jeżeli *inwestor* występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie *specustawy drogowej*, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 977), w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej   
z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z tym zarzuty skarżącego w tej kwestii uznać należy za chybione.

Odnośnie zaś zarzutów Pana Z. J., Pani E. Ś. oraz Pana Z. K. dotyczących znajdującej się w przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej zabytkowej kapliczki w Wozławkach, zwrócić należy uwagę,   
że obiekt ten usytuowany jest na działkach, których właścicielami są Skarb Państwa   
i Pani E. Ś.. Wobec tego, jak była już mowa powyżej, skarżący mogą kwestionować *decyzję Wojewody Warmińsko–Mazurskiego* jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ona ich interesu prawnego wynikającego z tytułów prawnorzeczowych przysługujących do nieruchomości położonych w obszarze projektowanej inwestycji drogowej. Podnoszenie zarzutów w kontekście rozwiązań przyjętych na innych odcinkach, niż w obszarze nieruchomości Pana Z. J. i Pana Z. K. może leżeć wprawdzie w ich interesie. Interes ten jednak, jako niemający charakteru pochodnego z prawem własności nieruchomości (w tym przypadku prawo chronione, z którego wywodzony jest interes prawny), ma wyłącznie charakter faktyczny. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji.

Tak sformułowany interes faktyczny Pana Z. J. i Pana Z. K. jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji (kwestie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej). Uznanie przy tym, jak chcieliby skarżący, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych   
z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które   
są zagrożone w związku z planowana inwestycją (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Odnosząc się zatem do wątpliwości Pani E. Ś.– właścicielki działki nr 206 w Wozławkach, na której częściowo zlokalizowana jest ww. kapliczka, wskazać należy, że zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f) *specustawy drogowej*, wniosek o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności opinie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów. Właściwy organ wydaje opinie,   
o których mowa w ust. 1 pkt 8 art. 11d *specustawy drogowej*, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Opinie, o których tu mowa zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami (art. 11d ust. 3 *specustawy drogowej*). W konsekwencji opinia, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f) *specustawy drogowej,* zastępuje zarówno pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 *Prawa budowlanego*), jak i uzgodnienie robót budowlanych przy obiektach budowlanych nie wpisanych do rejestru zabytków, ale ujętych w gminnej ewidencji zabytków (art. 39 ust. 3 *Prawa budowlanego*).

Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Jak bowiem wynika z akt sprawy, *inwestor* pismem z dnia 14 sierpnia 2020 r., znak: TG/19029/1184/2020/3425, wystąpił do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o wydanie opinii do wniosku   
o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, na które to pismo nie uzyskał odpowiedzi w wyznaczonym terminie, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto *inwestor* w piśmie z dnia 12 stycznia 2022 r., znak: TG/19029/0017/2022, wyjaśnił, iż na dzień wystąpienia o ww. opinię, kapliczka była wpisana do gminnej ewidencji zabytków, co zostało zawarte w opisie o wydanie opinii, jak również uwidoczniono w nim lokalizację kapliczek i krzyży w aktualnej lokalizacji  
na planie sytuacyjnym w skali 1:2500. Ponadto ww. opis do pisma o wydanie opinii Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków zawierał również informacje   
o delokalizacji występujących w przyszłym pasie drogowym kapliczek i krzyży, które zostały wskazane w projekcie zagospodarowania terenu, jak również w projekcie budowlanym branży drogowej.

Ponadto *inwestor* przy piśmie z dnia 12 stycznia 2022 r., znak: TG/19029/0017/2022, zaznaczył, iż przed przystąpieniem do prac wystąpi do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o zgodę na delokalizację kapliczki w projektowane miejsca – wskazane   
w projekcie zagospodarowania terenu oraz w projekcie budowlanym branży drogowej zgodnie z ustawą z dania 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami   
(t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 840, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o ochronie zabytków*”. *Inwestor* ww. piśmie dodał, że nowa lokalizacja kapliczki w Wozławkach została pozytywnie zaopiniowana przez Urząd Miejski w Bisztynku po zasięgnięciu opinii Rzymskokatolickiej Parafii Świętego Antoniego Opata w Wozławkach. Ponadto nowa lokalizacja kapliczki uwzględnia dogodne dojście do kapliczki od strony starodroża drogi wojewódzkiej nr 513, od strony miejscowości Wozławki, bez konieczności przekraczania przez pielgrzymujących i osoby zainteresowane drogi krajowej nr 57. *Inwestor* dodał także, że zaproponowana lokalizacja kapliczki zwiększa bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu oraz dostępność do tego obiektu.

Dodać należy, że decyzja Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków z dnia   
22 lipca 2021 r., znak: IZAR.5140.1.7.2021.jk, o wpisaniu omawianej kapliczki do rejestru zabytków, nie jest opinią, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f) *specustawy drogowej* i w konsekwencji pozostaje bez wpływu na przyjęte rozstrzygnięcie. Wyjaśnić bowiem należy, że wojewódzki konserwator zabytków, co do zasady, jest organem udzielającym pozwolenia na dokonywanie różnorakich czynności i robót określonych w art. 36   
ust. 1 *ustawy o ochronie zabytków*. W przypadku realizacji inwestycji drogowej   
na podstawie *specustawy drogowej* władcze uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie zastąpione zostały jego wypowiedzią w formie opinii. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wyrażanie opinii przez wojewódzkiego konserwatora zabytków nie zostało ograniczone jedynie do form ochrony ujętych w rejestrze zabytków, ale w szerszy sposób, do wszystkich form ochrony, w której właściwym organem jest ten organ. Podkreślić w tym miejscu należy, że opinie o których mowa   
w art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej,* nie są wiążące ani dla inwestora ani dla organu orzekającego, co oczywiście nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez inwestora okoliczności podnoszonych w tych opiniach. Organ orzekający zobowiązany natomiast jest do uwzględnienia tych opinii w takim zakresie, który będzie wynikał   
z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, wiążących organ orzekający niezależnie od rozwiązań wnioskowanych przez inwestora. O ile jednak organ orzekający zobowiązany jest we własnym zakresie dokonać oceny zgodności z prawem wnioskowanej inwestycji drogowej, o tyle opinie o których mowa w art. 11d   
ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* stanowią w istocie branżowe wsparcie dla organu orzekającego w dokonywaniu oceny dopuszczalności realizacji inwestycji drogowej przez pryzmat szczególnie ochrony prawnej tych wartości, którym służą regulacje prawne dotyczące sfery pozostającej w zakresie działania tych organów.

W przypadku braku wyrażenia opinii w wyznaczonym terminie 30 dni od dnia otrzymania przez organ wniosku inwestora o jej wydanie, inwestor musi wylegitymować się przed organem orzekającym przy składaniu wniosku z faktu, iż wystąpił o wydanie takiej opinii w określonym dniu. Dopiero bowiem na takiej podstawie organ orzekający nie będzie mógł uczynić inwestorowi zarzutu braku kompletności wniosku, jeżeli zostanie wykazane, że brak opinii wynika z zaniechania jej wydania przez określony organ   
w wyznaczonym terminie. Należy przy tym podkreślić, iż organ opiniujący nie musi wyrażać swojego stanowiska w sprawie, lecz właśnie takiemu zaniechaniu ustawodawca przypisuje brak zastrzeżeń do wniosku. Co jednak istotne, zgłoszenie zastrzeżeń   
na późniejszym etapie, już w toku postępowania o wydanie decyzji, nie ma znaczenia prawnego, chyba że właściwy organ wskazałby na prawne źródło tych zastrzeżeń wiążące organ orzekający niezależnie od tego, o co wnioskował inwestor. Taka sytuacja w przedmiotowej sprawie nie miała jednak miejsca.

Ponadto za chybione uznać należy zarzuty Pana Z. J. dotyczące naruszenia przez organ I instancji art. 7, 77 § 1, oraz 80 *kpa*.

Wskazać należy, że organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie   
i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza   
to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających   
do rozpatrzenia wniosku strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

Ponadto wskazać należy, że kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi w przepisach art. 7, 8 i 80 *kpa*, nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu strony postępowania, chociaż musi wykazywać, że wydane orzeczenie wynika   
z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. Materiał sprawy musi odpowiadać na wątpliwości strony i nawet jeśli nie zgadza się ona z rozstrzygnięciem, musi, w razie kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, dawać przekonanie   
o słuszności zaskarżonego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1754/13). Fakt udowodnienia danej okoliczności jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne   
na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest "czynnością myślową" i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego na podstawie wiedzy i doświadczenia życiowego (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2267/11 oraz z dnia   
5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 678/10).

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób zatem przyjąć, że organ I instancji rozpoznając niniejszą sprawę w zakresie interesu prawnego skarżących, nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7, 77 § 1 i art. 80 *kpa*, nie wykazując niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie *Ministra* materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź,   
co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

Wyjaśnić należy także, 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).

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.

W toku postępowania w sprawie wydania decyzji zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej – w ocenie *Ministra* – nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych   
w sposób, jaki podnoszą skarżący, mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stwierdzić należy, iż z akt sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wynika, że zgłoszone w toku postępowania zarzuty, uwagi i wnioski skarżących podlegały analizie i były przedmiotem postępowania wyjaśniającego, o czym każdorazowo powiadamiano skarżących. W szczególności organ I instancji zwrócił się   
do *inwestora* o zajęcie stanowiska odnośnie zarzutów skarżących. Zatem – wbrew twierdzeniom skarżących – organ I instancji przeprowadził wyczerpujące postępowanie, doprowadzając do wyjaśnienia całokształtu istotnych okoliczności sprawy, a zwłaszcza kwestii spornych przez nich podniesionych. Zgromadzony przez organ I instancji materiał dowodowy był kompletny i umożliwiał wydanie rozstrzygnięcia, w związku z czym, podniesiony przez skarżących zarzut dotyczący braku zebrania materiału dowodowego przez organ I instancji w wyczerpujący sposób, naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa* uznać należy za nietrafny.

Stanowisko Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w wystarczający sposób wskazuje   
na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżących, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie mając żadnych wątpliwości, iż zgromadzony materiał dowodowy dawał podstawy do wydania rozstrzygnięcia i zakończenia postępowania, wbrew twierdzeniom skarżących, nie był zobligowany   
do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie *Ministra*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa* ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym również rozważył argumenty przedstawione przez skarżących. Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą 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 zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania   
o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia   
w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08).

Jednocześnie zauważyć należy, iż tożsame zarzuty, jak w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego, skarżący podnieśli również na etapie postępowania odwoławczego i zarzuty te zostały uznane przez *Ministra* jako niezasadne. W ocenie organu odwoławczego fakt, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie uwzględnia postulatów i wniosków skarżących, które – z przyczyn szczegółowo wymienionych w niniejszej decyzji nie mogły zostać uwzględnione – nie świadczy   
naruszeniu ich uzasadnionych interesów.

Zwrócić bowiem należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Szeroki zakres środków dowodowych możliwych do przeprowadzenia w sprawie na podstawie art. 75 kpa nie powoduje konieczności ich przeprowadzenia, jeśli dana okoliczność została już wyjaśniona   
w oparciu o inny dowód i nie został on podważony (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12 i z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15).

To, że organy mają obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego w sprawie, nie oznacza, że automatycznie powinny uwzględnić każdy wniosek dowodowy zgłoszony przez stronę. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko z faktu samego negowania stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę postępowania (inwestora) lub organ administracji.

W omawianej sprawie – jak już wskazano powyżej – wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy administracji ustalone w oparciu   
o zgromadzony materiał dowodowy. Podkreślenia wymaga, iż w ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający   
do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia.

Natomiast uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt II niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pana A. J., *Minister* stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Przed rozpoznaniem odwołania niezbędne jest więc zbadanie przez organ drugiej instancji legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego ten środek zaskarżenia. Podkreślić należy, że prawo to jest niezależne od okoliczności, czy strona brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego   
w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest z pewnością *inwestor*. Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu o art. 28 *kpa*. Zgodnie bowiem z art. 11c *specustawy drogowej*, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *kpa*,   
z zastrzeżeniem przepisów tej ustawy.

Przy czym podkreślić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania   
art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art.   
11 ust. 1 *specustawy drogowej*. Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W ich przypadku przysługiwanie im przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren, jak również nieruchomości, wobec których określono ograniczenia w korzystaniu dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*. Zgodnie zaś z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu   
ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreślany jest w szczególności realny i aktualny charakter interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, wynikający   
z zastosowania konkretnej normy prawnej. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym,   
że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną   
tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się   
z realnością, co oznacza, że powinien on istnieć w dacie stosowania norm. O interesie prawnym osobistym, własnym i indywidualnym można zaś mówić, gdy przypisać   
go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną.   
Przy tym interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, a nie wynikać   
z subiektywnego przekonania podmiotu o jego naruszeniu, czy wreszcie jego woli prowadzenia określonego postępowania (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1081/09, Lex nr 706394 oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1827/09, Lex nr 1165397, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt II OZ 157/09, Lex nr 535061, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1996/97, Lex nr 48720).

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany   
do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1588/12, LEX nr 1218392). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego.   
Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny   
w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy   
do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia   
i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827).

Zwrócić należy uwagę, że w złożonym przez Pana A. J. odwołaniu z dnia 30 września 2021 r. zostały podniesione zarzuty względem planowanej inwestycji. Skarżący wskazał wyłącznie, iż jest właścicielem nieruchomości przez które zostanie przeprowadzona przedmiotowa inwestycja, jednak nie wskazał żadnego konkretnego numeru działki, której jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym.

Tymczasem z akt sprawy oraz informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego wynika, że Pan A. J. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty żadnej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających,   
iż przysługuje Panu A. J. ograniczone prawo rzeczowe   
do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy Pana A. J. można uznać za stronę postępowania w sprawie decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 3 grudnia 2021 r., znak:   
DLI-I.7621.33.2021.IG.1, wezwał skarżącego do wykazania przysługującego mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*,   
z pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, jego odwołanie   
od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* zostanie rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

Na skutecznie doręczone ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 3 grudnia 2021 r., znak: DLI-I.7621.33.2021.IG.1, Pan A. J. nie udzielił odpowiedzi, a więc zgodnie z pouczeniem zawartym ww. wezwaniu, *Minister* rozpoznał jego odwołanie   
w oparciu o posiadany materiał dowodowy, a tym samym uznał, iż materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby skarżącemu przysługiwał przymiot strony - w rozumieniu art. 28 *kpa* - w sprawie dotyczącej zezwolenia   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wskazać należy ponownie, iż kwestionowanie decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – np. prawo własności. Zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej. Inwestycje tego typu mają złożony charakter, a inwestor działa w interesie publicznym, tym samym odwołanie od decyzji wydawanych w postępowaniach dotyczących inwestycji liniowych należy rozpatrywać z uwzględnieniem prymatu interesu publicznego tylko w odniesieniu do konkretnego interesu prawnego odwołującego się (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1784/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe powoduje, że strona może skutecznie podnosić wyłącznie zarzuty dotyczące wpływu realizacji inwestycji na własną nieruchomość. Natomiast jak zostało wcześniej wskazane, ze zgromadzonego przez organ odwoławczy materiału dowodowego wynika, iż Pan A. J. nie figuruje jako właściciel żadnej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających,   
iż przysługuje skarżącemu ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Skarżący, poprzez brak udzielenia odpowiedzi na ww. wezwanie z dnia 3 grudnia   
2021 r., nie skonkretyzował na czym polega jego interes prawny w sprawie zezwolenia   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Skarżący nie wskazał zatem, z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną, wywodzi swój interes prawny w sprawie o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Natomiast, jak już to zostało wyżej wyjaśnione, w art. 28 *kpa* ustawodawca przymiot strony w postępowaniu administracyjnym powiązał z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku podmiotu żądającego podjęcia czynności organu. Interes prawny, o którym mowa w ww. przepisie pojmowany jest jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes prawny musi być własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a więc nie ewentualny.

Pan A. J. jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Skarżący nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem,   
że jest stroną postępowania w sprawie o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest – w aspekcie ustalania katalogu stron – ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron   
w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań. Tymczasem zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia   
16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. postanowienie składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazuje się, że postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego. Budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak   
i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie - w zakresie Pana A.. zostało wniesione przez podmiot nieposiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 *kpa*. Stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*.

Wobec powyższego, oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności orzekania co do wszystkich odwołań (w tym tych niepochodzących od stron) w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

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, 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 2023 r. poz. 259,   
z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju   
i Technologii w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1.1–1.8** - zamienne mapy z projektami podziału nieruchomości: nr 121, z obrębu 0005 Lidzbark; nr 22, z obrębu 0012 m. Lidzbark Warmiński; nr 28/41, z obrębu 0031 Medyny; nr 66/3, z obrębu 0013 Kobiela; nr 318, z obrębu 0009 Kiwity; nr 344, z obrębu 0009 Kiwity; nr 40, z obrębu 0015 Rokitnik; nr 47/1, z obrębu 0015 Rokitnik, wraz   
z wykazami zmian gruntowych,

**Nr 2.1–2.4** - zamienne strony nr 4.1- 4.4 „Wykazu działek objętych inwestycją w liniach rozgraniczających do przejęcia na rzecz województwa warmińsko-mazurskiego (samorządu)”,

**Nr 3.1–3.4** - zamienne strony nr. 5.1–5.4 „Wykazu działek przeznaczonych   
do ograniczonego sposobu korzystania”.