



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana Mirosława Bałko od decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 18/19 dnia 16 grudnia 2019 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 527 na odcinku Łukta-Olsztyn od km ok. 75+200 do km ok. 97+030 (z wyłączeniem skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 527, drogi powiatowej nr 1203N i drogi gminnej nr 157016N od km ok. 95+830 do km ok. 96+007)”,

I. Uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszach 5-7, licząc od dołu strony, zapis:

„429/4 i 429/5 oraz 429/6 (powstałe z podziału 429/3), 430/4 i 430/5 oraz 430/6 i 430/7 (powstałe z podziału 430/3), 432/4 i 432/5 (powstałe z podziału 432/3), 428/4 i 428/5 oraz 428/6 i 428/7 (powstałe z podziału 428/3)”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 5, w wierszu 28, licząc od góry strony, zapis:

„97/2.”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 38, w wierszach 23-25, licząc od dołu strony, zapis:

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

- rysunki nr 2.2, 2.3, 2.4 i 2.24 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- strony tytułowe Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 6 do zaskarżonej decyzji,
- wykaz działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, znajdujący się w Projekcie zagospodarowania terenu cz. 1/2 (strony 2-5), będącym częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 6 do zaskarżonej decyzji,

- rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 6 do zaskarżonej decyzji,
- załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji, zatytułowany: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających – teren pasa drogowego DW 527”, w zakresie działek z obrębem 0005 Komorowo, gmina Łukta,
- załącznik nr 4 do zaskarżonej decyzji, zatytułowany: „Działki przeznaczone pod budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, powiązanych z rozbudowywaną drogą – wykaz działek do ograniczonego sposobu korzystania”,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w miejsce uchylecia, na stronie 1 zaskarżonej decyzji, nowego zapisu:

„429/5 (powstała z podziału 429/3), 430/4 oraz 430/6 (powstałe z podziału 430/3), 432/4 i 432/5 (powstałe z podziału 432/3), 428/4 oraz 428/6 (powstałe z podziału 428/3)”,

- ustalenie, w miejsce uchylecia, na stronie 5 zaskarżonej decyzji, nowego zapisu:

„97/2.

4) na których prace budowlane zostaną wykonane na podstawie przedłożonego przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane:

- obręb 0005 Komorowo, gmina Łukta, powiat ostródzki, działki nr: 429/4 oraz 429/6 (powstałe z podziału 429/3), 430/5 oraz 430/7 (powstałe z podziału 430/3), 432/6 (powstała z podziału 432/3), 428/5 oraz 428/7 (powstałe z podziału 428/3).”,

- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, rysunków nr 2.2, 2.3, 2.4 i 2.24 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiących załączniki Nr 1.1 – 1.4 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennych stron tytułowych Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiących załączniki Nr 2.1 i 2.2 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennego wykazu działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, znajdującego się w Projekcie zagospodarowania terenu cz. 1/2 (strony 2-5), będącym częścią Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik Nr 3 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, zamiennych rysunków nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiących załączniki Nr 4.1 – 4.3 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, opracowania zatytułowanego: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających – teren pasa drogowego DW 527”, w zakresie działek z obrębem 0005 Komorowo, gmina Łukta, stanowiącego załącznik Nr 5 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, opracowania zatytułowanego: „Działki przeznaczone pod budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, powiązanych z rozbudowywaną drogą – wykaz działek do ograniczonego sposobu korzystania”, stanowiącego załącznik Nr 6 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenia opracowania zatytułowanego: „Wykaz działek, na których prace budowlane będą wykonywane na podstawie przedłożonego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością”, stanowiącego załącznik Nr 7 do niniejszej decyzji.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 24 marca 2017 r., zmienionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana Arkadiusza Obidzińskiego, wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 527 na odcinku Łukta-Olsztyn od km ok. 75+200 do km ok. 97+030 (z wyłączeniem skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 527, drogi powiatowej nr 1203N i drogi gminnej nr 157016N od km ok. 95+830 do km ok. 96+007)”. Jednocześnie, *inwestor* wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 16 grudnia 2019 r. decyzję, znak: IGR-II.7820.1.12.2017, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*”, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł m.in. Pan Mirosław Bałko [pismo z dnia 27 grudnia 2019 r., nadane w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1041)].

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

Ponadto, odrębnymi postanowieniami organ II instancji odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* przez dwie strony postępowania, jak również stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania od ww. decyzji przez dwie kolejne strony postępowania.

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

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

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

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

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

W tym miejscu należy wyjaśnić, 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”. Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej został złożony w dniu 24 marca 2017 r. A zatem przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.

Projekt budowlany 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 sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że – poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji – spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane oraz w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, jak również jest zgodny z:

- decyzją Wójta Gminy Jonkowo z dnia 20 lutego 2017 r., znak: GK.6220.16.2016, o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”, oraz postanowieniem Wójta Gminy Jonkowo z dnia 23 marca 2017 r., znak: GK.6220.16.2016, prostującym ww. decyzję,
- decyzją Starosty Ostródzkiego z dnia 23 marca 2017 r., znak: RLŚ.6341.16.2017, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w związku z przedmiotową inwestycją drogową,
- decyzją Starosty Olsztyńskiego z dnia 24 kwietnia 2017 r., znak: GŚ-III.6341.1.11.2017.JZ, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w związku z przedmiotową inwestycją drogową, oraz postanowieniem Starosty Olsztyńskiego z dnia 7 lipca 2017 r., znak: GŚ-III.6341.1.11.2017.JZ, prostującym ww. decyzję,
- postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 kwietnia 2017 r., znak: IGR-II.7840.5.18.207, udzielającym zgody na odstępstwo od wymogów usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych [(Dz. U. z 2014 r. poz. 1227), obecnie: (Dz. U. z 2020 poz. 1247)] oraz w art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym [(Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, z późn. zm.), obecnie: (t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1984)],
- postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 8 maja 2017 r., znak: IGR-II.7840.5.5.2017, udzielającym zgody na odstępstwo oraz odmawiającym udzielenia zgody na odstępstwo od wymogów techniczno-budowlanych zawartych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”.

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

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

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Warmińsko-Mazurski 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 26 kwietnia 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2017, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, w Urzędzie Gminy Jonkowo oraz Urzędzie Gminy Łukta, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W toku postępowania przed Wojewodą Warmińsko-Mazurskim strony postępowania wniosły uwagi i zastrzeżenia do planowanej inwestycji, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Warmińsko-Mazurski w dniu 16 grudnia 2019 r. wydał decyzję, znak: IGR-II.7820.1.12.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 527 na odcinku Łukta-Olsztyn od km ok. 75+200 do km ok. 97+030 (z wyłączeniem skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 527, drogi powiatowej nr 1203N i drogi gminnej nr 157016N od km ok. 95+830 do km ok. 96+007)”. Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Warmińsko-Mazurski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie, w Urzędzie Gminy Jonkowo oraz Urzędzie Gminy Łukta, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 17 grudnia 2019 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2017, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana decyzja zawiera wszystkie niezbędne elementy określone w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Pozytywnie należy przy tym ocenić określenie przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w treści przedmiotowej decyzji - biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* - terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie *ustawy nowelizującej*), wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz

z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*, aktualnym na dzień opracowania projektu.

Wobec tego należy zauważyć, iż w piśmie z dnia 24 lutego 2020 r., znak: 31524-PWY/OLS/2020 (stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu II instancji z dnia 12 lutego 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.1), *inwestor* wyjaśnił, że na stronach tytułowych Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, stanowiącego integralną część Projektu budowlanego, zatwierdzonego jako załącznik nr 6 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, wskazano błędną datę opracowania („marzec 2016 r.” zamiast „marzec 2017 r.”). Następnie, przy piśmie z dnia 8 czerwca 2020 r., znak: 32313-PWY/OLS/2020 (będącym odpowiedzią na wezwanie organu odwoławczego z dnia 26 maja 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.10), *inwestor* przekazał po 4 egz. stron tytułowych Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, uwzględniające prawidłową datę sporządzenia ww. opracowania, tj. marzec 2017 r.

W konsekwencji, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* uchylił strony tytułowe Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, stanowiącego załącznik do zaskarżonej decyzji, i zatwierdził skorygowane zamienne dokumenty, przekazane przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 8 czerwca 2020 r.

W dalszej kolejności należy wskazać, iż w wyniku analizy mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rysunek nr 2.24), stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, organ II instancji dostrzegł, że część działki nr 126/36 (powstałej z podziału działki nr 126/22) i cała działka nr 126/24, obręb 0003 Giedajty, objęte zostały linią przerywaną koloru niebieskiego, opisaną w legendzie ww. mapy jako: „linia ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości”. W treści wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej oraz w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* nie wskazano jednak przedmiotowych nieruchomości, jako objętych omawianą inwestycją drogową. Warto przy tym dodać, iż z treści rysunku nr 2.24. Projektu zagospodarowania terenu nie wynika, aby na ww. działkach miałyby być wykonywane jakiegokolwiek prace budowlane.

Wobec tego pismem z dnia 18 sierpnia 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.13, organ II instancji wezwał *inwestora* do złożenia wyjaśnień w ww. kwestii.

W piśmie z dnia 31 sierpnia 2020 r., znak: 32932-PWY/OLS/2020, *inwestor* wyjaśnił, że ww. działki nie są objęte przedmiotową inwestycją drogową. Jednocześnie, przy ww. piśmie oraz przy piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., znak: 33970-PWY/OLS/2020, *inwestor* przedłożył 4 egz. skorygowanego rysunku nr 2.24 ww. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* uchylił rysunek nr 2.24 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rysunek nr 2.24), stanowiącej załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, i zatwierdził, w miejsce uchylecia, skorygowany ww. rysunek, z którego wynika, że część działki nr 126/36 (powstałej z podziału działki nr 126/22) oraz cała działka nr 126/24, obręb 0003 Giedajty, nie są jednak objęte przedmiotową inwestycją drogową.

Następnie wyjaśnić należy, iż w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* oraz we wniosku *inwestora* o wydanie tej decyzji wskazano, iż działki nr 429/4 i 429/6 (powstałe z podziału działki nr 429/3), 430/5 i 430/7 (powstałe z podziału działki nr 430/3), oraz 428/5 i 428/7 (powstałe z podziału działki nr 428/3), obręb 0005 Komorowo, znajdują się w liniach rozgraniczających teren inwestycji [pkt 1) strona 1 ww. rozstrzygnięcia], przy czym ww. działki nie zostały objęte linią rozgraniczającą teren inwestycji (linia przerywana koloru czerwonego) na przedmiotowej mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4).

W związku z powyższym, ww. pismem z dnia 18 sierpnia 2020 r., organ odwoławczy zwrócił się do *inwestora* o wyjaśnienie również wyżej opisanych rozbieżności.

W odpowiedzi, w ww. piśmie z dnia 31 sierpnia 2020 r. *inwestor* wyjaśnił, że powyższe działki znajdują się w liniach rozgraniczających teren inwestycji, i przy ww. piśmie przedłożył jednocześnie skorygowane w tym zakresie rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 ww. mapy, jak również skorygowane rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu. *Inwestor* wskazał przy tym, że na ww. działkach będą realizacje przede

wszystkim prace związane z rozbiórką istniejącej konstrukcji jezdni (starodroża drogi wojewódzkiej nr 527).

Mając na uwadze ww. wyjaśnienia *inwestora*, pismem z dnia 13 listopada 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.15, organ II instancji zwrócił się do wnioskodawcy przedmiotowej inwestycji drogowej o przedłożenie:

- oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania działkami nr 429/4 i 429/6 (powstałymi z podziału działki nr 429/3), nr 430/5 i 430/7 (powstałymi z podziału działki nr 430/3), oraz nr 428/5 i 428/7 (powstałymi z podziału działki nr 428/3), z obrębu 0005 Komorowo, na cele budowlane,
- po 4 egzemplarze skorygowanych rysunków nr 2.2, 2.3 i 2.4 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, oraz rysunków nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu, w zakresie ww. działek nr 429/4, 429/6, 430/5, 430/7, 428/5 oraz 428/7, obręb 0005 Komorowo,
- 4 egzemplarzy skorygowanego załącznika nr 3 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, zatytułowanego: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających - teren pasa drogowego DW 527”, w zakresie ww. działek nr 429/4, 429/6, 430/5, 430/7, 428/5 oraz 428/7, obręb 0005 Komorowo.

Wyjaśnienia wymaga bowiem, iż linie rozgraniczające teren inwestycji wyznaczają granice pasa drogowego projektowanej drogi (w tym wypadku drogi wojewódzkiej nr 527), lub też granice pasów drogowych innych dróg publicznych, w przypadku gdy wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawiera określenie granic tych pasów (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu II instancji, skoro na ww. działkach nr 429/4, 429/6, 430/5, 430/7, 428/5 oraz 428/7, obręb 0005 Komorowo, stanowiących dotychczas pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 527, mają zostać przeprowadzone prace polegające na rozbiórce nawierzchni dotychczasowej jezdni (a także – jak wynika z dokumentacji projektowej – budowie zjazdu na części ww. działek nr 430/5 oraz 428/7), to brak jest podstaw do objęcia powyższych działek linią rozgraniczającą teren inwestycji, a tym samym – wyznaczenia na nich pasa drogowego drogi wojewódzkiej.

Zdaniem organu II instancji, zarówno prace rozbiórkowe planowane do wykonania na działkach nr 429/4, 429/6, 430/5, 430/7, 428/5 oraz 428/7, obręb 0005 Komorowo, jak i prace związane z budową zjazdu z nawierzchni żwirowej na części działek nr 430/5 oraz nr 428/7, obręb 0005 Komorowo, mogą zostać wykonane na podstawie przedłożonego przez *inwestora* oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na celu budowlane. Jak bowiem wynika z dokumentacji sprawy, przedmiotowe działki stanowią własność Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz pozostają w trwałym zarządzie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

W odpowiedzi na powyższe pismo organu z dnia 13 listopada 2020 r., przy ww. piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. *inwestor* przedłożył dokumenty objęte przedmiotowym wezwaniem organu II instancji. Wskazać przy tym warto, iż na rysunkach nr 2.2, 2.3 i 2.4 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, oraz na rysunkach nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu, ww. działki nr 429/4, 429/6, 430/5, 430/7, 428/5 oraz 428/7 objęte zostały, wprowadzoną do legendy ww. rysunków, linią przerywaną koloru pomarańczowego opisaną jako: „linia nieruchomości, na których prace budowlane zostaną wykonane na podstawie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.

Jednocześnie, w ww. piśmie, skorygowanym następnie pismem z dnia 5 lutego 2021 r., znak: 34491-PWY/OLS/2021 (stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu II instancji z dnia 21 stycznia 2021 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.18), *inwestor* wskazał, iż również na działce nr 432/6 (powstałej z podziału działki nr 432/3), obręb 0005 Komorowo (nieobjętej dotychczas ani linią rozgraniczającą teren inwestycji ani ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości), stanowiącej własność Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zostaną wykonane niezbędne prace budowlane związane z realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej, na podstawie oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (przedłożonego przez *inwestora* wraz z ww. pismem z dnia 7 grudnia 2020 r.). Powyższa działka nr 432/6 na skorygowanym rysunku nr 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów

budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, oraz na skorygowanym rysunku nr 2.2 Projektu zagospodarowania terenu, także została objęta wyżej opisaną linią przerywaną koloru pomarańczowego.

Przy ww. piśmie z dnia 5 lutego 2021 r. *inwestor* przedłożył z kolei 4 egz. skorygowanego opracowania zatytułowanego: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających - teren pasa drogowego DW 527”, obejmującego działki położone w obrębie 0005 Komorowo, gmina Łukta, zgodnie z którym przedmiotowe działki nie są objęte linią rozgraniczającą teren omawianej inwestycji drogowej (przy piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. *inwestor* przedłożył bowiem błędny ww. wykaz, nieuwzględniający, iż działka nr 432/5, powstała z podziału działki nr 432/3, obręb 0005 Komorowo, objęta jest linią rozgraniczającą teren inwestycji).

Wraz z ww. pismem z dnia 5 lutego 2021 r. *inwestor* przedłożył również 4 egz. prawidłowego opracowania zatytułowanego: „Wykaz działek, na których prace budowlane będą wykonywane na podstawie przedłożonego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością”, w którym uwzględniono, iż na ww. działkach nr 429/4 oraz 429/6 (powstałych z podziału działki nr 429/3), 430/5 oraz 430/7 (powstałych z podziału działki nr 430/3), 432/6 (powstałej z podziału działki nr 432/3), 428/5 oraz 428/7 (powstałych z podziału działki nr 428/3), niezbędne prace budowlane zostaną wykonane na podstawie przedłożonego przez *inwestora* oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania ww. nieruchomościami na cele budowlane.

Dodatkowo, przy piśmie z dnia 14 czerwca 2021 r., znak: 35709-PWY/OLS/2021 (wystosowanym w związku z wezwaniami organu II instancji z dnia 25 marca 2021 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.MM.20, oraz z dnia 26 maja 2021 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.MM.22), *inwestor* przedłożył 4 egz. skorygowanego w omawianym zakresie wykazu działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, znajdującego się w Projekcie zagospodarowania terenu cz. 1/2 (strony 2-5), będącym częścią Projektu budowlanego.

W konsekwencji powyższych ustaleń, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* dokonał również następujących rozstrzygnięć:

- skorygował w niezbędnym zakresie treść pkt 1) zaskarżonej decyzji, poprzez uchylenie zapisów, wskazujących, iż działki nr 429/4 oraz 429/6 (powstałe z podziału działki nr 429/3), 430/5 oraz 430/7 (powstałe z podziału działki nr 430/3), 428/5 oraz 428/7 (powstałe z podziału działki nr 428/3), obręb 0005 Komorowo, znajdują się w liniach rozgraniczających teren inwestycji,
- orzekł o dodaniu do rozstrzygnięcia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pkt 4), w którym wskazano, iż na działkach nr 429/4 oraz 429/6 (powstałych z podziału działki nr 429/3), 430/5 oraz 430/7 (powstałych z podziału działki nr 430/3), 432/6 (powstałej z podziału działki nr 432/3), 428/5 oraz 428/7 (powstałych z podziału działki nr 428/3), obręb 0005 Komorowo, niezbędne prace budowlane zostaną wykonane na podstawie przedłożonego przez *inwestora* oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania ww. nieruchomościami na cele budowlane,
- uchylił oraz zatwierdził (w miejsce uchylenia) jako załączniki do niniejszej decyzji, skorygowane w omawianym zakresie rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, oraz rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu cz. 2/2, jak również wykaz działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, znajdujący się w Projekcie zagospodarowania terenu cz. 1/2 (strony 2-5),
- uchylił oraz zatwierdził (w miejsce uchylenia) jako załącznik do niniejszej decyzji, opracowanie zatytułowane: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających – teren pasa drogowego DW 527”, w zakresie działek z obrębu 0005 Komorowo, gmina Łukta,
- zatwierdził jako załącznik do niniejszej decyzji opracowanie zatytułowane: „Wykaz działek, na których prace budowlane będą wykonywane na podstawie przedłożonego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością”.

Ponadto, analizując *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, organ odwoławczy dostrzegł także, że w pkt 8 na str. 38 zaskarżonej decyzji (w wierszach 23-25, licząc od dołu strony), organ I instancji wskazał, że: „(...) właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, której dotyczy ograniczenie w korzystaniu, zobowiązany jest udostępnić nieruchomość właścicielowi urządzeń w celu wykonania czynności związanych z eksploatacją urządzeń.”

Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej* do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”. To zaś oznacza, że do ograniczania – w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 11f *specustawy drogowej* – sposobu korzystania z nieruchomości odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 124 ust. 6 *ugn*. Przepis art. 124 ust. 6 *ugn*, stanowi podstawę prawną wyłącznie do określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ściśle wskazanych w tej normie prawnej. W myśl art. 124 ust. 6 *ugn*, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy ust. 4 stosuje się odpowiednio.

Stwierdzić należy, iż art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* w związku z art. 124 ust. 6 *ugn* stanowi podstawę prawną do określenia w drodze decyzji wyłącznie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości polegającego na udostępnieniu nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii, co zresztą orzeczono w zapisie na str. 38 zaskarżonej decyzji (w wierszach 17-21, licząc od dołu strony).

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

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

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

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

Tym samym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* uchylił błędny zapis na str. 38 zaskarżonej decyzji dotyczący zobowiązania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, których dotyczy ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, do ich udostępnienia celem wykonania czynności związanych z „eksploatacją urządzeń”.

Z powyższego względu konieczne stało się również uchylenie załącznika nr 4 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, zatytułowanego: „Działki przeznaczone pod budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, powiązanych z rozbudowywaną drogą – wykaz działek do ograniczonego sposobu korzystania.” W ww. wykazie, zatwierdzonym jako załącznik do zaskarżonej decyzji, także wskazano bowiem na konieczność udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z „eksploatacją urządzeń” (polegających np. na okresowych pomiarach). Przy piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., znak: 33970-PWY/OLS/2020 (stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu II instancji z dnia 13 listopada 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.15), *inwestor* przedłożył 4 egz. skorygowanego przedmiotowego wykazu, przedstawiającego zakres ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości objętych obowiązkiem budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, zgodny z treścią przepisu art. 124 ust. 6 *ugn*.

Wobec tego, również w pkt I niniejszej decyzji, organ II instancji uchylił ww. wykaz, stanowiący załącznik nr 4 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, i zatwierdził skorygowany przedmiotowy wykaz, przedłożony przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., jako załącznik do niniejszej decyzji *Ministra*.

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

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

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

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

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn.

akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia 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 *ugn*] 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 wyłączonego; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia 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 wyłączone. 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 – wyłączonego. 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 wyłączonego nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 12 lutego 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez Pana Mirosława Bałko w złożonym odwołaniu, dotyczących podziału działek należących do Skarżącego oraz ich przeznaczenia pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Inwestor, stosownie do wezwania organu odwoławczego, w piśmie z dnia 24 lutego 2020 r., znak: 31524-PWY/OLS/2020, odniósł się do uwag skarżącej strony.

Działając w oparciu o art. 9 *kpa*, organ odwoławczy przy piśmie z dnia 26 maja 2020 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.NT.6, przesłał Panu Mirosławowi Bałko stanowisko *inwestora* zawarte w ww. piśmie z dnia 24 lutego 2020 r., znak: 31524-PWY/OLS/2020.

W ww. piśmie organ odwoławczy zawiadomił Skarżącego o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 1 października 2021 r., znak: DLI-III.7621.4.2020.MM.25, *Minister* zawiadomił Strony o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym, w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma.

Pismem z dnia 21 października 2021 r. Pan Mirosław Bałko ponownie wyraził swoje uwagi i żądania w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez stronę skarżącą, *Minister* stwierdził, co następuje.

Przede wszystkim stwierdzić należy, iż brak zgody Skarżącego na realizację przedmiotowej inwestycji na części jego działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Wobec powyższego, brak zgody skarżącej strony na realizację przedmiotowej inwestycji na terenie części jej działek nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

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

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

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

Specustawa drogowa przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wyłączeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków,

ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wyłączeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

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

Ustosunkowując się do argumentu Pana Mirosława Bałko, iż podczas konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2017 r. poinformowano Skarżącego o braku konieczności zajęcia jego działek pod przedmiotową inwestycję, wyjaśnić trzeba, że *specustawa drogowa* nie zobowiązuje inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Tym samym, *inwestor* nie miał żadnego obowiązku informować właścicieli i użytkowników wieczystych działek objętych inwestycją, o planowanym przedsięwzięciu drogowym, jak i jego przebiegu. Powyższe powoduje zaś, iż przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację omawianej inwestycji drogowej nie są kwestie związane z przeprowadzonymi przez *inwestora* konsultacjami społecznymi, a tym samym i odpowiedziami udzielonymi przez *inwestora* właścicielom i użytkownikom wieczystym działek na postawione przez nich – przed wszczęciem postępowania w sprawie wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – pytania dotyczące przebiegu inwestycji liniowej.

Niezależnie od powyższego, ponownie warto wskazać, że to *inwestor* jest kreatorem inwestycji drogowej i tylko on decyduje o przebiegu i kształcie inwestycji. Projektowany przebieg inwestycji drogowej znajduje zaś swoje odzwierciedlenie we wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i załączonej do niego dokumentacji. Dopiero wniosek *inwestora* i zaproponowane w nim rozwiązania podlegają ocenie organów orzekających w sprawie. Wobec tego, w postępowaniu administracyjnym w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ obowiązany jest do dokonania oceny przebiegu inwestycji wyrażonego w złożonym wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Poza oceną organów administracji pozostają natomiast pozostałe koncepcje przebiegu inwestycji.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbyło się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu społeczeństwo mogło wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). Jak wynika bowiem z uzasadnienia *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wójt Gminy Jonkowo w trakcie postępowania środowiskowego analizował wariant I oraz wariant II przebiegu inwestycji drogowej, przy czym uznał, iż wariant II „okazał się być lepszy w analizie kryteriów środowiskowych”, m.in. w związku z mniejszą utratą walorów krajobrazowych z uwagi na mniejszą zajętość terenu pod poszerzany pas drogowy. Tym samym, to przede wszystkim w postępowaniu zakończonym *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach* Skarżący mógł wnosić zastrzeżenia dotyczące przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej. Jednakże, jak wynika z uzasadnienia ww. decyzji, Pan Mirosław Bałko w trakcie postępowania środowiskowego nie zgłosił żadnych zarzutów co do planowanego przebiegu inwestycji drogowej.

Dodać również można, iż w piśmie z dnia 24 lutego 2020 r., znak: 31524-PWY/OLS/2020, *inwestor* wskazał na przeprowadzane w przedmiotowej sprawie konsultacje społeczne oraz wyjaśnił, że części działek nr 74 i 76, obręb 0010 Pełnik, należące do Skarżącego, zostały wydzielone pod zaprojektowane rowy drogowe, niezbędne do prawidłowego odwodnienia drogi wojewódzkiej.

Odnosząc się zaś do zarzutów Skarżącego co do nieuwzględnienia zarówno w zawiadomieniu o wydaniu *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, jak i w ww. decyzji, informacji dotyczącej powierzchni działek podlegających wyłączeniu oraz ograniczeniu w korzystaniu, a także okresu czasowego zajęcia nieruchomości, wskazać należy, co następuje.

W art. 11d ust. 6 oraz art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej* ustawodawca określił elementy zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepisy te nie wymagają, aby w ww. zawiadomieniach wskazywano powierzchnię działek przejmowanych pod inwestycję i podlegających ograniczeniu.

Jeżeli zaś chodzi o uwzględnienie wspomnianych informacji w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, wskazać należy, że powierzchnia działek przejmowanych pod inwestycję wynika przede wszystkim z map z projektami podziałów nieruchomości, stanowiących załącznik nr 2 do ww. decyzji. Natomiast powierzchnia działek podlegających ograniczeniu została ujawniona w wykazie działek do ograniczonego sposobu korzystania, stanowiącym załącznik nr 4 do przedmiotowej decyzji (jak również w skorygowanym wykazie, stanowiącym załącznik nr 6 do niniejszej decyzji *Ministra*).

Z analizy wykazów zmian danych ewidencyjnych dotyczących działek Skarżącego, załączonych do map podziałowych, wynika, iż:

- powierzchnia działki nr 74, obręb 0010 Pelnik, wynosi 1,13 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 74/1, przeznaczonej do przejścia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0459 ha,
- powierzchnia działki nr 76, obręb 0010 Pelnik, wynosi 0,35 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 76/1, przeznaczonej do przejścia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0208 ha.

Informacje w powyższym zakresie zostały również zawarte w pkt 5 *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, dotyczącym zatwierdzenia podziału nieruchomości.

Z ww. wykazu działek do ograniczonego sposobu korzystania wynika natomiast, że:

- działka nr 74/2 (o powierzchni 1,08 ha), powstała z podziału działki nr 74, obręb 0010 Pelnik, będzie ograniczona w korzystaniu na obszarze 8 m² ze względu na przebudowę zjazdu,
- działka nr 76/2 (o powierzchni 0,33 ha), powstała z podziału działki nr 76, obręb 0010 Pelnik, będzie ograniczona w korzystaniu na obszarze 7 m² także ze względu na przebudowę zjazdu.

Ustosunkowując się do argumentu Skarżącego w kwestii braku wskazania okresu czasowego zajęcia nieruchomości, wyjaśnić należy, że organ I instancji w pkt 8 uzasadnienia swojej decyzji wskazał, iż przedmiotowa decyzja ogranicza na czas nieoznaczony sposób korzystania z nieruchomości w związku z przebudową sieci teletechnicznej oraz przebudową sieci elektroenergetycznej. Natomiast działki przeznaczone m.in. pod przebudowę zjazdów, w tym ww. działki Skarżącego nr 74/2 i 76/2, są ograniczone w korzystaniu „w trakcie wykonywania robót”, czyli na czas realizacji przedmiotowej inwestycji, zgodnie z harmonogramem robót budowlanych ustalonym przez *inwestora*. Podkreślić przy tym należy, iż żaden przepis prawa, a w szczególności *specustawy drogowej*, nie nakłada na organ obowiązku określenia okresu ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości, przeznaczonych np. pod przebudowę zjazdu, za pomocą konkretnych dat.

Mając na uwadze argument Pana Mirosława Bałko, iż nie został on poinformowany o miejscu i czasie negocjacji w zakresie odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod inwestycję, o formach jego wypłaty oraz sposobu wyliczenia, wskazać należy, iż kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, pomimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia. Tym samym, kwestie takie nie podlegają rozpatrzeniu w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Niemniej jednak, mając na uwadze podniesione w odwołaniu zarzuty oraz żądanie Skarżącego wyrażone w piśmie z dnia 21 października 2021 r. dotyczące przekazania Skarżącemu nieruchomości zamiennej za działki przejęte pod przedmiotową inwestycję drogową, wyjaśnić należy, iż zgodnie z treścią art. 23 *specustawy drogowej*, znajdującym się w rozdziale 3 tejże ustawy dotyczącym „nabywania nieruchomości pod drogi” i poruszającym kwestie odszkodowawcze, w sprawach nieuregulowanych w ww. rozdziale stosuje się przepisy *ugn*.

Zgodnie natomiast z treścią art. 131 ust. 1 *ugn*, w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia

nieruchomość zamienna. Zgodnie z ust. 2 tegoż przepisu, nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki.

Podkreślenia wymaga fakt, iż stosownie do treści tego uregulowania, w ramach odszkodowania „może być przyznana” nieruchomość zamienna za zgodą osoby wywłaszczanej, a nie na wniosek tej osoby. Takie sformułowanie pozwala uznać, jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przepis ten stanowi jedynie o dopuszczalnym sposobie wywiązania się organu z obowiązku wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość (P. Wojciechowski, Komentarz do art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Lex/el.). Art. 131 *ugn* nie daje właścicielowi wywłaszczanej nieruchomości podstawy do zgłoszenia skutecznego roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej oraz nie upoważnia organu do przyznania takiej nieruchomości bez zgody tego właściciela (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/GI 265/09).

Odnosząc się zaś do zarzutu Pana Mirosława Bałko, że działki nr 74 i 76, obręb 0010 Pelnik, stanowiące jego własność, w aktualnym planie zagospodarowania terenu przedstawione są jako „działki komercyjne”, wyjaśnić należy, że *specustawa drogowa* w art. 11i ust. 2 stanowi wprost, iż w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się m. in. przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazać trzeba, iż budowa drogi publicznej możliwa jest zarówno na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „*upzp*”, jak i na podstawie przepisów *specustawy drogowej*. Jeżeli jednak 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 *upzp*, 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. Wprawdzie decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może dotyczyć drogi przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz w takim przypadku inwestor musi załączyć do wniosku całą dokumentację planistyczno-projektową przewidzianą przepisami *specustawy drogowej*, gdyż nie może w tym względzie odwołać się do ustaleń planu miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12).

W związku z powyższym, wbrew oczekiwaniom Skarżącego, określenie przeznaczenia ww. działek nr 74 i 76 w obowiązującym planie miejscowym na inny cel, niż realizacja przedmiotowej inwestycji, w żaden sposób nie świadczy o wadliwości *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

Ustosunkowując się z kolei do zarzutów strony skarżącej, iż realizacja przedmiotowej inwestycji koliduje z planami sprzedaży ww. działek przez Skarżącego i poczynionymi w tej kwestii negocjacjami, stwierdzić należy, że powyższa kwestia nie jest przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zauważyć bowiem należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez organ I instancji, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku Skarżącego, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych, i w tym zakresie podnoszone przez Skarżącego zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Jeżeli, w wyniku realizacji ww. inwestycji, Skarżący poniesie jakiegokolwiek szkody materialne, to będzie mu przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* – poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji – nie naruszają

prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty strony skarżącej nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

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

Załączniki:

Nr 1.1 – 1.4 – rysunki nr 2.2, 2.3, 2.4 i 2.24 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu,

Nr 2.1 i 2.2 – zamienne strony tytułowe Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2 i cz. 2/2, będącego częścią Projektu budowlanego,

Nr 3 – zamienny wykaz działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, znajdujący się w Projekcie zagospodarowania terenu cz. 1/2 (strony 2-5), będącym częścią Projektu budowlanego,

Nr 4.1 – 4.3 – zamienne rysunki nr 2.2, 2.3 i 2.4 Projektu zagospodarowania terenu cz. 1/2, będącego częścią Projektu budowlanego,

Nr 5 – opracowanie zatytułowane: „Wykaz działek w liniach rozgraniczających – teren pasa drogowego DW 527”, w zakresie działek z obrębem 0005 Komorowo, gmina Łukta,

Nr 6 – opracowanie zatytułowane: „Działki przeznaczone pod budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, powiązanych z rozbudowywaną drogą – wykaz działek do ograniczonego sposobu korzystania”,

Nr 7 – opracowanie zatytułowane: „Wykaz działek, na których prace budowlane będą wykonywane na podstawie przedłożonego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością”.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII

z up.

Magdalena Słysz

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Otrzymują (wraz z ww. załącznikami):

1. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
(w tym za pośrednictwem platformy ePUAP),
2. Pan Arkadiusz Obidziński
pełnomocnik Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego
(5 egz. decyzji, w tym 1 komplet wraz z załącznikami, m.in. w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych),
3. A/a.

Otrzymują (bez ww. załączników):

1. Pan Mirosław Bałko.

Otrzymuje do wiadomości (wraz z załącznikami Nr 2.1 - 4.3):

1. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do wiadomości (bez ww. załączników):

1. Starosta Olsztyński
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
(za pośrednictwem platformy ePUAP),
2. Starosta Ostródzki
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
(za pośrednictwem platformy ePUAP),

3. Sąd Rejonowy w Olsztynie
VI Wydział Ksiąg Wieczystych,
4. Sąd Rejonowy w Ostródzie
V Wydział Ksiąg Wieczystych,
5. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
Wydział Infrastruktury i Nieruchomości
(za pośrednictwem platformy ePUAP),
6. Urząd Gminy Łukta
(za pośrednictwem platformy ePUAP),
7. Urząd Gminy Jonkowo
(za pośrednictwem platformy ePUAP).

Informacja o przetwarzaniu danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016, z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii, z siedzibą w Warszawie, Plac Trzech Krzyży 3/5, kancelaria@mrit.gov.pl, tel.: +48 411 500 123, natomiast wykonującym obowiązki administratora jest Dyrektor Departamentu Lokalizacji Inwestycji.
2. Dane kontaktowe do Inspektora Ochrony Danych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii: Inspektor Ochrony Danych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, adres e-mail: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane na podst. art. 6 ust. 1 lit. c RODO, tj. wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, w celu prowadzenia postępowań administracyjnych realizowanych na podst. przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), dalej „KPA”, oraz w związku z ustawą z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.).
4. Podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym.
5. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych, w celu wskazanym powyżej, Pani/Pana dane mogą być udostępnione innym odbiorcom lub kategoriom odbiorców. Odbiorcami danych mogą być:
 - a) strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów KPA;
 - b) organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa;
 - c) inne podmioty, w tym dostawcy usług informatycznych, które na podstawie stosownych umów podpisanych z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii.
6. Odbiorcą Pani/Pana danych osobowych jest również Wojewoda Podlaski, w związku z korzystaniem przez Administratora z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD PUW).
7. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania, nie krócej niż okres wskazany w przepisach o archiwizacji tj. ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164, z późn. zm.).
8. Przysługuje Pani/Panu:
 - a) prawo do żądania od Administratora dostępu do treści swoich danych osobowych oraz informacji o ich przetwarzaniu;
 - b) prawo do ich sprostowania, jeśli są błędne lub nieaktualne, a także uzupełnienia jeżeli są niekompletne;
 - c) prawo żądania ograniczenia przetwarzania, z zastrzeżeniem art. 2a § 3 KPA - wystąpienie z żądaniem nie wpływa na tok i wynik postępowania.
9. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego.
10. Pani/Pana dane nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.