



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DLI-I.7621.7.2023.KK.39
Warszawa, 13 czerwca 2025 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), 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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pana Zenona Siwka, reprezentowanego przez Pana Daniela Leyka, Pani Katarzyny Bieniek, Pani Justyny Dragońskiej i Pani Martyny Bieniek, reprezentowanych przez Pana Daniela Leyka, Pani Emilii Beaty Paszkiewicz oraz Pani Krystyny Salamonowicz, od decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 263/SPEC/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC, o zezwoleniu na realizację inwestycji pn.: „Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk-Czosnów. Odcinek II od węzła "Załużki" (z węzłem) do węzła "Modlin" (bez węzła)”, sprostowanej postanowieniem Wojewody Mazowieckiego Nr 88/SAAB/2023 z dnia 23 stycznia 2023 r. znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC,

I. Uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszu 5, licząc od dołu strony, zapis:

„99/8 (99/17, 99/18)”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 4, w wierszu 4, licząc od dołu strony, zapis:

„16/2 (16/9, 16/10)”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 6, w wierszach 22-25, licząc od dołu strony, zapis:

„- numery działek podlegające ograniczeniu niewchodzące w skład projektowanego pasa drogowego przeznaczone pod budowę/przebudowę urządzeń infrastruktury technicznej (melioracji wodnej, sieci elektroenergetycznej, kanalizacyjnej, gazowej, telekomunikacyjnej), innych dróg publicznych, zjazdów, (w nawiasie numery działek po podziale):”

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 7, w wierszu 11, licząc od góry strony, zapis:

„99/8 (99/18)”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 7, w wierszu 24, licząc od góry strony, zapis:

„16/2 (16/10)”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, pozycje nr 249 i 430 tabeli określającej nieruchomości podlegające podziałom, znajdującej się na stronach 8 - 21, dotyczące działek nr 99/8 obręb 0011 Strubiny i nr 16/2 obręb 0018 02-09,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 27, w wierszach 14 - 17, licząc od dołu strony, zapis:

„Mapy zatwierdzające projekt podziału nieruchomości jako załącznik nr 2 stanowią integralną część niniejszej decyzji. Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością Skarbu Państwa.”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 27, w wierszach 1-3, licząc od dołu strony, oraz na stronie 28, w wierszach 1-2, licząc od góry strony, zapis:

„Ustalam obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy/przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy zjazdów i zezwalam na wykonanie ww. obowiązków na poniższych nieruchomościach:”

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, pozycje nr 168, 173 i 226 tabeli określającej nieruchomości podlegające ograniczeniu w sposobie korzystania, znajdującej się na stronach 30 – 50, dotyczące działek nr 112/1 obręb 0004 Henrysin, nr 99/8 obręb 0011 Strubiny i nr 16/2 obręb 0018 02-09,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 55, w wierszach 7-24, licząc od góry strony, zapis:

„Działki stanowiące tereny wód płynących, na których będzie realizowana inwestycja:

L.p.	Gmina	Obręb	Nr działki	Rodzaj robót budowlanych
1	Załuski	0011 Niepiekła	90	Budowa urządzenia wodnego Budowa sieci telekomunikacyjnej Budowa sieci kanalizacji deszczowej Budowa drogi ekspresowej Budowa drogi gminnej Budowa obiektów inżynierskich MS-6 i MD-7 Rozbiórka sieci telekomunikacyjnej

Ww. działki są przeznaczone pod budowę/rozbiórkę sieci uzbrojenia terenu, rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowę/przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowę/przebudowę innych dróg publicznych oraz budowę/przebudowę zjazdów, nie wchodzących w skład projektowanego pasa drogowego. Ustalam ograniczenia w korzystaniu z ww. nieruchomości na obszarze oznaczonym w projekcie zagospodarowania terenu stanowiącym część projektu budowlanego linią przerywaną niebieską:

- na potrzeby budowy i rozbiórki sieci uzbrojenia terenu, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy/przebudowy innych dróg publicznych oraz budowy/przebudowy zjazdów na rzecz Inwestora,
- na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu na rzecz każdorazowego właściciela sieci.

Do ograniczeń, o których mowa powyżej stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-8 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).”,

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 61, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt III:

„III. Określenie linii rozgraniczających teren.”,

- stronę tytułową (strony nr I-XVI) tomu PB.PZT.01.02 – część opisowo-rysunkowa projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- arkusze nr: 018, 019, 020, 027 tomu PB.PZT.01.02 projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- arkusze nr: 019 i 020 tomu PB.D.02.01 – DROGI, część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża drogowa, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- arkusze nr: 015 i 018 tomu PB.S.04.02 SIECI SANITARNE – BUDOWA I ROZBIÓRKA SIECI WODOCIĄGOWEJ – część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża sanitarna, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- zbiorcze arkusze map z projektem podziału nieruchomości wraz z wykazem zmian gruntowych - w zakresie działek nr 16/2 obręb 0018 02-09 gmina M. Zakroczym i 99/8 obręb 0011 Strubiny, stanowiących część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3, w wierszu 5, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„99/20 (**99/21**, 99/22)”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 4, w wierszu 4, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„16/14 (**16/19**, 16/20)”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 6, w wierszach 22-25, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„- numery działek podlegające ograniczeniu niewchodzące w skład projektowanego pasa drogowego przeznaczone pod budowę/przebudowę urządzeń infrastruktury

technicznej (melioracji wodnej, sieci elektroenergetycznej, kanalizacyjnej, gazowej, telekomunikacyjnej), przebudowę innych dróg publicznych, budowę/przebudowę zjazdów, budowę i rozbiórkę tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórkę tymczasowych obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (w nawiasie numery działek po podziale):”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 7, w wierszu 11, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„99/20 (99/22)”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 7, w wierszu 24, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„16/14 (16/20)”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli na stronie 14, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 249 tej tabeli:

”

249	0011 Strubiny	99/20	-	-	99/21	99/22
-----	---------------	-------	---	---	-------	-------

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli na stronie 19, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 430 tej tabeli:

”

430	0018 02-09	16/14	-	-	16/19	16/20
-----	------------	-------	---	---	-------	-------

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 27, w wierszach 14-17, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Numery działek które stają się w całości lub w części własnością Skarbu Państwa, wskazano na stronach 1-5 przedmiotowej decyzji oraz w odpowiednio zatytułowanych kolumnach tabeli znajdującej się na stronach 8 - 21 przedmiotowej decyzji. Mapy z projektem podziału nieruchomości stanowią integralną część decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 27, w wierszach 1-3, licząc od dołu strony, oraz na stronie 28 w wierszach 1-2, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„Ustalam obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy/przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy zjazdów, budowy/rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych

do dalszego użytkowania, i zezwalam na wykonanie ww. obowiązków na poniższych nieruchomościach:",

- dodanie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli na stronie 30, po pozycji nr 48, zapisu:

„

49	Zakroczym	0004 Henrysin	112/1	112/3	Rozbiórka budynku mieszkalnego i części budynku gospodarczego
50	Zakroczym	0014 Trębki Nowe	190/2	190/7	Rozbiórka części budynku gospodarczego

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli na stronie 43, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 168 tej tabeli:

„

168	Zakroczym	0004 Henrysin	112/1	112/3	Budowa sieci telekomunikacyjnej Rozbiórka sieci wodociągowej Rozbiórka sieci kanalizacji sanitarnej
-----	-----------	------------------	-------	-------	---

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli na stronie 43 zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 173 tej tabeli:

„

173	Zakroczym	0011 Strubiny	99/20	99/22	Budowa sieci telekomunikacyjnej Rozbiórka sieci telekomunikacyjnej
-----	-----------	------------------	-------	-------	---

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 47-48, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 226 tej tabeli:

„

226	M. Zakroczym	0018 02-09	16/14	16/20	Rozbiórka sieci elektroenergetycznej nN
-----	-----------------	------------	-------	-------	---

”

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, znajdującego się na stronie 55, w wierszach 7-24, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„Ww. działki są przeznaczone pod budowę/przebudowę sieci uzbrojenia terenu, rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowę/rozbiórkę tymczasowych obiektów budowlanych, budowę/przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowę/przebudowę innych dróg publicznych oraz budowę/przebudowę zjazdów, nie wchodzących w skład projektowanego pasa drogowego. Ustalam ograniczenia w korzystaniu z ww. nieruchomości na obszarze

oznaczonym w projekcie zagospodarowania terenu stanowiącym część projektu budowlanego linią przerywaną niebieską:

- na potrzeby budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy/rozbiórki tymczasowych obiektów budowlanych, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy/przebudowy innych dróg publicznych oraz budowy/przebudowy zjazdów, a także rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania - na rzecz Inwestora,
- na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu - na rzecz każdorazowego właściciela sieci.

Do ograniczeń, o których mowa powyżej stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344).

Działki stanowiące tereny wód płynących, w stosunku do których - zgodnie z art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - inwestor jest uprawniony do nieopłatnego zajęcia na czas realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej:

L.p.	Gmina	Obręb	Nr działki	Rodzaj robót budowlanych
1	Załuski	0011 Niepiekła	90	Budowa urządzenia wodnego Budowa sieci telekomunikacyjnej Budowa sieci kanalizacji deszczowej Budowa drogi ekspresowej Budowa drogi gminnej Budowa obiektów inżynierskich MS-6 i MD-7 Rozbiórka sieci telekomunikacyjnej

»

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia na stronie 61, zapisów stanowiących nową treść pkt III zaskarżonej decyzji:

„III. Określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych.

Linie rozgraniczające teren inwestycji, stanowiące linie podziału nieruchomości, w tym granice pasów drogowych innych dróg publicznych, określono przerywaną linią koloru różowego, zaś linię określającą ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości – przedstawiono przerywaną linią koloru błękitnego. Odzwierciedlenie powyższych elementów zostało przedstawione na mapach stanowiących część graficzną projektu zagospodarowania terenu, będącego elementem zatwierdzonego – decyzją w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej – projektu budowlanego. Stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.

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

- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennnej strony tytułowej tomu PB.PZT.01.02 – część opisowo-rysunkowa projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych arkuszy nr: 018, 019, 020, 027 tomu PB.PZT.01.02 – część opisowo-rysunkowa projektu zagospodarowania terenu, stanowiących załączniki nr 2.1-2.4 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych arkuszy nr: 019 i 020 tomu PB.D.02.01 – DROGI, część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża drogowa, stanowiących załączniki nr 3.1-3.2 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych arkuszy nr: 015 i 018 tomu PB.S.04.02 SIECI SANITARNE – BUDOWA I ROZBIÓRKA SIECI WODOCIĄGOWEJ – część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża sanitarna, stanowiących załączniki nr 4.1-4.2 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennnej mapy z projektem podziału nieruchomości nr 16/14 obręb 0018 02-09 gmina M. Zakroczym wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiących załączniki nr 5.1-5.2 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennnej mapy z projektem podziału nieruchomości nr 99/20 obręb 0011 Strubiny gm. Zakroczym wraz z wykazem zmian gruntowych, stanowiących załączniki nr 5.3-5.4 do niniejszej decyzji,
- zatwierdzenie dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane projektantów i sprawdzających oraz przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załącznik nr 6 do niniejszej decyzji.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 7 maja 2021 r. [data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego – 10 maja 2021 r.], skorygowanym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez Pana Jana Grzegorza Długosza, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji pn.: „Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk-Czosnów. Odcinek II od węzła "Załuski" (z węzłem) do węzła "Modlin" (bez węzła)”.

Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem społecznym, gospodarczym i ekonomicznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 30 grudnia 2022 r. decyzję NR 263/SPEC/2022, znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk-Czosnów. Odcinek II od węzła "Załużki" (z węzłem) do węzła "Modlin" (bez węzła)", zwaną dalej „decyzją Wojewody Mazowieckiego”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Następnie, w dniu 23 stycznia 2023 r. Wojewoda Mazowiecki wydał postanowienie Nr 88/SAAB/2023, znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC, w którym sprostował oczywiste omyłki pisarskie w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wniosli:

- Pan Zenon Siwek, reprezentowany przez Pana Daniela Leyka - pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., złożone za pośrednictwem platformy ePUAP, tego samego dnia,
- Pani Katarzyna Bieniek, Pani Justyna Dragońska i Pani Martyna Bieniek, reprezentowane przez Pana Daniela Leyka - pismo z dnia 18 stycznia 2023 r., złożone za pośrednictwem platformy ePUAP, w dniu 19 stycznia 2023 r., uzupełnione pismem z dnia 27 października 2024 r.,
- Pani Emilia Beata Paszkiewicz - pismo z dnia 24 stycznia 2023 r., [nadane tego samego dnia w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1640), zwanej dalej „ustawą Prawo Pocztowe”]. Ww. odwołanie zostało uzupełnione pismem z dnia 2 marca 2024 r.,
- Pani Krystyna Salamonowicz - pismo z dnia 6 lutego 2023 r. (nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy Prawo Pocztowe w dniu 7 lutego 2023 r.).

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji.

Ponadto, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego do organu II instancji wpłynęło pismo Pani Iwony Paruszewskiej, z dnia 23 lipca 2023 r., r., które zostało potraktowane przez organ odwoławczy jako skarga wniesiona w trybie art. 234 pkt 1 *kpa*, o czym będzie mowa poniżej. Ww. pismo zostało uzupełnione pismami z dnia 16 października 2023 r., 22 października 2023 r., 11 grudnia 2023 r., 6 lutego 2024 r., 9 grudnia 2024 r., 13 grudnia 2024 r., 24 lutego 2025 r. oraz 17 kwietnia 2025 r.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „Ministrem”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą, organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezspornie ustalone.

Obowiązek ten wynika z art. 7 i art. 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, 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.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej*, przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, *inwestor* może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych w sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem z postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów *ustawy Prawo budowlane*. Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia postępowanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W ocenie

Ministra racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko *ustawę Prawo budowlane*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 ustawy nowelizującej nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1671/22).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez inwestora projekt budowlany, zgodnie z art. 26 ustawy nowelizującej przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *ustawy Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że – poza uchybieniami, o których 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 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 29 lutego 2016 r., znak: WOOŚ-II.4200.8.2015.MW, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 7 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Płońsk – Czosnów według wariantu I przebiegu drogi z wariantem 2 przebudowy mostu przez Wisłę, zwaną dalej „decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach”,
- decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 24 lutego 2017 r., znak: DOOS-DŚII.4200.34.2016.aj.1, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach, zwaną dalej „decyzją GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach”,
- decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2019 r. znak: WOOŚ-II.420.350.2018.SM.23, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i określającą istotne warunki korzystania ze środowiska, zwaną dalej „decyzją RDOŚ”,
- postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 19 października 2022 r. znak: WOOŚ-II.4222.17.2021.MC.15, uzgadniającym realizację przedsięwzięcia pn.: „Budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk-Czosnów. Odcinek II od węzła "Załuski" (z węzłem) do węzła "Modlin" (bez węzła)”, zwaną dalej „decyzją Wojewody Mazowieckiego”, zwanym dalej „postanowieniem uzgadniającym”,

- postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 30 listopada 2022 r. znak: WOOŚ-II.4222.17.2021.MC.17, prostującym oczywiste omyłki pisarskie w *postanowieniu uzgadniającym*,
- decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2021 r. znak: WA.RUZ.4210.55.2021.JSM, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”.
- postanowieniami Wojewody Mazowieckiego udzielającymi zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Stosownie do art. 11d ust. 1 pkt 7a *specustawy drogowej*, *inwestor* załączył do wniosku wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, oraz uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 *ustawy o drogach publicznych*. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

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

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

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

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 1 grudnia 2021 r. r., znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP, 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. W toku postępowania przed Wojewodą Mazowieckim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczowej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień, które to stanowisko zostało również uwzględnione w uzasadnieniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Z uwagi na obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wynikający z *decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach*, działając na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112), zwanej dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”, Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

Podczas procedowania w kwestii ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, na etapie postępowania prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego, został zapewniony udział społeczeństwa w trybie art. 33-36 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, Wojewoda Mazowiecki podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak również o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków w przedmiotowej sprawie.

Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie wydał *postanowienie uzgadniające*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki w dniu 30 grudnia 2022 r. wydał decyzję Nr 263/SPEC/2022, znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, sprostowaną postanowieniem Wojewody Mazowieckiego Nr 88/SAAB/2023 z dnia 23 stycznia 2023 r. znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC. Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez inwestora.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Mazowiecki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Mazowieckiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 10 stycznia 2023 r., znak: WI-I.7820.1.3.2021.MP/AC, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

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

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Mazowieckiego w treści przedmiotowej decyzji - biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* - terminu wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń 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 dokonania korekty merytoryczno-reformatoryjnej. 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 doktrynie prawa administracyjnego, jak również w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, iż kompetencje organu odwoławczego nie sprowadzają się jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do rozstrzygnięcia organu I instancji. Organ II instancji jest bowiem obowiązany uwzględnić zarówno zmiany stanu prawnego, jak i faktycznego, jakie zaszły w sprawie pomiędzy wydaniem orzeczenia przez organ I instancji, a orzeczeniem organu odwoławczego.

Organ II instancji ustala stan faktyczny w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu I instancji, rozszerzając granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ I instancji, jak i te, które po wydaniu decyzji przez organ I instancji uległy zmianie, a które są istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy (por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. akt V SA 1799/00, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt III RN 59/01, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2413/04).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy wskazania wymaga, iż inwestor pismem z dnia 21 grudnia 2023 r., znak: TGD/PT2/02.175.2020/334/2023, stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu II instancji z dnia 24 listopada 2023 r., znak: DLI-I.7621.7.2023.KK.10, do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez strony skarżące w złożonych odwołaniach, poinformował, że dokona korekty przyjętych rozwiązań projektowych w odniesieniu do działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin (numer działki przed podziałem). Ww. pismo inwestor uzupełnił pismem z dnia 7 marca 2024 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/340/2024, w którym doprecyzował zakres korekty w zakresie ww. działki należącej do Pani Krystyny Salamonowicz i Pani Iwony Paruszewskiej. Uznając za zasadne część zarzutów skarżących, inwestor podjął decyzję o rozbiórce budynku mieszkalnego w całości oraz budynku gospodarczego w części magazynowej przyległej do drogi DG(DZ-5).

Dodatkowo w piśmie z dnia 4 kwietnia 2024 r., znak: TGD/PT2/02.175.2020/344/2024, inwestor poinformował, iż z uwagi na zmianę rozwiązań projektowych dokonaną na działce nr 112/3 obręb 0004 Henrysin (numer działki po podziale) potrzeba dokonać także zmiany zakresu ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na działce sąsiadującej nr 190/7 obręb 0014 Trębki Nowe (numer działki po podziale). Jak wskazał inwestor, budynek gospodarczy, który ma zostać rozebrany, znajduje się na granicy działki 112/3 i 190/7, w związku z czym jego rozbiórka wymaga ustawienia tymczasowych konstrukcji wsporczych zabezpieczających na czas prowadzenia robót rozbiórkowych na działce nr 190/7.

Ponadto, w ww. piśmie z dnia 4 kwietnia 2024 r., znak: TGD/PT2/02.175.2020/344/2024, inwestor wskazał również, że w trakcie uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doszło do podziału dwóch działek: działki nr 16/2 obręb 0018 02-09, gmina M. Zakroczym, oraz działki nr 99/8 obręb 0011 Strubiny, gmina Zakroczym. Ze względu na dokonany podział, niezależnie od wiedzy inwestora, doszło do zmiany numerów działek, a tym samym nastąpiła zmiana numerów działek objętych przedmiotową inwestycją, co wymaga przedłożenia zamiennej dokumentacji projektowej.

Zaś przy piśmie z dnia 12 lipca 2024 r., znak: TGD/PT2/02.175.2020/353/2024, uzupełnionym pismem z dnia 15 października 2024 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/359/2024, oraz pismem z dnia 27 lutego 2025 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/375/2025, inwestor przedłożył skorygowaną dokumentację projektową uwzględniającą powyższe zmiany.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, iż w pkt I niniejszej decyzji *Minister* dokonał korekt w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, w zakresie działek znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji, działek znajdujących się w granicach terenu objętego obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jak również w zakresie podziałów nieruchomości dokonanych na potrzeby realizacji omawianego przedsięwzięcia drogowego. Organ odwoławczy zatwierdził zmiany numerów działek oraz zamienne mapy z podziałem działek dla działki nr 16/14 obręb 0018 02-09 gmina m. Zakroczym, która dzieli się na działki nr 16/19 i 16/20, oraz dla działki nr 99/20 obręb 0011 Strubiny, gmina Zakroczym, która dzieli się na działki nr 99/21 i 99/22.

W ten sposób uwzględniono aktualny oraz rzeczywiście istniejący stan faktyczny i prawny nieruchomości objętych planowaną inwestycją drogową. W rezultacie powyższych zmian zgłoszonych przez inwestora, konieczna stała się również zmiana części załączników do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, i zatwierdzenie w jej miejsce nowych załączników do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej (strony tytułowej oraz stron II-XVI, arkuszy 018, 019, 020 i 027 części opisowo-rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, arkuszy 019 i 020 części opisowo-rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego – branża drogowa, arkuszy 015 i 018 projektu architektoniczno-budowlanego – branża sanitarna, arkuszy map z projektami podziału ww. nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych). Zatwierdzone zostały także zaświadczenia potwierdzające wpis projektantów sporządzających zamienną dokumentację projektową na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Analizując zaskarżoną *decyzję Wojewody Mazowieckiego*, organ odwoławczy stwierdził nieprawidłowość w zakresie zapisu znajdującego się na stronie 27, w którym Wojewoda Mazowiecki wskazał, iż „(...) Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które w zależności od wskazania w powyższych tabelach stają się własnością Skarbu Państwa.” Zapis ten należy potraktować jako błędny, bowiem wbrew informacji zawartej w tym zapisie działki, które miały stać się własnością Skarbu Państwa, nie zostały oznaczone „pogrubionym numerem (...) w powyższych tabelach”, a zostały wymienione w tabelach znajdujących się na stronach 8 - 27 zaskarżonej decyzji określających działki do przejęcia w całości lub w części pod przedmiotową inwestycję. W skorygowanym zapisie uwzględniono, że przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa nie następuje, gdy Skarb Państwa jest już właścicielem nieruchomości zajętych pod inwestycję drogową.

Ponadto, po dokonaniu analizy *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, organ odwoławczy za niepełny uznał zapis znajdujący się na stronach 27-28, ustalający obowiązek dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych oraz zjazdów, a także zezwalający na wykonanie ww. obowiązków. W ocenie *Ministra* ww. zapis nie wskazuje obowiązku wynikającego z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b i c *specustawy drogowej*, choć, jak wynika z dokumentacji niniejszej sprawy, na niektórych działkach przewidziano prace polegające na budowie/rozbiórce tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórce istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Podkreślić należy, iż w przypadku, gdy zakres inwestycji drogowej obejmuje budowę/rozbiórkę tymczasowych obiektów budowlanych oraz rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinna zawierać ustalenia dotyczące obowiązku budowy i okresu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych oraz obowiązku i terminów rozbiórki ww. obiektów budowlanych, określenia ograniczeń w korzystaniu

z nieruchomości dla realizacji przedmiotowego obowiązku i zezwolenia na wykonanie powyższego obowiązku, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, i, j *specustawy drogowej*. Jednocześnie, organ II instancji skorygował ww. zapis w zakresie jego zgodności z brzmieniem przepisów art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* doprecyzował także zapis znajdujący się na stronie 6 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, który określa działki przeznaczone pod wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Zapis ten również nie wskazywał na istnienie działek, na których miała zostać dokonana budowa/rozbiórka tymczasowych obiektów budowlanych oraz rozbiórka istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania.

Organ II instancji zwrócił również uwagę na znajdujący się na stronie 55 *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zapis tabeli, w której znajduje się działka stanowiąca tereny wód płynących, oraz zapis dotyczący ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości objętych inwestycją. *Minister* zauważył pewną niespójność w ww. zapisie, bowiem wynika z niego, że działka stanowiąca tereny wód płynących również podlega ograniczeniu w korzystaniu w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej, co nie jest zgodne z treścią art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*. Bowiem ww. przepis wskazuje, że w przypadku, gdy realizacja inwestycji drogowej wymaga przejścia przez tereny wód płynących albo tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do ich nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji, a w przypadku terenów linii kolejowej również na czas użytkowania inwestycji.

Wobec powyższych ustaleń, *Minister* skorygował systematykę *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, doprecyzował ww. zapis przez dodanie do jego treści art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, a także doprecyzował zapis w zakresie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na czas realizacji inwestycji drogowej na rzecz zarządcy drogi (*inwestora*), natomiast w celu późniejszej konserwacji sieci uzbrojenia terenu lub usunięcia awarii ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości na rzecz każdorazowego właściciela tej sieci. Ponadto, *Minister* skorygował także przytoczoną przez organ I instancji na stronie 55 zaskarżonego rozstrzygnięcia treść art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, wskazując, iż do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków wskazanych w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”.

Następnie wskazać należy, iż analiza *decyzji Wojewody Mazowieckiego* wykazała, iż konieczna jest zmiana zapisu pkt III tejże decyzji pn.: „Określenie linii rozgraniczających teren”. W tym zakresie wskazać należy, w myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej budowy/rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy drogi głównej, jak i innych dróg publicznych.

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

pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż w części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, który został zatwierdzony jako załącznik do zaskarżonej decyzji, określono linie rozgraniczające teren, w tym określono granice pasów drogowych innych dróg publicznych, które w myśl art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*, stanowią linie podziału nieruchomości. Jednak w rozstrzygnięciu decyzji Wojewody Mazowieckiego brak jest informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, jak również zezwolił na jego wykonanie (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*). Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych, dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* – korzystając z uprawnień reformatoryjnych wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – określił obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach znajdujących się w projektowanych pasach innych dróg publicznych, jak również zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku.

Konsekwencją powyższych okoliczności są zmiany dokonane przez organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, szczegółowo określone w pkt I niniejszej decyzji.

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

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

Rozpatrując zaś odwołania stron skarżących, 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, określającego 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 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonej;

po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi.

Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał inwestora do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. Inwestor odniósł się do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie w większości nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów.

Odnosząc się do zarzutów Pana Zenona Siwka, reprezentowanego przez Pana Daniela Leyka, Pani Katarzyny Bieniek, Pani Justyny Dragońskiej i Pani Martyny Bieniek, reprezentowanych przez Pana Daniela Leyka, Pani Emilii Beaty Paszkiewicz oraz Pani Krystyny Salamanowicz, i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że w istocie sprowadzają się one do braku zgody na realizację inwestycji drogowej w kształcie zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego*.

Przede wszystkim stwierdzić należy, iż brak zgody skarżących na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działek, w koncepcji przyjętej przez inwestora i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, 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 skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze ich działek, w sposób

zaprojektowany przez inwestora, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji Wojewody Mazowieckiego.

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.

Następnie szczególnego podkreślenia wymaga to, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem inwestora, co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani dokonywać zmian w projekcie. 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.

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

Tym samym, to inwestor dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych

oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych, powołanym w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

Specustawa drogowa przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Wprowadzenie zaś 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).

Po dokonaniu szczegółowej analizy akt sprawy, *Minister* nie ma jakichkolwiek wątpliwości, iż działka nr 75 obręb 0011 Niepiekło, stanowiąca własność Pana Zenona Siwka, oraz działka nr 169/18 obręb 0026 Załuski, stanowiąca własność Pani Katarzyny Bieniek, Pani Justyny Dragońskiej oraz Pani Martyny Bieniek, są niezbędne do realizacji celu publicznego w postaci budowy drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk – Czosnów (odcinek II), a ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi.

Odnosząc się do zarzutów Pani Katarzyny Bieniek, Pani Justyny Dragońskiej oraz Pani Martyny Bieniek, reprezentowanych przez Pana Daniela Leyka dotyczących niezgodności zatwierdzonego *decyzją Wojewody Mazowieckiego* podziału ich działki z dokumentami potwierdzającymi środowiskowe uwarunkowania dla inwestycji i żądania objęcia przedmiotową inwestycją drogową całej nieruchomości nr 169/18, uznać je należy za bezpodstawne. Skarżący nie wskazali i nie sprecyzowali, jakie to konkretnie dokumenty postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla omawianej inwestycji wskazują ich zdaniem na konieczność przejęcia w całości pod realizację tej drogi działki nr 169/18, wobec czego tak skonstruowane zarzuty są gołosłowne.

Jak wynika z akt sprawy, działka nr 169/18 obręb 0026 Załuski, należąca do Pani Katarzyny Bieniek, Pani Justyny Dragońskiej oraz Pani Martyny Bieniek, ulega podziałowi na działki nr 169/29 i 169/28, które przechodzą pod inwestycję, i działkę nr 169/30, która pozostaje przy dotychczasowych właścicielach, ale również podlega ograniczeniu w korzystaniu z nieruchomości z uwagi na rozbiórkę budynku, rozbiórkę sieci kanalizacji sanitarnej, budowę sieci kanalizacji sanitarnej, rozbiórkę sieci wodociągowej, budowę sieci elektroenergetycznej nN, budowę sieci elektroenergetycznej SN.

Podkreślić na wstępie należy, że zasada prawdy obiektywnej i obowiązek wyczerpującego zebrania przez organ materiału dowodowego, nie oznaczają obowiązku oceny zgromadzonych w sprawie dowodów zgodnie z intencją jednej ze stron, czy też

wydania rozstrzygnięcia zgodnego z jej żądaniem. Odwołanie skarżących natomiast, poza zaprezentowanym w jej treści żądaniem i ogólnikowym wskazaniem, że w sprawie doszło do uchybień, co istotne bez konkretnego powołania przepisów *kpa*, do których naruszenia zdaniem skarżących doszło w ramach tych uchybień, nie zawiera żadnych przekonujących argumentów, uzasadniających zaprezentowane w nim stanowisko. Należy przy tym zauważyć, że ani niezgodny z oczekiwaniami stron skarżących wynik przeprowadzonego postępowania administracyjnego, ani też subiektywne ich przekonanie o wadliwości zaskarżonej decyzji (co więcej nie poparte żadnymi logicznymi argumentami lub dowodami), nie mogą same w sobie stanowić podstawy uwzględnienia odwołania.

Ocena oddziaływania na środowisko jest etapem prowadzącym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwala organowi jedynie zorientować się, jakie ewentualnie zagrożenia dla środowiska mogą wystąpić. Ustalenie w decyzji środowiskowej warunków, pod którymi może zostać zrealizowana planowana inwestycja, nie przesądza jeszcze o jej faktycznej realizacji. Określa jedynie kształt inwestycji z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska, dopuszcza jej realizację w wariantie dla środowiska najkorzystniejszym. Dopiero na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, tj. w postępowaniu o wydanie tzw. decyzji wykonawczych, stanowiących odpowiednik unijnego development consent („zezwolenie na inwestycję”), w tym np. zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie *specustawy drogowej*, następuje konkretyzacja i materializacja warunków określonych w decyzji środowiskowej. Innymi słowy, decyzja środowiskowa statuuje ograniczenia realizacji przedsięwzięcia konieczne ze względu na wymogi ochrony środowiska w różnych jego aspektach. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy zatem przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia.

Podkreślić należy, że ani *decyzja RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach*, ani *decyzja GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach*, jak również *decyzja RDOŚ*, czy też *postanowienie uzgadniające*, nie zawierają rozstrzygnięcia co do konkretnych nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją drogową, a tym bardziej co do konieczności objęcia decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowego zamierzenia budowlanego, konkretnych działek w całości.

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

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

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

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

Rolą organu rozstrzygającego w sprawie uwarunkowań środowiskowych jest ocena dopuszczalności objętej wnioskiem inwestycji pod względem wymagań i uwarunkowań środowiskowych. Zatem decyzja środowiskowa nie określa warunków konkretnego usytuowania obiektu budowlanego na danej działce, a jedynie określa środowiskowe warunki dla jego budowy. Natomiast szczegółowa lokalizacja przedsięwzięcia rozumiana jako precyzyjne wskazanie rozwiązań projektowych następuje dopiero na etapie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania dla inwestycji jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, nie rodzi praw do nieruchomości, nie uprawnia też do realizacji inwestycji, określa natomiast wpływ przedsięwzięcia na środowisko i wymagania jakie powinny być spełnione, aby minimalizować skutki negatywnego wpływu czynników szkodliwych. Decyzja w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji nie niesie zatem ze sobą rozstrzygnięć formalnych w zakresie wielkości terenu podlegającego wyłączeniu, czy też ograniczeniu w korzystaniu dla przebudowy kolidującej infrastruktury technicznej. Istota decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w żadnej mierze nie polega na wiążącym prawnie ustaleniu obszaru planowanej inwestycji w znaczeniu dokładnie określonych granic inwestycji na danej nieruchomości.

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

Z powyższego wynika, iż w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ środowiskowy nie przesądza całkowicie i ostatecznie co do lokalizacji (usytuowania) inwestycji w znaczeniu dokładnie określonych (ustalonych) współrzędnych, warunków technicznych, usytuowania względem granic i innych instalacji [samej konstrukcji budowli (inwestycji) w przestrzeni].

W myśl art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy *Prawo budowlane*, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Z akt sprawy nie wynika, aby Wojewoda Mazowiecki nie dokonał takiego sprawdzenia, a wręcz przeciwnie. Wyraźne w tym wypadku stwierdzenia znalazły się w uzasadnieniu decyzji Wojewody Mazowieckiego i - w ocenie *Ministra* - w aktach sprawy nie można doszukać się dowodów uzasadniających tezę przeciwną, podnoszoną przez skarżące.

Zdaniem *Ministra*, projekt budowlany zatwierdzony decyzją Wojewody Mazowieckiego jest zgodny z wydanymi dla przedmiotowej inwestycji drogowej rozstrzygnięciami o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak już to bowiem wskazano powyżej, zgodność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach to zgodność inwestycji z określonymi w tej decyzji wymogami jej realizacji. Wymogów tych zaś zaskarżona decyzja nie narusza. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem skarżących, iż dokumenty potwierdzające środowiskowe uwarunkowania omawianej inwestycji drogowej wskazują na konieczność zajęcia działki nr 169/18 w całości.

Podkreślić również należy, iż wywłaszczenie działek może odbywać się wyłącznie w zakresie niezbędnym dla realizacji inwestycji. Jeżeli zaś skarżące uważają, że należy wywłaszczyć całą nieruchomości, to przysługuje im możliwość złożenia wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 2 *specustawy drogowej*, tj. o wykup tzw. resztówki. Niemniej jednak, skarżące muszą wykazać, że pozostała część niewywłaszczonej działki nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele.

Wskazania w tym miejscu wymaga, iż ustawodawca w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Konstrukcja zastosowana w tym przepisie, w oparciu o który *inwestor* podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje drogowe oraz samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie, stanowi roszczenie

cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej.

Poza wszelką wątpliwością jest bowiem, że żądanie nabycia części nieruchomości w warunkach określonych w przepisie art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* nie jest elementem administracyjnego postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie tego przepisu ma bowiem charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1932/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2289/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wykup pozostałej po podziale części nieruchomości odbywa się zatem poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej, bowiem jest to roszczenie cywilnoprawne. Roszczenie to może być zrealizowane w drodze umowy lub przed sądem cywilnym. Oceny dopuszczalności jego zaspokojenia w drodze umowy dokonuje w tym przypadku organ lub podmiot wykonujący funkcję zarządcy drogi publicznej. W przypadku odmowy zawarcia umowy, właścicielowi pozostaje możliwość wystąpienia do sądu cywilnego o dokonanie przez ten sąd oceny spełnienia ustawowych przesłanek do skutecznego żądania nabycia nieruchomości przez zarządcę drogi publicznej.

W tym kontekście warto dodać, że przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych, może być realizowane wyłącznie ze wskazaniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję w zakresie dróg publicznych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną część tej decyzji, jako jeden z załączników.

Przedmiotem odjęcia prawa własności może być wyłącznie ten grunt, przez który przebiegać ma budowana w trybie *specustawy drogowej* inwestycja. Po to bowiem ustawodawca nałożył na *inwestora* w art. 11d ust. 1 pkt 1, 3 i 3a *specustawy drogowej* obowiązek zawarcia we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych dokumentów (mapy w skali co najmniej 1:500, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu oraz mapy zawierającej projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami i określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – aby to właśnie wnioskodawca wskazał nieruchomości niezbędne do budowy drogi.

Zajęcie każdej z działek, czy to częściowe czy w całości, musi być uzasadnione i wynikać z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych inwestycji drogowej. W konsekwencji *inwestor* nie może pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny.

Za niedopuszczalne natomiast uznać należałoby takie rozwiązania projektowe, które pozbawiałyby dotychczasowych właścicieli praw do gruntu, który nie jest na ten cel niezbędny. Tylko przy powyższym założeniu usprawiedliwionym prawnie jest ograniczenie prawa własności, chronionego zarówno art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), jak i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dotychczasowych właścicieli, jako wynikające z celu publicznego, realizowanego dla dobra ogólnospołecznego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego, kwestia dotycząca nabywania pozostałej po podziale części nieruchomości, a do tego sprowadza się *de facto* żądanie skarżących, nie jest przedmiotem badania przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Rozpatrując z kolei zarzut Pana Zenona Siwka, reprezentowanego przez Pana Daniela Leyka, dotyczący żądania zmiany lokalizacji zjazdu zaprojektowanego w projekcie budowlanym z drogi dojazdowej DG (DD21) na wskazaną przez skarżącego lokalizację, tj. wykonanie zjazdu z drogi dojazdowej DG (DZ4) – wskazać należy, co następuje.

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, iż dostęp do drogi publicznej może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Dostęp bezpośredni do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek), celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki oddzielającej daną działkę od drogi publicznej i jest możliwy poprzez ustanowienie służebności drogowej, bądź poprzez drogę wewnętrzną.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17, z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09). 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.

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: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15 i z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/16, 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).

Sama możliwość wjazdu na działkę z drogi publicznej jest niewystarczająca dla uznania, że ma ona dostęp do drogi publicznej poprzez zjazd publiczny czy indywidualny. Dostęp ten musi mieć charakter legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego, czy też administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku zatem, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd na nieruchomość (w sensie prawnym) – to inwestor jest zobowiązany zapewnić zjazd do takiej nieruchomości, jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy do właściciela nieruchomości. Z powyższego wynika, iż nie projektuje się zatem zjazdów do nieruchomości które przed budową/rozbudową drogi legalnych zjazdów były pozbawione.

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Mazowieckiego* – wydana w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* - dotyczy budowy drogi ekspresowej S7 na odcinku Płońsk-Czosnów, odcinek II od węzła „Załuski (z węzłem) do węzła „Modlin” (bez węzła). Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, 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*).

Warto również wyjaśnić, iż w ramach *specustawy drogowej* ustawodawca przewidział konieczność minimalizowania negatywnych skutków inwestycji drogowej dla sąsiednich nieruchomości, czego wyrazem jest art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h tej ustawy, zgodnie z którym, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów. Celem tej normy jest ochrona właścicieli nieruchomości przylegających do drogi objętej inwestycją przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej i tzw. pośrednim wywłaszczeniem.

Ma to szczególne znaczenie, gdy wskutek inwestycji drogowej zmieniają się uwarunkowania dotyczące obsługi komunikacyjnej sąsiadujących z drogą nieruchomości. Powołana regulacja *specustawy drogowej* w sposób oczywisty koresponduje z treścią art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, nakładając obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 435/17).

Decyzja co do budowy zjazdu do określonej nieruchomości z drogi objętej inwestycją, która ma być zrealizowana na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydawanego w trybie *specustawy drogowej*, jest bowiem częścią koncepcji przedstawianej przez inwestora, której racjonalności czy słuszności organ nie ma podstawy kwestionować. Ograniczeniem wyboru inwestora w tym względzie jest zaś

art. 29 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym – jak wyżej wyjaśniono – w przypadku budowy lub przebudowy drogi jest on obowiązany do budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących (w sensie legalnym).

Z akt sprawy, w szczególności dokumentacji projektowej oraz wyjaśnień przedstawionych przez inwestora w piśmie z dnia 21 grudnia 2023 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/334/2023, uzupełnionym pismem z dnia 9 grudnia 2024 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/368/2024, wynika, że zjazd z działki nr 75/5 obręb 0011 Niepiekło (nr działki po podziale), stanowiącej własność Pana Zenona Siwka, został zaprojektowany w miejscu dotychczas istniejącego zjazdu, wskutek czego realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej w kształcie zaprojektowanym przez inwestora, pozostaje bez wpływu na dostęp i warunki korzystania z nieruchomości położonej na ww. działce. Natomiast zmiana projektu budowlanego – zgodnie z żądaniem skarżącego – wiązałaby się z większymi kosztami realizacji tych robót po stronie inwestora reprezentującego Skarb Państwa. Wobec powyższego, zdaniem inwestora, zaprojektowany zjazd w zupełności wyczerpuje wszystkie jego zobowiązania w tym zakresie, zaś skarżący nie wykazał żadnych argumentów uzasadniających zmianę lokalizacji zjazdu.

Wskazać w tym miejscu należy, że na inwestorze realizującym inwestycję drogową ciąży jedynie obowiązek zapewnienia nieruchomościom dostępu do drogi publicznej. Jak już wyżej zasygnalizowano, dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami stron skarżących. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, 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).

Jest zatem oczywiste, że samo sąsiedztwo z drogą publiczną nie uzasadnia lokalizacji zjazdu na nieruchomości stron postępowania. O lokalizacji zjazdu nie może decydować subiektywne przekonanie o konieczności lokalizacji zjazdu lub względy ekonomiczne i związane z "wygodą" użytkownika ruchu drogowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2296/16).

Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, iż niewątpliwie działka skarżącego ma zapewniony dostęp do drogi publicznej, a zatem inwestor wykonał ciążące na nim zobowiązanie zgodnie z prawem powszechnie obowiązującym. Zaś organ orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania inwestorowi zmiany przyjętych rozwiązań, zgodnie z oczekiwaniami strony skarżącej. Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym, iż niezadowolenie skarżącej w zakresie zapewnionego dostępu do drogi publicznej w żaden sposób nie świadczy o wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wobec czego, za niezasadne należy uznać ww. żądanie zmiany lokalizacji zjazdu z działki skarżącego.

Za chybione uznać należy także zarzuty Pani Krystyny Salamonowicz upatrującej wadliwości decyzji Wojewody Mazowieckiego w niekorzystnym, w jej ocenie, zaprojektowaniu ww. inwestycji drogowej, co naraża ją na olbrzymie straty, gdyż znacząco ogranicza jej prawa własności nieruchomości nr 112/1 obręb 0004 Henrysin, uniemożliwiając swobodne z niej korzystanie i dalsze prowadzenie działalności rolniczej stanowiącej źródło jej utrzymania, a także pogarsza jakość życia i zdrowia z uwagi na wzmożony ruch samochodów i hałas oraz zanieczyszczenie powietrza. Co więcej, według skarżącej, decyzja Wojewody Mazowieckiego zatwierdziła skrajnie

niekorzystny dla niej wariant podziału nieruchomości, bez uwzględnienia stanowiska współwłaścicieli nieruchomości i dokonania oględzin działki. Powyższe zarzuty skarżąca powiązała z naruszeniem przez organ I instancji art. 7, 8, 11, 77 § 1 oraz 107 § 3 *kpa*, poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, oraz zatwierdzenie projektu budowlanego wbrew słusznemu interesowi stron postępowania.

W tym miejscu należy także wskazać, że pismem z dnia 23 lipca 2023 r., Pani Iwona Paruszevska – współwłaścicielka ww. działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin, wniesionym na etapie postępowania odwoławczego prowadzonego przez *Ministra* podtrzymała zarzuty wskazane w odwołaniu Pani Krystyny Salamonowicz, żądając wywłaszczenia zagrożonego budynku mieszkalnego i części budynku gospodarczego z uwagi na niemożność dalszego korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób oraz niepowetowane szkody związane z realizacją inwestycji w kształcie przyjętym w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Biorąc pod uwagę treść ww. pisma, należało je potraktować jako skargę w rozumieniu art. 234 pkt 1 *kpa*.

Stosownie do przepisu art. 234 pkt 1 *kpa*, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Oznacza to, że skarga wniesiona w związku z treścią decyzji organu pierwszej instancji, w terminie przewidzianym w ustawie do złożenia odwołania, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od tej decyzji.

Odnosząc się do ww. zarzutów właścicielek działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin, wyjaśnić na wstępie należy, że argumentacja skarżących wykracza poza zakres niniejszego postępowania i nie stanowi przedmiotu rozstrzygania w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bowiem w postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają wyłącznie zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

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. Ponownie bowiem podkreślić należy, że do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Ponadto, przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Mazowieckiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez inwestora konkretnych rozwiązań technicznych. Ingerencja w sferę praw i wolności jest natomiast rekompensowana na mocy *specustawy drogowej* stosownym odszkodowaniem. Wobec czego, zarzuty Pani Krystyny Salamonowicz oraz Pani Iwony Paruszevskiej dotyczące nieodwracalnych szkód spowodowanych realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej w kształcie zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, braku możliwości dalszego prowadzenia działalności rolniczej będącej ich głównym źródłem utrzymania, braku możliwości postawienia ogrodzenia, dokonania prac naprawczych i konserwacyjnych budynku mieszkalnego, kwestii uszkodzenia budynków przez zwiększony ruch samochodów, co skutkuje zmniejszeniem wartości nieruchomości oraz

uniemożliwieniem swobodnego korzystania – pozostają poza zakresem niniejszego postępowania administracyjnego.

Dostrzec trzeba jednakże, że skarżące domagają się utrzymania swojego status quo w zakresie, w jakim dotychczas korzystały z nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11).

Niemniej, ponownego zasygnalizowania wymaga, że jeżeli realizacja inwestycji uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy, albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby inwestor nabył od niego, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Ewentualne żądania wykupienia nieruchomości powinno zostać skierowane do *inwestora* (art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*).

Ponadto należy zaznaczyć, że jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżące poniosą jakiegokolwiek szkody materialne, to będzie im przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Niemniej jednak, *inwestor* w piśmie z dnia 21 grudnia 2023 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/334/2023, wskazał, że – biorąc pod uwagę liczne postulaty skarżących – podjął decyzję o zmianę rozwiązań projektowych w zakresie ich działki, tj. działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin. Z kolei w piśmie z dnia 7 marca 2024 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020./340/2024, *inwestor* doprecyzował, że - uznając zasadność części zarzutów skarżących, Pani Krystyny Salamanowicz i Pani Iwony Paruszewskiej, współwłaścicielek działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin – podjął decyzję o rozbiórce budynku mieszkalnego w całości i budynku gospodarczego w części magazynowej przyległej do drogi DG (DZ-5). Powyższe zmiany, o których bardziej szczegółowo była mowa powyżej, zostają zatwierdzone niniejszą decyzją *Ministra*.

W kontekście zaś zarzutu braku przeprowadzenia oględzin działki nr 112/1 obręb 0004 Henrysin, braku przeprowadzenia rozprawy administracyjnej oraz wysłuchania dowodu z zeznań współwłaścicieli ww. działki, co doprowadziło do wyboru skrajnie niekorzystnego dla skarżących wariantu podziału ich nieruchomości – wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 89 § 1 *kpa*, rozprawę przeprowadza się w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa. W myśl art. 89 § 2 *kpa*, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

W omawianej sprawie powyższe nie zaistniało, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy orzekające ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Organ orzekający nie jest natomiast związany wnioskiem o przeprowadzenie dowodu na okoliczność, która w sposób niebudzący wątpliwości może być ustalona przez organ na podstawie dokumentów zebranych w sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12). Jakkolwiek w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności, obligująca organ do zebrania materiału dowodowego, nie może to jednak prowadzić do nakładania na organ nieograniczonego obowiązku poszukiwania faktów, które podnosi strona. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

Jak już wskazano w niniejszej decyzji, w wyniku przeprowadzonej kontroli instancyjnej *Minister* uznał, że organ I instancji prawidłowo zebrał materiał dowodowy, wszechstronnie go rozważył i ocenił, a w konsekwencji ustalony przez niego stan faktyczny sprawy zasługuje na aprobatę. Według organu odwoławczego zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia np. o przeprowadzenie wspomnianej przez skarżącą rozprawy administracyjnej, oględzin działki czy dowodu z zeznań współwłaściciela działki.

Podkreślenia bowiem wymaga, iż w realiach niniejszej sprawy organ wydający decyzję dla planowanej inwestycji drogowej związany jest wnioskiem *inwestora*, do którego to wniosku *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Natomiast projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby, które posiadają specjalistyczną wiedzę wymaganą przez przepisy prawa.

Warto też dodać, iż określenie przebiegu przedmiotowej inwestycji odbyło się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). Pamiętać należy, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące, o czym była już mowa powyżej.

Z uzasadnienia *decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji RDOŚ i postanowienia uzgadniającego* wynika, że strony skarżące – Pani Krystyna Salamonowicz i Pani Iwona Paruszevska - nie wnosiły uwag i zastrzeżeń.

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań przedmiotowej inwestycji drogowej, oprócz określenia jej przebiegu, przeanalizowane zostały wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i zdrowie ludzi, w tym hałas i spaliny. Z analizy raportu oceny oddziaływania na środowisko, wynika, iż prace związane z realizacją inwestycji będą powodowały uciążliwości hałasowe, których źródło stanowić będzie praca maszyn budowlanych i innych urządzeń oraz środki transportu wykorzystywane podczas budowy. Hałas będzie miał zasięg lokalny i będzie charakteryzować się dużą dynamiką zmian, jednak będzie miał on charakter odwracalny, nie kumulujący się w środowisku i ustąpi w momencie zakończenia prac budowlanych. Zatem, w celu zminimalizowania uciążliwości hałasowych inwestor jest zobowiązany do tego, aby prace w sąsiedztwie miejsc ochrony akustycznej prowadzić w miarę możliwości poza porą nocną przy użyciu wysoko sprawnych maszyn i narzędzi budowlanych o najkorzystniejszych parametrach akustycznych. Ponadto w celu minimalizacji wpływu fazy budowy na środowisko, warunki życia i zdrowie ludzi, należy opracować i wdrożyć taki plan robót, aby urządzenia emitujące hałas o dużym natężeniu nie pracowały w pobliżu zabudowań mieszkalnych jednocześnie oraz, aby zoptymalizować wykorzystanie sprzętu budowlanego i środków transportu np. poprzez wyeliminowanie zbędnych przejazdów. Natomiast zaplecze budowy powinno być zlokalizowane w możliwie jak największej odległości od terenów z zabudową chronioną akustycznie. Jak dalej wynika z akt sprawy, eksploatacja projektowanej drogi ekspresowej będzie wiązała się z emisją hałasu, którego źródłem będą poruszające się pojazdy. Na podstawie przeprowadzonych obliczeń równoważnego poziomu dźwięku dla lat 2020 i 2025 z uwzględnieniem lokalizacji drogi oraz ukształtowania terenu i zabudowy, wykazano przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu na terenach chronionych akustycznie, wobec czego zaproponowano zastosowanie rozwiązań ograniczających i minimalizujących emisję hałasu w postaci ekranów akustycznych, których konstrukcja ma ewentualnie umożliwić ich przyszłe podwyższenie lub zastosowanie dyfraktorów. Natomiast, według prognozy przedstawionej w raporcie oceny oddziaływania na środowisko, po zastosowaniu zaprojektowanych zabezpieczeń akustycznych, na terenach wokół istniejącej drogi należy spodziewać się zmniejszenia wartości poziomu hałasu w porównaniu do tego samego okresu prognozowania bez zabezpieczeń akustycznych. Jednocześnie stwierdzono również potrzebę sporządzenia analizy porealizacyjnej, która pozwoli określić faktyczny wpływ przedsięwzięcia na klimat akustyczny w terminie 12 miesięcy od dnia oddania przedmiotowej inwestycji do użytkowania i przedstawienia jej wyników odpowiedniemu organowi w terminie 18 miesięcy od dnia oddania drogi do użytkowania. Jej wyniki umożliwią ewentualną korektę lokalizacji oraz parametrów ekranów akustycznych lub potwierdzą konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. W kontekście zaś spalin - w trakcie eksploatacji projektowanej drogi będą powstawać zanieczyszczenia komunikacyjne spowodowane ruchem pojazdów. Jednakże, z przedstawionych w raporcie oceny oddziaływania na środowisko wyników modelowania rozprzestrzeniania się substancji w powietrzu wynika, że na etapie eksploatacji inwestycji wartości stężeń średniorocznych i maksymalnych substancji w powietrzu poza liniami rozgraniczającymi drogi będą niższe od dopuszczalnych.

Dodać należy, że stosownie zaś do art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Dlatego raportowi, który przeszedł tę weryfikację w wyniku prawem określonej specjalistycznej procedury zakończonej w szczególności decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, w orzecznictwie powszechnie przypisuje się szczególną moc

dowodową, polegającą na tym, że nie można go skutecznie zakwestionować poza tą procedurą, za pomocą twierdzeń, jakie nie zostały udokumentowane i sprawdzone w stopniu co najmniej zbliżonym do raportu, np. poprzez przedłożenie tzw. kontrraportu (vide: np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 1624/21, z dnia 20 września 2017 r., sygn. akt II OSK 890/17, z dnia 5 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 965/17). Przypomnieć trzeba, iż raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko co do zasady są dokumentami kompleksowymi, opisującymi różne elementy środowiska oraz różne oddziaływania na środowisko. Konsekwencją jest więc konieczność zaangażowania do prac związanych z opracowaniem tego typu dokumentacji osób posiadających różną wiedzę i kwalifikacje – osoby znające się na poszczególnych grupach flory i fauny, hydrologów, geologów, osoby zajmujące się oceną wpływu oddziaływań hałasy czy emisji do powietrza itp.

W konsekwencji powyższego, podkreślić należy, iż jedynie kontrraportem można byłoby podważyć ustalenia raportu przedłożonego przez *inwestora*. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, przez przedstawienie równie kompleksowej analizy uwarunkowań przyrodniczych, sporządzonej przez specjalistów posiadających wiedzę w danej dziedzinie, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez *inwestora* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1642/13 i z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie Pani Krystyna Salamonowicz i Pani Iwona Paruszevska takiego „kontrraportu”, (tj. opracowania o cechach raportu) nie przedłożyły, poprzestając na zarzutach zawartych w odwołaniu, nie popartych żadnymi dowodami.

Jak już stwierdzono powyżej, w wyniku analizy dokumentacji zgromadzonej w sprawie, *Minister* uznał, że zaskarżona decyzja wraz z załącznikami, stanowiącymi jej integralną część, jest zgodna z *decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji RDOŚ i postanowienia uzgadniającego*.

Reasumując, obawy Pani Krystyny Salamonowicz oraz Pani Iwony Paruszevskiej, dotyczące negatywnego oddziaływania inwestycji na zdrowie oraz kwestie dotyczące spalin, hałasu i drgań, spowodowane wzmożonym ruchem samochodów przy działce skarżących, nie mogą świadczyć o wadliwości zaskarżonej decyzji i wpłynąć na wydane rozstrzygnięcie.

Za chybione uznać należy także zarzuty Pani Krystyny Salamonowicz i Pani Iwony Paruszevskiej dotyczące rzekomych błędów popełnionych przez projektanta przy projektowaniu przedmiotowej inwestycji oraz braku nadzoru nad projektem i podwykonawcami, skutkujących postępującymi zniszczeniami budynku mieszkalnego na działce nr 112/1 obręb 0004 Henrysin (numer działki przed podziałem).

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

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

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

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

W kontekście powyższych zarzutów wypowiedział się także *inwestor* w piśmie z dnia 5 lutego 2025 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/374/2025, uznając je za pozbawione podstaw. W ww. piśmie *inwestor* wskazał, że drogę DG(DZ5), przy której położona jest nieruchomość skarżących, zaprojektowano zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2016 poz. 124 ze zm.), *ustawą Prawo Budowlane*. Jak wyjaśnił *inwestor*, intencją projektanta było zaś ocalenie budynków skarżących przed rozbiórką. Takie rozwiązania projektowe były dostępne na etapie procedowania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co do których skarżące nie wносиły uwag do Wojewody Mazowieckiego, będącym organem I instancji w przedmiotowym postępowaniu. Przytaczane przez skarżące elementy zagospodarowania działki, takie jak ogrodzenie, wodociąg, słup teletechniczny czy zjazd, również były poddawane szczegółowym analizom. Jak dalej wskazał *inwestor*, odległość budynku mieszkalnego od krawędzi jezdni wynosi 6 m, a od budynku gospodarczego około 5 m. Odległość najbardziej wysuniętej krawędzi budynku mieszkalnego od granicy pasa drogowego wynosi około 2,15 m i – zdaniem inwestora – daje możliwość umieszczenia ogrodzenia na działce. Zjazd został zaś zaprojektowany prawidłowo, z zachowaniem wymaganych wymiarów w planie i profilu. Dalej, kwestie wodociągu i słupa teletechnicznego zostały rozwiązane na etapie budowy. Niemniej jednak, wychodząc naprzeciw prośbom skarżących, *inwestor* postanowił dokonać zmian w rozwiązaniach projektowych

przewidzianych na ich działce nr 112/1 obręb 0004 Henrysin (numer działki przed podziałem), i podjął decyzję o rozbiórce budynku mieszkalnego oraz budynku gospodarczego w części magazynowej, o czym szerzej była już mowa powyżej.

Odnosząc się zaś do kwestii braku uczestnictwa skarżącej Pani Krystyny Salamonowicz w konsultacjach społecznych przeprowadzonych przez *inwestora* w Urzędzie Gminy Zakroczym, a także braku informacji o terminach ww. konsultacji, co zdaniem skarżącej nie powinno zastąpić indywidualnych ustaleń faktycznych dotyczących poszczególnych działek, w tym przeprowadzenia oględzin – podkreślić wyraźnie należy, iż *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konsultacjami społecznymi, 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 zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Bez znaczenia dla oceny prawidłowości decyzji Wojewody Mazowieckiego pozostają również argumenty skarżących dotyczące ich rozmów i ustaleń z *inwestorem*. Wbrew przekonaniu Pani Krystyny Salamonowicz i Pani Iwony Paruszewskiej, organem prowadzącym postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji nie był bowiem *inwestor*, ale Wojewoda Mazowiecki. *Inwestor*, w prowadzonym przez Wojewodę Mazowieckiego postępowaniu, występował w roli strony postępowania. Z tego względu wszelkie zarzuty skarżących dotyczące ustaleń czy korespondencji prowadzonej z *inwestorem*, pozostają poza przedmiotem niniejszego postępowania i nie mają wpływu na treść przyjętego rozstrzygnięcia.

Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżących, *Minister* nie odbywa z *inwestorem* żadnych „zakulisowych” rozmów czy ustaleń dotyczących przedmiotowego postępowania administracyjnego, z pominięciem stron skarżących.

Wskazać należy, że wszelkie czynności wyjaśniające dokonywane przez *Ministra* mają swoje odzwierciedlenie w aktach postępowania, co do których skarżące mają prawo do wglądu, na podstawie art. 73 *kpa*, o czym były kilkakrotnie poinformowane, i z którego to uprawnienia skarżące nie skorzystały. Ponadto skarżące są informowane o wszelkich zmianach rozwiązań projektowych dotyczących ich działki, co znajduje swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Za pozbawione podstaw należy uznać także żądanie skarżących dotyczące spotkania wszystkich zainteresowanych w celu udzielenia skarżącym niezbędnych informacji.

Ponownie podkreślić należy, że zgodnie z art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z treścią art. 96a § 1 *kpa* w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 12 maja 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), mediację przeprowadza się, jeżeli pozwala na to charakter sprawy. W ocenie *Ministra*, charakter postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie pozwala na jej przeprowadzenie. Należy bowiem mieć na uwadze, że celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie

i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązujących prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody (art. 96a § 3 *kpa*). Tymczasem zakres postępowania w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wyznacza zakres wniosku inwestora. Jak już zostało wskazane we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszej decyzji, organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie ocenia racjonalności założeń przyjętych we wniosku składanym przez zarządcę drogi publicznej.

Poza zakresem niniejszego postępowania znajdują się także kwestie wcześniejszych założeń projektowych dotyczącej przedmiotowej inwestycji drogowej, w tym korzystniejszy projekt podziału nieruchomości skarżących, obejmujący wyłączenie znajdujących się tam budynków, mieszkalnego i gospodarczego. Przedmiotem bowiem niniejszego postępowania jest wyłącznie złożony przez *inwestora* wniosek z dnia 7 maja 2021 r. uzupełniony i skorygowany w trakcie postępowania przed organem I instancji. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ nie bada bowiem czynności przygotowawczych przeprowadzonych przez inwestora przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji. Co wymaga również podkreślenia, przedmiotem postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest konkretny wniosek inwestora, a nie wcześniejsze koncepcje projektowe i analizy wariantów przebiegu inwestycji.

W konsekwencji powyższych wyjaśnień, za chybioną należy również uznać argumentację podniesioną przez Panią Krystynę Salamonowicz, dotyczącą naruszenia art. 7, 8, 11, 77 § 1 oraz art. 107 § 3 *kpa*.

Godzi się zauważyć, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01). Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1994 r., sygn. akt III ARN 55/94: „Jako dowolne należy traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprowadzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 k.p.a.)”.

Zdaniem *Ministra*, w zakresie interesu prawnego skarżących organ I instancji prawidłowo wykonał obowiązki wynikające z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa*, polegające na dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego, wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz dokonywaniu oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Podkreślić wyraźnie należy, iż organ wojewódzki pozyskał całą dokumentację wymaganą przepisami prawa i niezbędną do rozstrzygnięcia sprawy w sposób zgodny z obowiązującym prawem.

Z kolei istotą zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej, ustanowionej w art. 8 *kpa*, jest wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przy czym wymóg praworządności obejmuje

dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcie wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego, mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nawet wtedy, gdy wydana decyzja nie uwzględnia ich żądań.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 513/19, zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej nie może być interpretowana w oparciu o subiektywne odczucia uczestników postępowania. Organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 *kpa*, winny bowiem działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o zgromadzone dowody, nie zaś w oparciu o przekonanie stron postępowania o istnieniu nieprawidłowości.

W przedmiotowej sprawie w zakresie interesu prawnego skarżących organ wojewódzki uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak i procesowego. Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Nie można przy tym zgodzić się również ze skarżącą, że uzasadnienie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* jest błędne i w konsekwencji zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem art. 107 § 3 *kpa*, poprzez brak adekwatnego uzasadnienia faktycznego z uwagi na zawarcie w nim zbyt ogólnych twierdzeń sprzecznych z zasadą przekonywania. Jak bowiem wynika z uzasadnienia *decyzji Wojewody Mazowieckiego* (str. 65-111), organ I instancji szczegółowo przeanalizował złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Za niezrozumiały w tym kontekście uznać należy zarzut skarżącej, że w uzasadnieniu wskazano zbyt ogólne twierdzenia w tym zakresie.

W myśl bowiem art. 107 § 3 *kpa* uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Skoro zatem Wojewoda Mazowiecki w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wymienił dokumenty, które np. *inwestor* przedstawił do wniosku o jej wydanie, to nie ulega wątpliwości, że dokumenty te stanowią dowody, na których oparł się organ I instancji wydając *decyzję Wojewody Mazowieckiego*.

W ocenie *Ministra*, Wojewoda Mazowiecki w sposób odpowiadający art. 107 § 3 *kpa* uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę przy rozpatrywaniu sprawy. Analizy materiału dowodowego organ I instancji dokonał zgodnie z art. 80 *kpa* i wynik tej analizy, łącznie z oceną zebranych dowodów, przedstawił w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Zatem uzasadnienie zaskarżonej *decyzji Wojewody Mazowieckiego* – wbrew twierdzeniu zawartym w odwołaniu – zostało sporządzone w zgodzie z art. 107 § 3 *kpa*.

Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej

decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, Lex nr 549458).

Podkreślić przy tym należy, że przepis art. 107 *kpa*, choć statuuje uzasadnienie faktyczne i prawne jako składnik decyzji administracyjnej, to jednak nie wskazuje jak bardzo szczegółowe musi być uzasadnienie i zawarte w nim wywody. Należy zatem przyjąć, że do naruszenia tego przepisu dochodzi wówczas, gdy z treści decyzji nie wynika jaki stan faktyczny został ustalony w zakresie elementów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, czy też rozważania prawne nie pozwalają na ich ocenę pod względem zgodności z prawem materialnym. Nie każde zbyt lakoniczne uzasadnienie może być więc naruszeniem norm prawa procesowego, ale tylko takie, gdzie ta jego skrótowość prowadzi do niemożności weryfikacji rozstrzygnięcia pod kątem zgodności z prawem procesowym lub materialnym. Chodzi więc o uchybienia kwalifikowane, do których nie doszło jednak w kontrolowanej sprawie.

W ocenie *Ministra*, organ I instancji w zakresie interesu prawnego skarżących przeprowadził postępowanie w sprawie wydania *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w sposób rzetelny, zgodny z wymogami *kpa*, wystarczający do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. Według *Ministra* uzasadnienie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* pozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwianiu sprawy, a ustalenia poczynione przez organ wojewódzki, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację zamierzonego przedsięwzięcia, znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy, co w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego.

Jedynie na marginesie – mając na względzie poruszane przez skarżące kwestie dotyczące wysokości odszkodowania, przyjmowania różnych stawek przez rzeczoznawcę majątkowego pomimo położenia wywłaszczanych działek w obrębie tej samej gminy – wyjaśnić należy, iż decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za przejęte pod inwestycję nieruchomości lub ich części wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (w przedmiotowej sprawie wojewoda). Kwestie dotyczące wypłaty odszkodowania nie są jednak przedmiotem postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Dopiero w toku postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania możliwe (i konieczne) będzie oszacowanie wartości przejętych na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. Odszkodowanie ustalone będzie w oparciu o operat rzeczoznawcy majątkowego sporządzonego na dzień wydania *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Za chybiony należy uznać także zarzut Pani Emilii Beaty Paszkiewicz dotyczący braku zgody na przejęcie jej nieruchomości pod przedmiotową inwestycję, w związku z niewłaściwym sporządzeniem przez *inwestora* dokumentacji geodezyjnej w zakresie granic jej działki, co następnie skutkowało nieprawidłowym sporządzeniem mapy z podziałem jej nieruchomości, tj. działki nr 394 obręb 0007 Krocze.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych opatrzona stosownymi klauzulami ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, które stanowią potwierdzenie dokonania ich oceny przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności

służby geodezyjno-kartograficzne nie może być w takiej sytuacji kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1001/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdzany był projekt podziału nieruchomości (art. 11f ust. 1 pkt 5 oraz art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*). Projekt takiego podziału, wykonywany w celu ustalenia przebiegu drogi i oznaczenia co do tożsamości nieruchomości (lub ich części) podlegających przejęciu na cel publiczny, tworzy wyłącznie te granice, które powstają w wyniku podziału gruntu i wyłącznie dla określenia przebiegu drogi. Zatem decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie zawierała rozstrzygnięcia co do granic danej nieruchomości (przed podziałem), a jedynie rozstrzygnięcie co do jej podziału (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów - poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Przepis art. 12 *specustawy drogowej* pozwala wyeliminować odrębne postępowanie w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości. Nie ma więc tu zastosowania administracyjny tok postępowania wynikający z przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Nie jest też wymagana żadna zgoda właściciela działki, ani obwarowanie utraty własności jakimiś warunkami stawianymi przez właściciela nieruchomości. Linie podziału działek wynikają z przebiegu pasa drogowego, a nie z innych okoliczności. Konsekwentnie, nieruchomości lub ich części, na których ma być położona droga, stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 26/18).

Nie jest rolą organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dokonywanie oceny ewentualnych niezgodności treści istniejących urzędowych dokumentów geodezyjnych, w szczególności organ nie ma ani prawa, ani obowiązku prostowania niezgodności w tej dokumentacji dotyczącej np. powierzchni nieruchomości i stanu własnościowego. Wynika to z prostego faktu, że projekt podziału nieruchomości w celu wydzielania gruntów pod drogę w żaden sposób nie ingeruje w istniejące linie rozgraniczenia geodezyjnego - za wyjątkiem granic zaprojektowanych dla przejmowanych działek - zgodnie z założeniami takiej mapy projektowej - ani nie ustala na nowo powierzchni istniejących działek (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17).

W przedmiotowej sprawie nie jest kwestionowane, że operat podziału działki skarżącej został wykonany przez uprawnionego geodetę i był przyjęty wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przez Starostę Płońskiego w dniu 11 lutego 2021 r., pod nr P.1420.202.1.416. Mapa z projektem podziału ww. działki została opatrzona

stosownymi klauzulami. W oparciu o takie materiały orzekano w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych, w tym projektów podziałów nieruchomości opatrzona stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, które stanowią potwierdzenie dokonania ich oceny przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne nie może być w takiej sytuacji kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3257/19, z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Klauzula przyjęcia map podziałowych do zasobów właściwego ośrodka geodezji i kartografii stanowi wystarczający dowód, iż ww. mapy podziału zostały sporządzone z zachowaniem przepisów odrębnych.

Skoro więc mapy projektowanych podziałów działek, stanowiące dla Wojewody Mazowieckiego podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości, zostały w sposób oficjalny zatwierdzone przez właściwy ku temu organ, z potwierdzeniem dokonania oceny projektu podziału przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne, a rezultat opracowania zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - to ani Wojewoda Mazowiecki, ani organ odwoławczy nie mają nie tylko podstaw, ale również i prawa do zakwestionowania takiego dokumentu i odmowy zatwierdzenia podziału.

Co więcej, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, iż nawet ewentualne błędy w dokumentacji geodezyjnej nie stanowią podstaw do uznania, że decyzja inwestycyjna dotknięta jest wadą nieważności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1593/13 i z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2015/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec powyższego, za pozbawione podstaw należy uznać żądanie skarżącej sporządzenia właściwego podziału – w oparciu o ustalone granice - działki nr 394 zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 219), które zdaniem skarżącej przebiegają odmiennie od granic przyjętych na mapie podziałowej sporządzonej dla działki nr 394 obręb 0007 Kroczewo, stanowiącej część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji Wojewody Mazowieckiego.

Ponadto inwestor w piśmie z dnia 21 grudnia 2023 r. znak: TGD/PT2/02.175.2020/334/2023, wskazał, że nieprawdziwe są twierdzenia skarżącej, iż punkty graniczne nigdy nie były ustalone lub mierzone, oraz nie spełniały wymagań dotyczących dokładności. Przy przyjęciu granic działek do podziału geodeta wykonał wznowienia punktów granicznych, o czym zostali powiadomieni właściciele działek.

Granice pomiędzy działkami 393 i 394 obręb 0007 Kroczewo, stanowią:

- punkt po północnej stronie działki, który pochodzi z operatu P.1420.2017.1767; operat dotyczy pomiaru pasa drogowego S-7;

- punkt po stronie południowej, który pochodzi z operatu 139/9/7/63; w bliskiej odległości punktu po stronie południowej był punkt osnowy, który został pomierzony w 2002 r. przez geodetę i na podstawie tego pomiaru osnowy zostały obliczone współrzędne punktu granicznego.

Jak dalej wskazał *inwestor*, właściciele działek zostali poinformowani o czynnościach wznowienia/wyznaczenia punktów granicznych. Skarżąca nie brała udziału w ww. czynnościach, pomimo skutecznego poinformowania jej w tym zakresie. Dodać należy, że obecność właściciela daje możliwość weryfikacji położenia wyznaczonego punktu i zgłoszenia uwag na początkowym etapie prac.

Jednakże jak już wyjaśniono powyżej, zarówno procedura ustalenia granic nieruchomości, której żąda skarżąca, czy wznowienia punktów granicznych, o którym mówi *inwestor*, czy też spory co do granicy istniejącej na gruncie, są poza zakresem niniejszego postępowania.

Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącej, poza zakresem niniejszego postępowania znajduje się również badanie spełnienia standardów dokładnościowych przy ustalaniu punktów granicznych. Ww. kwestię skarżąca powinna zgłosić do właściwego powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, do którego wpłynął protokół z czynności wznowienia znaków granicznych, dokonanych przez podmiot, o którym mowa w art. 11 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (art. 39 ust. 2 tejże ustawy).

Przy czym jedynie zasygnalizowania wymaga, iż zgodnie z art. 39 ust. 1 in fine ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w przypadku zaistnienia sporu co do położenia znaków granicznych, strony mogą wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie sprawy.

Bowiem wznowienie granic nie jest przeprowadzane ani w trybie administracyjnym, ani sądowym, a jest to jedynie techniczna procedura geodezyjna. W przypadku wznowienia granic nie ma możliwości zaistnienia sporu pomiędzy stronami na okoliczność przebiegu wznowionej granicy, gdyby jednak taki spór zaistniał, to jest on rozstrzygany wyłącznie w trybie sądowym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 maja 2008 r, sygn. akt III SAB/Lu 6/08).

Jedynie na marginesie zauważyć należy, że Pani Emilia Beata Paszkiewicz może złożyć wniosek o wykupienie tzw. resztówki na podstawie art. 13 ust. 2 *specustawy drogowej*, jeżeli dalsze wykorzystywanie jej nieruchomości stało się niemożliwe z uwagi na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na jej działce.

Przy czym, jak słusznie wskazał *inwestor* w ww. piśmie, jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżąca poniesie jakiegokolwiek szkody materialne, to będzie jej również przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Wobec powyższych rozważań, za pozbawione podstaw należy uznać również zarzuty Pani Iwony Paruszewskiej dotyczące bezprawnego – zdaniem skarżącej – wejścia geodetów na teren jej posesji (działka nr 112/1 obręb 0004 Henrysin – numer działki przed podziałem), podczas jej nieobecności i bez wcześniejszego poinformowania jej.

Stwierdzić bowiem należy, że ww. kwestia pozostaje bez jakiegokolwiek wpływu na niniejsze postępowanie odwoławcze i nie może stanowić o wadliwości decyzji *Wojewody Mazowieckiego*.

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

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji drogowej został ustalony prawidłowo. Organ podzielił argumentację przemawiającą za ustaloną lokalizacją, którą przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i decyzja Wojewody Mazowieckiego – poza częścią uchyloną w pkt I niniejszej decyzji – nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na aprobatę, 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 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsą*”, 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 *ppsą*.

Załączniki:

Nr 1 – zamienne strona tytułowa i strony nr II-XVI tomu PB.PZT.01.02 – część opisowo-rysunkowa projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego,

Nr 2.1 – 2.4 – zamienne arkusze nr: 018, 019, 020, 027 tomu PB.PZT.01.02 – część opisowo-rysunkowa projektu zagospodarowania terenu,

Nr 3.1 – 3.2 – zamienne arkusze nr: 019 i 020 tomu PB.D.02.01 – DROGI, część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża drogowa,

Nr 4.1 – 4.2 – zamienne arkusze nr: 015 i 018 tomu PB.S.04.02 SIECI SANITARNE – BUDOWA I ROZBIÓRKA SIECI WODOCIĄGOWEJ – część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego – branża sanitarna,

Nr 5.1 – 5.2 – zamienna mapa z projektem podziału nieruchomości i wykaz zmian gruntowych w zakresie dotyczącym działki nr 16/14 obręb 0018 02-09 gmina M. Zakroczym,

Nr 5.3. – 5.4 - zamienna mapa z projektem podziału nieruchomości i wykaz zmian gruntowych w zakresie dotyczącym działki nr 99/20 obręb 0011 Strubiny gm. Zakroczym,

Nr 6 - dokumenty potwierdzające uprawnienia budowlane projektantów i sprawdzających oraz przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa,

Z upoważnienia

Edyta Lubaszewska

dyrektor departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Otrzymują (wraz z załącznikami nr 1-6):

1. Wojewoda Mazowiecki,
2. Pan Jan Grzegorz Długosz
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad,
(3 egz. decyzji, w tym 1 z załącznikami, m.in. w celu wprowadzenia zmian
w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych),
3. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
4. Aa.

Otrzymują (bez załączników):

1. Pan Zenon Siwek, reprezentowany przez Pana Daniela Leyka,
2. Pani Katarzyna Bieniek, reprezentowana przez Pana Daniela Leyka,
3. Pani Justyna Dragońska, reprezentowana przez Pana Daniela Leyka,
4. Pani Martyna Bieniek, reprezentowana przez Pana Daniela Leyka,
5. Pani Emilia Beata Paszkiewicz,
6. Pani Krystyna Salamonowicz,
7. Pani Iwona Paruszevska.

Do wiadomości (bez załączników):

1. Starosta Płoński
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
2. Starosta Nowodworski
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
3. Sąd Rejonowy w Płońsku
IV Wydział Ksiąg Wieczystych,
4. Sąd Rejonowy w Nowym Dworze Mazowieckim
IV Wydział Ksiąg Wieczystych,
5. Urząd Gminy Zakroczym,
6. Urząd Miejski w Zakroczymiu,
7. Urząd Gminy Żatunki,
8. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie.