MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

DLI.3.6621.74.2017.ML.13

OBWIESZCZENIE

Na podstawie art. 11f ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, z późn. zm.) oraz na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.),

Minister Inwestycji i Rozwoju

zawiadamia, że wydał decyzję z dnia 9 maja 2018 r., znak: DLI.3.6621.74.2017.ML.12, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 20/17 z dnia 26 września 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 544 na odcinku Działdowo – Mławka dla części pod nazwą Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny", sprostowaną postanowieniem z dnia 20 października 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017.

Strony w sprawie mogą zapoznać się z treścią decyzji oraz aktami sprawy w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w Warszawie, ul. Chałubińskiego 4/6, w dni robocze, w godzinach od 9.00 do 15.30, jak również z treścią decyzji (bez załączników) – w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, tj. Urzędzie Miasta Działdowo oraz Urzędzie Gminy Działdowo.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU
z up.
Bartłomiej Szcześniak
Dyrektor
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Warszawa, 9 maja 2018 r.

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

DLI.3.6621.74.2017.ML.12
NK: 60602/18

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*", po rozpatrzeniu odwołania Pana Andrzeja Witkowskiego, od decyzji Wojewody Warmińsko -Mazurskiego Nr 20/17 z dnia 26 września 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 544 na odcinku Działdowo – Mławka dla części pod nazwą Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny", sprostowanej postanowieniem z dnia 20 października 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017,

I. **Uchylam:**

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszach 10 i 11 licząc od góry strony, zapis:

  „571/3 (powstała z podziału 571/2)",

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszu 13 licząc od dołu strony, zapis:

  „(załącznik nr 3)",

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 9, w wierszu 14 licząc od dołu strony, zapis:

  „571/3",

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 9, w wierszu 1 licząc od dołu strony, zapis:

  „(załącznik nr 3)",

- stronę tytułową projektu budowlanego, który stanowi integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3, zawierającą wykaz działek, na których będzie realizowana przedmiotowa inwestycja,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszach 10 i 11 licząc od góry strony, nowego zapisu:

„571/3 (powstała z podziału 571/2), 761/1",

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszu 13 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

  „(załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej)",

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia na stronie 9, w wierszu 14 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

  „571/3, 761/1"

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 9, w wierszu 1 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

  „(załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej)",

- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennej strony tytułowej projektu budowlanego, która stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

II. Uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 21 licząc od dołu strony, zapis:

  „na 120 dni",

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszach 12 i 13 licząc od góry strony, zapis:

  „**oraz na działkach objętych ograniczonym sposobem korzystania w związku z przebudową: sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych, zjazdów, o numerach:**",

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1, w wierszu 21, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

  „na 120 dzień",

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszach 12 i 13 licząc od góry strony, nowego zapisu:

  „**oraz na działkach objętych ograniczonym sposobem korzystania w związku z przebudową innych dróg publicznych, o numerach:**",

- ustalenie w rozstrzygnięciu decyzji, poprzez dodanie, na stronie 9, po zapisie znajdującym się w wierszach od 5 do 6 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

  „6a. Działając w oparciu o art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustalam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na działkach nr 768 i nr 798, z obrębu 0009 Kisiny, zezwalając jednocześnie na wykonanie tego obowiązku.

  Stosownie do treści art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych, określam ograniczenia w korzystaniu z ww. działek nr 768 i nr 798, z obrębu 0009 Kisiny, polegające na obowiązku udostępnienia tych działek w celu wykonania ww. robót budowlanych, których szczegółowy zakres wynika z projektu budowlanego stanowiącego integralną część decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Do ograniczeń tych mają zastosowanie przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosowane odpowiednio.".

III. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 12 czerwca 2017 r., zmienionym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zwany dalej *„inwestorem"*, reprezentowany przez Pana Krzysztofa Kozaka, wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 544 na odcinku Działdowo – Mławka dla części pod nazwą Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny". *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 26 września 2017 r. decyzję Nr 20/17, znak: IGR-II.7820.1.21.2017, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 544 na odcinku Działdowo – Mławka dla części pod nazwą Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny", zwaną dalej *„decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego"* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego została następnie sprostowana postanowieniem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 20 października 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017, z uwagi na występujące w treści przedmiotowej decyzji oczywiste omyłki pisarskie.

Od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* odwołanie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Pan Andrzej Witkowski.

W odwołaniu z dnia 12 października 2017 r., wniesionym za pośrednictwem platformy ePUAP, Pan Andrzej Witkowski stwierdził, że nie zgadza się z wydaną *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* i żąda jej uchylenia w części dotyczącej budowy zatoki autobusowej na części jego działki nr 761/2 oraz żąda przywrócenia zjazdu na tę działkę położoną w miejscowości Kisiny.

W uzasadnieniu odwołania skarżący wskazał, że jesienią 2015 r. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie przebudował drogę wojewódzką nr 544 na odcinku Działdowo-Iłowo-Osada, a zgodnie z założeniami do projektu wszystkie istniejące zjazdy podczas tej przebudowy zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o drogach publicznych"*, miały zostać przebudowane. Według skarżącego, jego legalny zjazd, który istniał już przed dniem 7 maja 1962 r. czyli przed datą kiedy nie istniał jeszcze obowiązek uzyskiwania zezwolenia zarządcy drogi na budowę zjazdów z dróg publicznych, nie został przebudowany lecz został zlikwidowany, ponieważ kolidował z planowaną na 2018 r. budową w tym miejscu zatoki autobusowej.

Odwołujący się podniósł, że zjazd na działkę nr 761/2 był legalny i istniał w rzeczywistości, na potwierdzenie czego przedstawił kopię mamy sytuacyjno-wysokościowej o identyfikatorze ewidencyjnym materiału zasobu P.2803.2012.11, przedstawiającą stan przed przebudową drogi nr 544. Według Pana Andrzeja Witkowskiego fakt, że zjazd na jego działkę istniał jest niepodważalny, a jego istnienie dodatkowo potwierdzają w swoich oświadczeniach 3 osoby, które to oświadczenia załączył wraz z odwołaniem. Skarżący stwierdził, że po przebudowie drogi geodeci zaktualizowali mapy i nie ma na nich zlikwidowanego, z naruszeniem prawa, zjazdu na jego działkę i podniósł, że w ten sposób usunięto „przeszkodę" do realizacji inwestycji pod nazwą „Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny".

W związku z, jak twierdzi skarżący, bezprawnym zlikwidowaniem legalnego zjazdu na jego działkę wysłał on stosowne pisma do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Olsztynie, na które otrzymał lakoniczne odpowiedzi i z którymi się nie zgadza, ponieważ wynikało z nich, że na działkę w Kisinach nie było bezpośredniego zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 544 i zjazd nie widniał na mapach, co według

skarżącego jest oczywistą nieprawdą. Wobec powyższego, skarżący wskazał, iż skierował skargę do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, która to skarga została uznana za bezzasadną z argumentacją powieloną z pism Zarządy Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

Skarżący stwierdził, że pomimo nie ustosunkowania się do jego argumentów i ostatecznego wyjaśnienia sprawy ze zlikwidowanym „podstępnie i bezprawnie" zjazdem na jego posesję, *inwestor* złożył do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego wniosek o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej dla zadania pod nazwą „Budowa ciągu pieszo rowerowego oraz zatok autobusowych na odcinku Działdowo – Kisiny". Pan Andrzej Witkowski podniósł, iż w związku z ukazaniem się w dniu 5 lipca 2017 r. obwieszczenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizacje ww. inwestycji, w dniu 12 lipca 2017 r. złożył do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zastrzeżenia, na które nie otrzymał odpowiedzi.

Pan Andrzej Witkowski stwierdził, że organ I instancji nie rozpatrzył jego zastrzeżeń, co do ww. inwestycji drogowej, co oznacza, że *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* została wydana z „ewidentnym" naruszeniem obowiązujących procedur. Według skarżącego, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydając decyzję bez rozpatrzenia jego uwag, nie rozpoznał przedstawionych przez skarżącego dowodów, które mogły przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. Zdaniem Pana Andrzeja Witkowskiego, powyższa sytuacja stanowi „ewidentne" naruszenie art. 75 § 1 *kpa*. Według skarżącego, *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* została wydana tylko na podstawie informacji zawartych we wniosku *inwestora*, a takie postępowanie jest sprzeczne z art. 77 § 1 *kpa*. Zdaniem skarżącego, organ I instancji pominął „niepodważalny" dowód w postaci mapy geodezyjnej sytuacyjno -wysokościowej z okresu przed przebudową drogi wojewódzkiej nr 544, na której zjazd na jego działkę jest wyraźnie zaznaczony.

Pan Andrzej Witkowski podniósł, że *inwestor* składając wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, również w żaden sposób nie ustosunkował się do jego dowodów, a tym samym wprowadził organ wydający decyzję w błąd, co czyni ten wniosek niezgodny z prawem. Według skarżącego fakt, że zarówno *inwestor*, jak i organ wydający decyzję „przemilczeli" jego dowody w sprawie potwierdza tylko to, że jego żądania są słuszne, oparte na faktach i zasługują na uwzględnienie.

Biorąc pod uwagę ww. okoliczności, Pan Andrzej Witkowski stwierdził, że *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* powinna zostać uchylona w części dotyczącej budowy zatoki autobusowej na części jego działki, a legalny zjazd z drogi nr 544 na jego działkę nr 761/2 odbudowany, gdyż został rozebrany bez podstawy prawnej. Skarżący podniósł, że art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h *specustawy drogowej* wyraźnie stanowi, że należy poczynić ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, a w jego przypadku mamy do czynienia z „podstępnym i bezprawnym" rozebraniem istniejącego legalnego zjazdu i na takie postępowanie *inwestora* w demokratycznym państwie nie może być przyzwolenia. W ocenie skarżącego *inwestor* ma obowiązek wybrać takie rozwiązania lokalizacyjne, aby nie spowodowały uciążliwości dla właścicieli nieruchomości, a w tym przypadku jest to jak najbardziej możliwe do spełnienia, gdyż zatoki autobusowe można budować w różnych miejscach przestrzegając obowiązującego prawa i z poszanowaniem praw obywateli.

Według odwołującego, jego prawa zostały wyraźnie naruszone, bo skoro *inwestor* ma obowiązek wybrać takie rozwiązania lokalizacyjne, aby nie spowodowały uciążliwości dla właścicieli i jest to w niniejszym przypadku możliwe do spełnienia, nie może być mowy o wywłaszczeniu części jego działki. Pan Andrzej Witkowski stwierdził ponadto, że planowany przystanek autobusowy przy jego działce może być zlokalizowany w wielu innych miejscach lub pozostawiony w obecnym miejscu, a koszty przebudowy zdecydowanie niższe. Skarżący wskazał, że na zaprojektowaną lokalizację na części jego działki zatokę autobusową, nie ma żadnego logicznego uzasadnienia i z całą pewnością jest ona najgorszą z możliwych, ponieważ powoduje: podział małej działki w formie trójkąta pogarszając jej funkcjonalność; doprowadza do likwidacji legalnego zjazdu z „pogwałceniem" obowiązującego prawa; została zlokalizowana w obrębie skrzyżowania oraz na łuku drogi, co zagraża bezpieczeństwu osób korzystających z komunikacji publicznej; zaprojektowano ją bez konsultacji z lokalną społecznością; przyczynia się do wycinki trzech zdrowych drzew.

Opisane powyżej odwołanie wniesiono w terminie.

W piśmie z dnia 27 grudnia 2017 r., wniesionym za pośrednictwem platformy ePUAP, stanowiącym uzupełninie odwołania, Pan Andrzej Witkowski podniósł, iż *inwestor* jest właścicielem działki 753/1, z obręby obręb 0009 Kisiny i działek sąsiednich pochodzących z wywłaszczenia w związku z budową drogi kilkadziesiąt lat temu i dotychczas nie zagospodarowanych na cele drogowe. Skoro *inwestor* ma zamiar „przenosić przystanek autobusowy" to powinien - w ocenie skarżącego - skorzystać ze swoich działek, bez konieczności przejecie na ten cel części jego działki i likwidacji zjazdu na jej teren z drogi wojewódzkiej. Powyższe okoliczności – zdaniem skarżącego – świadczą o możliwości lokalizacji spornej zatoki autobusowej w innym miejscu, tj. na działkach stanowiących własność *inwestora*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94, ze zm.) – jest obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*", stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej 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 pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżącego.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, reprezentowany przez Pana Krzysztofa Kozaka.

Przed złożeniem wniosku, zgodnie z art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej*, *inwestor* uzyskał opinie:

- Zarządu Powiatu Działdowskiego, wyrażoną w uchwale Nr 328/17 z dnia 21 czerwca 2017 r.,
- Wójta Gminy Działdowo z dnia 23 sierpnia 2016 r., znak: GKŚ.7226.23.2016, i z dnia 13 października 2016 r., znak: GKŚ.7226.24.2016,
- Burmistrza Miasta Działdowo z dnia 5 września 2016 r., znak: GPI.7211.1.2016, i z dnia 3 listopada 2016 r., znak: GPI.7211.1.2016.

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 analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, 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. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*". Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z decyzją Starosty Działdowskiego z dnia 27 lutego 2017 r., znak: Ro.6341.56.2016, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego. Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, z późn. zm.), zwanym dalej *„rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego"*, z zastrzeżeniem uchybienia, o którym mowa poniżej.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, *inwestor* przedłożył także opinię Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., znak: TC-U-0213-0341-002-2016. Co do pozostałych opinii wskazanych w art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, należy zauważyć, iż *inwestor* nie miał obowiązku ich przedkładania, gdyż w obszarze projektowanej inwestycji nie znajdują się tereny, z których istnieniem ustawodawca wiąże skutek uzyskania stosownych uzgodnień. Do wniosku *inwestor* dołączył również ww. decyzję Starosty Działdowskiego z dnia 27 lutego 2017 r., znak: Ro.6341.56.2016, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego.

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 drugiej 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 oraz o możliwości składania wniosków, uwag i zastrzeżeń, 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 4 lipca 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017, 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 przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 26 września 2017 r. decyzję Nr 20/17, znak: IGR-II.7820.1.21.2017, 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 *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 Działdowo, w Urzędzie Miasta Działdowo, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej – „Gazeta Olsztyńska" z dnia 5 października 2017 r. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Warmińsko -Mazurskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień 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 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

Analiza części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu stanowiącego część projektu budowlanego zatwierdzonego *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wskazuje, że liniami rozgraniczającymi teren przedmiotowej inwestycji objęta jest cała działka o nr ew. 761/1, z obrębu 0009 Kisiny. Ww. działka została natomiast pominięta w treści wniosku *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a w konsekwencji również w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

Co więcej, zauważyć należy, iż zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, na stronie tytułowej projektu budowlanego należy zamieścić nazwę, adres i kategorię obiektu budowlanego oraz jednostkę ewidencyjną, obręb i numery działek ewidencyjnych, na których obiekt jest usytuowany.

Analiza przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, który został następnie zatwierdzony *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wskazuje, że wykaz działek zamieszczony na stronie tytułowej jest niekompletny, pomija bowiem działki o nr 1798/1 (powstałą z podziału działki o nr ew. 1798), z obrębu 0001 Miasto Działdowo, o nr ew. 732/8 (powstałą z podziału działki o nr ew. 732/5) oraz ww. działkę nr 761/1, z obrębu 0009 Kisiny, mimo że z części rysunkowej projektu jednoznacznie wynika, że przedmiotowy obiekt będzie usytuowany również na ww. działkach.

W związku ze wskazanymi powyżej okolicznościami strona tytułowa projektu budowlanego dla przedmiotowej inwestycji wymagała poprawienia.

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 7 lutego 2018 r., znak: DLI.3.6621.74.2017.PK.7, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia, w odpowiednej liczbie egzemplarzy, strony tytułowej projektu budowlanego, oznaczonego jako załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, w zakresie wykazu działek objętych przedmiotową inwestycją drogową, uwzględniającej ww. działki.

Przy piśmie z dnia 12 marca 2018 r. *inwestor* przedłożył żądany dokument.

Konsekwencją powyższego oraz wskazanych działań są – dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – zmiany, określone w punkcie I niniejszej decyzji.

W pkt I niniejszej decyzji, *Minister* dopisał ww. działkę nr 761/1, z obrębu 0009 Kisiny, do wykazu działek, wymienionych na stronach 1 i 2 zaskarżonej decyzji, znajdujących się w liniach rozgraniczających teren przedmiotowej inwestycji drogowej oraz wykazu działek wymienionych w pkt 5 zaskarżonej decyzji, które mają stać z mocy prawa własnością Województwa Warmińsko -Mazurskiego, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna, gdyż działka ta, zgodnie z treścią księgi wieczystej nr EL1D/00014881/2, stanowi obecnie własność Skarbu Państwa.

Również - w pkt I niniejszej decyzji - *Minister* zatwierdził, w miejsce uchylenia, zamienną stronę tytułową projektu budowlanego uwzględniającą działki o nr 1798/1 (powstałą z podziału działki o nr 1798), z obrębu 0001 Miasto Działdowo, o nr ew. 732/8 (powstałą z podziału działki o nr 732/5) oraz nr 761/1, z obrębu 0009 Kisiny. Konsekwencją ww. korekt musiała być również zmiana niektórych załączników do *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, co wiązało się ze zmianą zapisów w odpowiednich jednostkach redakcyjnych tej decyzji.

Analizując dalej zaskarżoną *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, *Minister* stwierdził, iż na stronie 2 tej decyzji, organ I instancji wskazał, iż inwestycja będzie realizowana działkach nr 768 i nr 798, z obrębu 0009 Kisiny, które objęte są „ograniczonym sposobem korzystania w związku z przebudową: sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych, zjazdów". Jednakże, z akt przedmiotowej sprawy, w tym wniosku *inwestora*, wynika jednoznacznie, iż działki te są niezbędne jedynie dla wykonania obowiązku przebudowy innych dróg publicznych. W odniesieniu do tych działek nie był to jednak jedyny błąd popełniony w zaskarżonej decyzji przez Wojewodę Warmińsko -Mazurskiego.

Stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku w zakresie budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego obowiązku, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie ww. obowiązku. Natomiast Wojewoda Warmińsko-Mazurski w zaskarżonej decyzji ani nie określił ograniczeń w korzystaniu z ww. działek nr 768 i 798, z obrębu 0009 Kisiny, dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych, jak również nie zezwolił na wykonanie tego obowiązku. Zauważyć bowiem należy, iż zezwolenie na wykonanie obowiązku dotyczącego przebudowy innych dróg publicznych jest konsekwencją określenia takich obowiązków, czego organ I instancji nie wskazał.

Ponadto, analizując *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* pod kątem spełnienia warunku określonego w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*, *Minister* stwierdził, iż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji w sposób błędny określa termin wydania nieruchomości. Zgodnie z art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Z analizy zawartego na stronie 1 zaskarżonej decyzji zapisu określającego termin wydania nieruchomości wynika, że nie wskazuje on konkretnego terminu wydania tych nieruchomości, a jedynie okres, w jakim nieruchomości mają zostać wydane, określony na 120 dni, co należy niewątpliwie uznać za określenie błędne, naruszające zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Z powyższego zapisu decyzji nie wynika bowiem, w którym dniu konkretyzuje się dla właścicieli bądź użytkowników wieczystych tych nieruchomości obowiązek ich wydania. Poza tym, z zapisu zawartego w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wynika, iż wydanie nieruchomości powinno nastąpić w okresie od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna do 120 dnia po dniu uzyskania przez tę decyzję waloru ostateczności. Taki zapis w sposób oczywisty zaś narusza postanowienia art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*, gdyż wydanie nieruchomości może nastąpić najwcześniej w 120 dniu od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Należy bowiem stwierdzić, iż uzyskanie przez omawianą decyzję waloru ostateczności skutkuje ustaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, wobec czego wykonanie tej decyzji wynika z faktu jej ostateczności, a nie przymiotu natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek wykonanie decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności i następnie uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności nie cofa skutków faktycznych wykonania tej decyzji w czasie obowiązywania rygoru natychmiastowej wykonalności (por. M. Wolanin Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz. Warszawa 2010), to w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi do dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stała się ostateczna, konieczne staje się rozstrzygnięcie w przedmiocie określenia terminu wydania nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji.

Konsekwencją przedstawionego wyżej stanowiska i stwierdzonych błędów w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* są – dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – zmiany, określone w punkcie II niniejszej decyzji.

W pkt II niniejszej decyzji, *Minister* wprowadził do zaskarżonej decyzji zapisy czyniące zadość obowiązkowi określonemu przez ustawodawcę w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej*, w odniesieniu do ww. działek nr 768 i 798, z obrębu 0009 Kisiny, niezbędnych dla realizacji obowiązku przebudowy innych dróg publicznych, jak również prawidłowo określił termin wydania nieruchomości objętych zakresem tej decyzji.

Dokonując powyższych rozstrzygnięć *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 czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punktach I-II niniejszej decyzji.

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?". Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774, z późn. zm.)] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest

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

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno -budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10, Lex nr 954404).

Wobec powyższego, pismem z dnia 24 listopada 2017 r., znak: DLI.3.6621.74.2017.PK.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień podniesionych przez skarżącego w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji na jego działce.

W piśmie z dnia 15 grudnia 2017 r., *inwestor* odniósł się do uwag skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie.

Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu przy piśmie z dnia 2 stycznia 2018 r., znak: DLI.3.6621.74.2017.PK.5, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy.

W piśmie z dnia 8 stycznia 2018 r., wniesionym za pośrednictwem platformy ePUAP, Pan Andrzej Witkowski podtrzymał doczasowe stanowisko zajęte w sprawie i argumentację na jego poparcie. Skarżący stwierdził, iż usytuowanie zatoki autobusowej bezpośrednio przy budynkach mieszkalnych jest uciążliwe dla ich mieszkańców i nie pozwala im swobodnie korzystać ze swoich posesji. Według skarżącego, konieczność obsłużenia istniejących relacji autobusowych, o których mowa w ww. piśmie *inwestora* z dnia 15 grudnia 2017 r., można lepiej spełnić lokalizując zatokę autobusową na działce 753/1, która to działka powstała z podziału działki należącej do jego rodziców z przeznaczeniem na cele drogowe.

Pan Andrzej Witkowski zgodził się z *inwestorem*, iż jego działka 761/2 ma zapewniony dostęp do drogi publicznej poprzez drogę gminną, ale bez wątpienia jest to dostęp bardzo utrudniony ze względu na to, że jest to droga gruntowa, często błotnista. Według skarżącego, nie można mu proponować, aby dojeżdżał do własnej działki błotnistą, polną drogę tym bardziej, że do czasu przebudowy drogi zjazd był od strony asfaltowej drogi wojewódzkiej nr 544. W ocenie skarżącego, sytuacja wyglądałaby lepiej gdyby wspomniana droga gminna była asfaltowa lub utwardzona kostką, ale tak nie jest i w obecnej sytuacji taka propozycja jest dla niego nie do przyjęcia.

W piśmie z dnia 25 lutego 2018 r., wniesionym za pośrednictwem platformy ePUAP, Pan Andrzej Witkowski wniósł o uchylenie rygory natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* oraz wskazał, iż zaskarżona decyzja została wydana bez rozpatrzenia jego uwag zgłoszonych w trakcie postępowania przed Wojewodą Warmińsko-Mazurskim.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów skarżącego, *Minister* stwierdza, że objęcie zakresem przedmiotowej inwestycji działki Pana Andrzeja Witkowskiego, w sposób wskazany we wniosku *inwestora* nie narusza prawa, a ustalona w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* lokalizacja inwestycji na tej działce jest prawidłowa.

Za niezasadny należy uznać zarzut Pana Andrzeja Witkowskiego dotyczący braku zgody skarżącego na lokalizację na części jego działki nr 761/2, z obrębu 0009 Kisiny, zatoki autobusowej i przeniesienie tej zatoki na działkę nr 753/1.

Przede wszystkim wskazać należy, iż brak zgody Pana Andrzeja Witkowskiego na realizację przedmiotowej inwestycji na części jego działki w przebiegu ustalonym w zaskarżonej decyzji, nie stanowi o wadliwości *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Zauważyć bowiem należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna realizacja inwestycji drogowych 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 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.

Odnosząc systemową charakterystykę *specustawy drogowej* do okoliczności rozpatrywanej sprawy należy podkreślić, organy administracji publicznej właściwe w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie są zobowiązane do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, kiedy właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez *inwestora*. Organom administracji publicznej orzekającym w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustawodawca nie przyznał uprawnień do korygowania, zmiany lokalizacji inwestycji zaproponowanej przez *inwestora*.

Skoro ustawodawca precyzyjnie określił zakres wniosku składanego przez *inwestora*, to porównując jego zawartość (wraz z załącznikami) z ustawowo wyznaczoną treścią orzeczniczą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określoną w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, organy orzekające nie mogą modyfikować ustaleń i parametrów zawartych we wniosku o wydanie ww. decyzji, jeżeli nie wynika to z wiążących organ przepisów prawa. Organy wydające decyzję w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są uprawnione jedynie do oceny prawnej całości przedsięwzięcia inwestycyjnego i dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ do odmowy wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w wersji wnioskowanej przez *inwestora*.

W niniejszej sprawie zatem ani Wojewoda Warmińsko-Mazurski, ani *Minister*, nie mogli dokonać zmian w przedstawionej przez wnioskodawcę koncepcji przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej. Przy czym przepisy *specustawy drogowej* nie określają obowiązku zaproponowania przez *inwestora* różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania czy innych podmiotów, dlatego też organy orzekające w pierwszej i drugiej instancji mają jedynie obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił *inwestor*. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest władny nakazać *inwestorowi* innej lokalizacji inwestycji.

W ocenie *Ministra* ogląd akt przedmiotowej sprawy jednoznacznie świadczy o tym, iż *inwestor* zamierzający zrealizować przedmiotową inwestycję drogową uwzględnił optymalny jej przebieg, w tym również w zakresie dotyczącym interesu prawnego Pana Andrzeja Witkowskiego.

Minister bowiem, po szczegółowej analizie akt przedmiotowej sprawy, przychyla się do stanowiska *inwestora,* że lokalizacja zatoki autobusowej w km 57+627 została dobrana optymalnie pod katem zapewnienia dostępu mieszkańców z możliwie dużego obszaru zabudowy. *Inwestor* wskazał, iż ww. zatoka została zlokalizowana w miejscu, które nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego z właściwym dla lokalizacji zatok przesunięciem w stosunku do zatoki na kierunku do Działdowa. Zlokalizowana jest na odcinku nie przebiegającym w łuku. Lokalizacja zatok autobusowych (w tym zatoki na wysokości ww. działki nr 761/2) - jak wskazał *inwestor* - jest podyktowana koniecznością obsłużenia istniejących relacji autobusowych, gdzie autobus jadący od Działdowa w kierunku Mławki wjeżdża do m. Kisiny i wyjeżdża na drogę wojewódzką następnym skrzyżowaniem. Ponadto, jak wskazał *inwestor*, lokalizacja zatok autobusowych została na etapie koncepcji projektowej uzgodniona zarówno z Urzędem Gminy w Działdowie jak i Starostwem Powiatowym w Działdowie i Urzędem Miasta w Działdowie.

W związku z powyższym, w ocenie *Ministra*, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jednoznacznie świadczy o tym, iż *inwestor* zamierzający zrealizować przedmiotową inwestycję, podczas jej projektowania uwzględnił optymalny jej przebieg, w tym również w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego. Według organu odwoławczego, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, czy też nie uzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącego.

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

Zaznaczenia przy tym wymaga, że zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący tego, iż zaprojektowana na części jego działki zatoka autobusowa została zlokalizowana w obrębie skrzyżowania oraz na łuku drogi, co zagraża bezpieczeństwu osób korzystających z komunikacji publicznej.

W pierwszej kolejności należy, że 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 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, o czym już była mowa w niniejszej decyzji.

Należy ponadto wyraźnie podkreślić, że 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, 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 szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, iż *inwestor* - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie i posiadający odpowiednią wiedzę fachową - w ww. piśmie z dnia 15 grudnia 2017 r. potwierdził, iż sporna zatoka autobusowa została zlokalizowana w miejscu, które nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego z właściwym dla lokalizacji zatok przesunięciem w stosunku do zatoki na kierunku do Działdowa.

Odnosząc się następnie do stanowiska Pana Andrzeja Witkowskiego, iż na zaprojektowaną na części jego działki zatokę autobusową nie ma żadnego logicznego uzasadnienia i z całą pewnością jest ona najgorszą lokalizacją, oraz stwierdzenia, iż usytuowanie zatoki autobusowej bezpośrednio przy budynkach mieszkalnych jest uciążliwe dla ich mieszkańców i nie pozwala im swobodnie korzystać ze swoich posesji, zauważyć należy, iż niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353). To inwestor, którym jest właściwy zarządca drogi, posiada wiedzę i odpowiednie kompetencje w zakresie wyboru miejsca, zakresu i sposobu realizacji przedsięwzięcia drogowego, natomiast organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oceniają jedynie legalność zamierzeń inwestora, a nie potrzebę realizacji czy ich celowość (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 916/16, Lex nr 2090359).

Co się zaś tyczy stwierdzenia skarżącego, iż lokalizacja zatoki autobusowej na części jego działki spowoduje określone uciążliwości w korzystaniu z niej, ponieważ powoduje podział małej działki w formie trójkąta pogarszając jej funkcjonalność, zauważyć należy, iż kwestie te nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak i *Minister,* badają zgodność z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

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. Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącego, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych.

Ponadto, wskazać należy, że stosownie do treści art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, jeżeli pod inwestycję została przejęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, to strona może zwrócić się w oddzielnym wniosku do właściwego zarządcy drogi o nabycie tej pozostałej części nieruchomości.

Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym taki wniosek nie jest rozpatrywany w trybie postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to sprawa administracyjna w rozumieniu *kpa*. Takie żądanie właściciela nie jest prostą kontynuacją postępowania wywłaszczeniowego, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1932/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, Lex nr 1554066, z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 716/12, Lex nr 1275973 oraz z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 137/07, Lex nr 351339).

Odnosząc się do zarzutu skarżącego, iż sporną zatokę autobusową zaprojektowano bez konsultacji z lokalną społecznością, zauważyć należy, 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. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: powołany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

Za niezasadne należy uznać żądanie Pana Andrzeja Witkowskiego dotyczące przywrócenia zjazdu na jego działkę nr 761/2 w miejscowości Kisiny, z drogi wojewódzkiej nr 544.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że ww. art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* nakłada na zarządcę drogi, w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące" należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2667/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* dotyczy rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 544, a więc rozbudowy istniejącej obecnie drogi, w oparciu o przepisy *specustawy drogowej*. Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a nie właściciel nieruchomości (nie jest to bowiem

postępowanie z wniosku właściciela nieruchomości skierowanego do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację zjazdu, prowadzone w oparciu o art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

Z akt sprawy wynika, że ww. działka skarżącego, przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji nie posiadała legalnego (zinwentaryzowanego) zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 544. Okoliczność tę potwierdził *inwestor* w pismach z dnia 29 sierpnia 2017 r., znak: ZDW-IP-2301/629/17 i z dnia 15 grudnia 2017 r. *Inwestor* wskazał, iż w trakcie realizacji projektu na budowę ciągu pieszo -rowerowego na odcinku Działdowo-Kisiny pozyskana została aktualna mapa do celów projektowych oznaczona P.2803.2016.883, na której nie było oznaczonego zjazdu na działkę skarżącego, jak również w terenie przedmiotowego zjazdu nie ma.

Tym samym brak było konieczności zastosowania w niniejszej sprawie art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*.

Co zaś się tyczy stwierdzenia skarżącego, na ww. działkę 761/2 był legalny i istniał w rzeczywistości zjazd, czego potwierdzeniem ma być załączona do odwołania kopia mamy sytuacyjno-wysokościowej o identyfikatorze ewidencyjnym materiału zasobu P.2803.2012.11, zauważyć należy, iż zgodnie z adnotacją zawartą na tym dokumencie przedmiotowa mapa jest nieaktualizowana i nie może służyć do celów projektowych.

Odnosząc do zarzutu Pana Andrzeja Witkowskiego, iż Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie jesienią 2015 r. przebudował drogę wojewódzką nr 544 na odcinku Działdowo-Iłowo-Osada i wtedy istniejący zjazd na jego działkę zamiast zostać przebudowany to został zlikwidowany, podkreślić należy, że organ administracji publicznej bada sprawę biorąc pod uwagę jej indywidualne uwarunkowania faktyczne i prawne, w oparciu o przedstawiony materiał dowodowy. Nie jest zadaniem organu ocena innej sprawy, nie będącej przedmiotem prowadzonego postępowania (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 960/09).

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, iż w niniejszej sprawie - jak wskazał *inwestor* w piśmie z dnia 10 stycznia 2018 r. - i tak nie ma możliwości zlokalizowania zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 544 na działkę o nr ew. 761/4 (powstałą z podziału ww. działki o nr ew. 761/2), z obrębu 0009 Kisiny, zgodnie z przepisami *ustawy o drogach publicznych* i rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 124), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*", ze względu na lokalizację zatoki autobusowej na części działki skarżącego.

Dostęp do drogi publicznej do pozostałej przy skarżącym działki nr 761/4 (powstałej z podziału ww. działki nr 761/2) - jak wyjaśnił *inwestor* i co również wynika z akt przedmiotowej sprawy - jest zapewniony przez istniejący zjazd na działkę nr 760/2, stanowiącą własność gminy Działdowo i będącą droga wewnętrzną, stanowiącą połączenie drogi wojewódzkiej nr 544 z drogą powiatową nr 1365N. W piśmie z dnia 12 marca 2018 r., skorygowanym pismem z dnia 28 marca 2018 r., *inwestor* wskazał, iż Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie wystąpił do Wójta Gminy Działdowo z wnioskiem o nadanie ww. działce nr 760/2, statusu drogi publicznej, bowiem posiada ona wszystkie cechy drogi publicznej.

Zgodnie z § 8a ust. 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej może być realizowana m.in. przez inne drogi publiczne i drogi wewnętrzne, w tym dojścia i dojazdy do nieruchomości – zlokalizowane poza jej pasem drogowym.

Na gruncie niniejszej sprawy bezspornym jest zatem, że pozostała przy skarżącym działka nr 761/4 (powstała z podziału ww. działki nr 761/2), ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Dodać również trzeba, iż na *inwestorze* ciążył jedynie obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami skarżącego.

Natomiast powoływanie się przez Pana Andrzeja Witkowskiego na utrudnienia w dostępie do drogi publicznej przez ww. drogę wewnętrzną, nie może stanowić wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego, albowiem z jakiejkolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej.

Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10). W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Z tego względu warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka, itp. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09).

W ocenie *Ministra*, roszczenia skarżącego stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Tak sformułowany interes faktyczny skarżącego jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji – kwestie utrudnienia, wydłużenia dojazdów. Uznanie przy tym, jak chciałby skarżący, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowana inwestycją (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353). Stwierdzić należy, że w sprawie nie doszło do naruszenia wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu przepisów administracyjnych, skoro działce skarżącego został zapewniony dostęp do drogi publicznej.

Na uwzględnienie nie zasługuje żądanie Pana Andrzeja Witkowskiego dotyczące uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, rygor natychmiastowej wykonalności uzasadniony musi być interesem społecznym lub gospodarczym. Literalna wykładnia ww. przepisu wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko inwestor złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 *specustawy drogowej* od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym *specustawa drogowa* nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Organ I instancji w zaskarżonej decyzji uzasadnił przyczyny uwzględnienia wniosku *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uznając za przekonującą argumentację przedstawioną we wniosku o wydanie ww. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zdaniem *Ministra*, wskazywana przez *inwestora* poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego uzasadnia nadanie przedmiotowej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano bowiem stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego i usprawnienie transportu drogowego uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, Lex nr 1569073 i z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09, Lex nr 745002).

Wobec powyższego, nie ulega wątpliwości, iż Wojewoda Warmińsko-Mazurski, nadając rygor natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, powołał się na obiektywne

okoliczności uzasadniające nadanie tego rygoru. Dla przedstawionej oceny nie bez znaczenia jest także szczególny charakter *specustawy drogowej*, na podstawie której wydawana jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się natomiast do zarzutów Pana Andrzeja Witkowskiego dotyczących naruszenia art. 77 § 1 i art. 75 § 1 *kpa*, poprzez nie rozpatrzenie jego uwag zgłoszonych w trakcie postępowania przed Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, *Minister*, stwierdził, co następuje.

Z akt sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* wynika, iż w piśmie z dnia 12 lipca 2017 r., wniesionym za pośrednictwem platformy ePUAP, Pan Andrzej Witkowski złożył zastrzeżenia odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej. W piśmie z dnia 29 sierpnia 2017 r., znak: ZDW-IP-2301/629/17, *inwestor* odniósł się do uwag skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ I instancji przesłał Panu Andrzejowi Witkowskiemu przy piśmie z dnia 18 września 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.21.2017.

Minister dostrzegł wadliwe uzasadnienie *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* w zakresie braku odniesienia się przez organ I instancji do argumentacji skarżącego zawartej w ww. piśmie z dnia 12 lipca 2017 r., bowiem ze str. 11 uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika jedynie, iż „(...) uwagi złożył Pan Andrzej Witkowski – pismo z 12.07.2017 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski przesłał odpowiedź inwestora przy piśmie z dnia 18 września 2017 r.".

Strona, która traci w następstwie wydania orzeczenia administracyjnego uprawnienia właścicielskie w stosunku do części, czy też całości swojej nieruchomości ma prawo domagania się od organu administracji, aby ten, działając w celu wykonania nałożonych przepisami *kpa* obowiązków: dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego oraz wyczerpującego uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia, wykazał, że odjęcie jej praw jest uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego i że nie istnieje realna możliwość odstąpienia od tego odjęcia. Zgłaszane w toku postępowania wątpliwości strony w tym zakresie winny być przez organ wnikliwie wyjaśnione, co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia.

Jednakże, niniejsze uchybienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nie miało żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

Zauważyć bowiem należy, iż zarzuty skarżącego zgłoszone w ww. piśmie z dnia 12 lipca 2017 r. są tożsame z zarzutami podniesionymi przez niego w odwołaniu od *decyzji Wojewody Warmińsko -Mazurskiego*. Zarzuty te podlegały rozpatrzeniu przez organ odwoławczy, bowiem z zasady ponownego rozpatrywania sprawy przez organ II instancji wynika, że ma on prawo korygować błędy popełnione przez organ I instancji. Kontrola instancyjna przeprowadzona przez organ odwoławczy obejmuje zatem zarówno legalność rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji jak i dokonaną przez ten organ ocenę stanu faktycznego sprawy. Organ II instancji uprawniony jest także, jeżeli uzna to za konieczne, przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe (art. 136 *kpa*).

Według *Ministra*, złożone przez Pana Andrzeja Witkowskiego zastrzeżenia ww. piśmie z dnia 12 lipca 2017 r. nie wpływały na prawidłowość wydanej *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.* Wobec powyższego, w toku postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Warmińsko -Mazurskiego* nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Natomiast warunkiem skutecznego zarzucenia organom administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania pozostaje obowiązek wykazania potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia na wynik sprawy. Oznacza to, iż warunkiem uwzględnienia odwołania z tego powodu jest ustalenie, iż gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu odwoławczym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej byłoby inne.

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 pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* - poza częścią uchyloną w pkt I-II niniejszej decyzji - nie naruszają prawa

w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia, a zarzuty skarżącego nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*" przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

Załącznik:

Nr 1 – zamienna strona tytułowa projektu budowlanego.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU
z up. Jarosław Kapłon
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują (wraz z załącznikiem):

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

Otrzymuje (bez załącznika):

1. Pan Andrzej Witkowski
   (za pośrednictwem platformy ePUAP)

Otrzymuje do wiadomości (z załącznikiem):

1. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

Do wiadomości (bez załącznika):

1. Starosta Działdowski
   – wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
2. Sąd Rejonowy w Działdowie
   IV Wydział Ksiąg Wieczystych
3. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
   Wydział Infrastruktury, Geodezji i Rolnictwa
4. Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie
5. Urząd Miasta Działdowo
6. Urząd Gminy Działdowo