



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 20 marca 2015 r.

DOI-I-jm-772-126-433/14/15

NK: 26770/15

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa” oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm.), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pani Anny Biera, Pani Ewy Przybył, Pani Marzanny Pachólskiej, Pana Michała Olesińskiego, Pana Janusza Kozłowskiego reprezentowanego przez radcę prawnego Teresę Kaca, Pana Jana Wardeckiego oraz MBM Meat Food Sp. z o.o., reprezentowanej przez Pana Huseyina Kaptan od decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 459/II/2014 z dnia 4 listopada 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem). Etap I – odc. węzeł „Opacz” (bez węzła) – węzeł „Paszków” (z węzłem)”, sprostowanej postanowieniem Wojewody Mazowieckiego nr 592/II/2014 z dnia 19 listopada 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM,

- I. **Uchylam** w sentencji zaskarżonej decyzji znajdujący się na stronie 14 zapis stanowiący dotychczasową treść pkt VII

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie w sentencji decyzji, w miejsce uchylenia, zapisu stanowiącego nową treść pkt VII:

„VII. Termin wydania nieruchomości

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określłam termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stała się ostateczna.”.

- II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez pełnomocnika - Pana Andrzeja Wiszowatego, pracownika STRABAG Sp. z o.o., działając na podstawie art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, wnioskiem z dnia 10 września 2013 r. wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Budowa odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem). Etap I – odc. węzeł „Opacz” (bez węzła) – węzeł „Paszków” (z węzłem)”.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, inwestor wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

Uzasadniając wniosek o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* wyjaśnił, iż za pilną potrzebą budowy omawianego odcinka drogi ekspresowej S8 wraz z powiązaniem z drogą krajową nr 7 przemawia ważny interes społeczny użytkowników ww. drogi. Zdaniem *inwestora*, planowana inwestycja wpłynie na skrócenie czasu podróży poprzez upłynnienie ruchu w okolicach miejscowości Raszyn, gdzie obserwuje się rokrocznie znaczące zwiększanie się kongestii ruchu. Budowa planowanej inwestycji przyczyni się ponadto do zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu, wpłynie na zmniejszenie różnic społeczno – gospodarczych między północnymi i południowymi rejonami kraju oraz wpłynie na zmniejszenie emisji szkodliwych substancji oraz obniżenie poziomu hałasu. Jak wyjaśnił *inwestor*, budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku Salomea – Wolica wraz z powiązaniem z drogą krajową nr 7, stanowi zadanie priorytetowe w ramach programu budowy dróg na lata 2011 – 2015 i zgodnie z tym programem ma zostać zrealizowana i rozliczona do końca 2015 r. Zakończenie przedmiotowej inwestycji w późniejszym terminie wiązałoby się z utratą środków unijnych, przeznaczonych na jej realizację.

Mając na uwadze wniosek *inwestora* o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 89 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, pismem z dnia 15 listopada 2013 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia wskazanego we wniosku *inwestora*.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie postanowieniem z dnia 27 maja 2014 r., znak: WOOS-II.4200.15.2013.MW, zwanym dalej „*postanowieniem RDOŚ*”, uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, określając jednocześnie warunki jego realizacji.

Inwestor uzupełnił powyższy wniosek z dnia 10 września 2013 r. pismami z dnia 7 października 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0761/2013, 21 lutego 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1672/2014, 13 marca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1881/2014 oraz z dnia 23 października 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/7102/2014, a także dokonał jego korekty pismami z dnia 30 października 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0951/2013, 12 listopada 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/1018/2013, 11 marca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1844/2014, 24 kwietnia 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/2495/2014 oraz 14 lipca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/4125/2014.

Ponadto w toku postępowania przed organem pierwszej instancji do akt sprawy załączono pełnomocnictwo dla Pana Andrzeja Wiszowatego – pracownika STRABAG sp. z o.o. – przy piśmie z dnia 7 października 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0761/2013 – ważne do dnia 12 marca 2014 r., przy piśmie z dnia 10 marca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1835/2014 – ważne do dnia 30 czerwca 2014 r. oraz pełnomocnictwo z dnia 23 czerwca 2014 r., znak: GDDKiA. O/Wa.D-1.2-ee-0157/143/2014 – ważne do dnia 31 grudnia 2014 r.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f, art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* oraz art. 104 *kpa*, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 4 listopada 2014 r. decyzję nr 459/II/2014, znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem). Etap I – odc. węzeł „Opacz” (bez węzła) – węzeł „Paszków” (z węzłem)” oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Ponadto decyzją nr 464/II/2014 z dnia 4 listopada 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, Wojewoda Mazowiecki działając na podstawie art. 105 § 1 oraz art. 104 *kpa*, umorzył postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji w części dotyczącej działki nr ewid. 26/11, obr. 18 – Sękocin Stary.

Następnie postanowieniem nr 592/II/2014 z dnia 19 listopada 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, Wojewoda Mazowiecki sprostował z urzędu *decyzję Wojewody Mazowieckiego*.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołania do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zwanego dalej „Ministrem”, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

- Pani Anna Biera (pismo z dnia 13 listopada 2014 r. złożone osobiście w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 14 listopada 2014 r. oraz dodatkowo nadane w tym samym dniu w placówce pocztowej operatora publicznego),
- Pani Marzanna Pachólska, Pani Ewa Przybył oraz Pani J. Kosińska występująca w imieniu Manitou Sp. z o.o. (pismo z dnia 24 listopada 2014 r. złożone osobiście w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w tym samym dniu),
- Pan Janusz Kozłowski (pismo z dnia 27 listopada 2014 r. złożone osobiście w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w tym samym dniu),
- Pan Michał Olesiński (pismo z dnia 25 listopada 2014 r. nadane w placówce pocztowej operatora publicznego w tym samym dniu),
- Pani Hanna Budzowska – Romaszuk, występująca w imieniu Polskiego Związku Działkowców, Zarządu Rodzinnego Ogrodu Działkowego WOLICA (pismo z dnia 28 listopada 2014 r. złożone osobiście w siedzibie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w tym samym dniu),
- MBM Meat Food Sp. z o.o., reprezentowane przez Pana Huseyina Kaptan, wiceprezesa zarządu (pismo z dnia 4 grudnia 2014 r. nadane w placówce pocztowej operatora publicznego w tym samym dniu),
- Pan Jan Wardecki (pismo z dnia 11 grudnia 2014 r. nadane w placówce pocztowej operatora publicznego w dniu 12 grudnia 2014 r.).

W odwołaniu z dnia 13 listopada 2014 r. Pani Anna Biera wniosła o uchylenie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w części dotyczącej działki nr ewid. 384/3 położonej w obrębie 15 – Sokołów wskazując, że ww. rozstrzygnięcie narusza interesy Skarżącej jako właścicielki ww. nieruchomości.

Skarżąca wyjaśniła, iż działka o nr ewid. 384/3 położona w obrębie 15 – Sokołów służy obecnie jako teren inwestycyjny, co potwierdzają zapisy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice, uchwalonego uchwałą nr LVIII/424/2002 Rady Gminy Michałowice z dnia 9 października 2002 r.

Pani Anna Biera kwestionuje konieczność dokonania trwałego zajęcia o łącznej powierzchni 1620 m² oraz umiejscowienia na ww. nieruchomości słupa linii energetycznej 110 kV wskazując, iż planowane przedsięwzięcie uniemożliwi wykorzystanie działki zgodnie z jej przeznaczeniem. Skarżąca podkreśliła, że ze względu na znaczną powierzchnię obszaru podlegającego trwałemu zajęciu niemożliwy stanie się podział należącej do niej nieruchomości na mniejsze działki inwestycyjne. Powyższe oznacza, że należąca do Skarżącej nieruchomość powinna zostać przejęta przez *inwestora*, gdyż w omawianym przypadku spełnione zostały przesłanki określone w art. 124 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”.

Pani Anna Biera zauważyła, że działka nr ewid. 384/3 położona w obrębie 15 – Sokołów, na której zgodnie z *decyzją Wojewody Mazowieckiego* ma zostać posadowiony słup energetyczny, jest obecnie wolna od infrastruktury energetycznej związanej z gruntem, a wydane przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcie ma na celu legalizację nieuregulowanego dotąd pod względem prawnym przebiegu linii energetycznej, zlokalizowanej na ww. działce.

W dalszej części pisma Skarżąca zwróciła uwagę na nieprawidłowości w zakresie procedowania przez Wojewodę Mazowieckiego, który pominął istotę problemu, ograniczając się do wyjaśnienia mniej znaczącej

kwestii związanej z ustanowieniem zajęcia czasowego. Jej zdaniem, organ pierwszej instancji nie dokonał samodzielnej analizy poruszanych przez Skarżącą zagadnień, ograniczając się do przytoczenia stanowiska przedstawionego przez *inwestora*.

Pani Anna Biera zwróciła uwagę, że na mocy art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został zobligowany do określenia wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Tymczasem organ pierwszej instancji całkowicie pominął interesy Skarżącej jako właścicielki działki nr ewid. 384/3 położonej w obrębie 15 – Sokołów. Jak podkreśla, pozostawienie przy właścicielu nieruchomości objętej trwałym ograniczeniem w zakresie uniemożliwiającym użytkowanie zgodnie z jej przeznaczeniem, przy jednoczesnym obowiązku ponoszenia przez dotychczasowego właściciela kosztów jej utrzymania, stanowi wystarczającą przesłankę do przejęcia przez Skarb Państwa własności przynajmniej części nieruchomości.

W odwołaniu z dnia 24 listopada 2014 r. Pani Marzanna Pachólska oraz Pani Ewa Przybył wyjaśniły, że są właścicielkami działki nr ewid. 71/3 położonej w obrębie 18 – Sękocin Stary, na której *inwestor* zaplanował prowadzenie prac budowlanych związanych z przebudową sieci gazowej. Jak wynika z treści pisma Skarżących, teren ww. nieruchomości użytkowany jest na podstawie umowy najmu przez firmę Manitou Sp. z o.o. Powołując się na postanowienia umowy najmu oraz charakter działalności gospodarczej prowadzonej przez Najemcę, Skarżące wniosły o odstąpienie od prowadzenia przez *inwestora* prac na przedmiotowej nieruchomości.

Zdaniem Pani Marzanny Pachólskiej oraz Pani Ewy Przybył, realizacja przedmiotowej inwestycji uniemożliwi Skarżącym dochowanie postanowień umowy, co w konsekwencji może wiązać się z pozbawieniem jedynego źródła dochodu.

W odwołaniu z dnia 27 listopada 2014 r. Pan Janusz Kozłowski wyraził sprzeciw wobec prowadzeniu przez *inwestora* robót budowlanych na terenie należącej do Niego działki nr ewid. 87/7 położonej w obr. 20 – Wypędy. Skarżący wyjaśnił, że nieruchomość została kompleksowo zagospodarowana w związku z prowadzoną w tym miejscu działalnością gospodarczą.

Jak zauważył Skarżący, ekrany akustyczne zlokalizowane w sąsiedztwie należącej do niego nieruchomości zostały rozmieszczone w sposób niezgodny z *postanowieniem RDOŚ*. Zdaniem Pana Janusza Kozłowskiego *inwestor* dokonał nieuprawnionej modyfikacji parametrów technicznych ekranu akustycznego EL-23, który w myśl pkt 3.14 *postanowienia RDOŚ* powinien być w pełni przeźroczysty. Tymczasem w projekcie budowlanym, stanowiącym integralną część *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, przewidziano budowę ekranu akustycznego wykonanego z materiałów nieprzeźroczystych (pochłaniających) do wysokości 1,2 m od krawędzi jezdni.

Skarżący zaznaczył, iż z uwagi na treść zapisu znajdującego się na stronie 15 *postanowienia RDOŚ*, ze względu na możliwość obniżenia skuteczności zlokalizowanych naprzeciwko siebie ekranów przeźroczystych dopuszczono wprawdzie możliwość zastąpienia ekranu przeźroczystego ekranem częściowo zabudowanym, jednakże ze względu na jednostronne usytuowanie ekranu EL-23 przytoczony zapis nie znajduje w niniejszym przypadku zastosowania.

Pan Janusz Kozłowski podkreślił, iż na etapie postępowania prowadzonego przez organ pierwszej instancji, Skarżący był wielokrotnie informowany, iż ekran EL-23 będzie ekranem w pełni przeźroczystym, a tym samym został wprowadzony w błąd zarówno przez przedstawicieli *inwestora*, jak i organ pierwszej instancji.

Skarżący zauważył również, że realizacja przedmiotowej inwestycji w kształcie określonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego* utrudni dalsze prowadzenie działalności gospodarczej w jej dotychczasowej formie. Jak wyjaśnił, zmiana rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 114), zwanego dalej „*rozporządzeniem Ministra Środowiska*”, pozwala na rezygnację z części ekranów akustycznych bądź montaż ekranów akustycznych przeźroczystych, zapewniającym przedsiębiorcom możliwość dotarcia z ofertą do potencjalnych kontrahentów.

Pan Janusz Kozłowski wniósł ponadto o natychmiastowe wstrzymanie prac budowlanych realizowanych w oparciu o *decyzję Wojewody Mazowieckiego*.

W odwołaniu z dnia 25 listopada 2014 r. Pan Michał Olesiński wniósł o uchylenie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w części dotyczącej należących do Skarżącego działek o nr ewid. 94/2, 103/2, 112/3, 112/4, 168/3 i 178/4 położonych w obr. 12 – Puchały.

Uzasadniając powyższy wniosek Skarżący wyjaśnił, że nie wyraził zgody na przebudowę sieci uzbrojenia terenu, a ponieważ ww. nieruchomości znajdują się poza pasem drogowym, nie mogą być objęte zezwoleniem na realizację przedmiotowej inwestycji.

Zdaniem Pana Michała Olesińskiego planowana inwestycja powinna zamykać się w liniach rozgraniczających ustalonych *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, a działania polegające na dokonaniu przebudowy infrastruktury technicznej znajdującej się poza tymi liniami nie mają uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Skarżący zakwestionował ponadto prawidłowość przyjętych przez *inwestora* rozwiązań technicznych w zakresie zjazdów na należące do niego nieruchomości. Pan Michał Olesiński podkreślił, iż działki o nr ewid. 94/2, 103/2, 112/3, 112/4, 168/3 i 178/4 położone w obr. 12 – Puchały są wykorzystywane jako działki rolne, a zaprojektowane zjazdy, ze względu na niewystarczającą szerokość, nie zapewniają należytego dostępu do ww. nieruchomości.

W odwołaniu z dnia 4 grudnia 2014 r. MBM Food Sp. z o.o. reprezentowana przez Pana Huseyina Kaptan wniosła o uchylenie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w części dotyczącej zatwierdzenia podziału działki o nr ewid. 787/2 położonej w obr. 19 – Wolica, zwrot kosztów postępowania, przeprowadzenie przez *Ministra* dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa na okoliczność dokonania podziału ww. nieruchomości w sposób sprzeczny z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą prawo budowlane*”, oraz przeprowadzenia przez organ oględzin tejże nieruchomości.

Skarżąca zarzuciła organowi pierwszej instancji naruszenie przepisów *kpa*, tj.:

- art. 7 *kpa* poprzez wydanie decyzji, która nie uwzględniła słusznego interesu Skarżącej przejawiającego się w zapewnieniu możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w sposób niezakłócony;
- art. 8 *kpa* poprzez prowadzenie postępowania w sposób nie budzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej;
- art. 9 *kpa* poprzez brak należytego informowania Skarżącej o okolicznościach faktycznych lub prawnych, mających wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków;
- art. 10 § 1 *kpa* poprzez uniemożliwienie wypowiedzenia się Stronie przed wydaniem zaskarżonej decyzji co do zebranego w sprawie materiału dowodowego;
- art. 11 *kpa* poprzez brak należytego uzasadnienia przesłanek, jakimi kierował się Wojewoda Mazowiecki przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia;
- art. 77 § 1 *kpa* poprzez wydanie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w oparciu o niepełny materiał dowodowy oraz nie ustalenie skutków prawnych, jakie niesie ze sobą planowany podział nieruchomości należącej do Skarżącej;
- art. 107 § 1 w zw. z art. 107 § 3 *kpa* poprzez sporządzenie przez organ pierwszej instancji uzasadnienia, które nie spełnia wymogów wymienionych w ww. przepisach;
- art. 89 § 1 i 2 *kpa* poprzez odstąpienie przez Wojewodę Mazowieckiego od przeprowadzenia rozprawy administracyjnej.

W ocenie Skarżącej Wojewoda Mazowiecki naruszył również przepisy prawa materialnego, tj.:

- art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy prawo budowlane* poprzez usankcjonowanie stanu faktycznego i prawnego, który w odniesieniu do należącego do Skarżącej budynku nie odpowiada przepisom prawa budowlanego;

- art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej* poprzez brak prawidłowego określenia wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Uzasadniając powyższe zarzuty Skarżąca wyjaśniła, iż na działce nr ewid. 787/2 położonej w obr. 19 – Wolica znajduje się hala magazynowa wraz budynkiem biurowym, wykorzystywana na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ze względu na charakter nieruchomości Spółka stoi na stanowisku, że zaprojektowany przez *inwestora* zjazd z drogi publicznej, zapewniający jedyny dojazd do przedmiotowej nieruchomości, posiada niewystarczającą szerokość, a w konsekwencji ograniczy dostęp do nieruchomości dla dużych pojazdów ciężarowych.

W dalszej części pisma MBM Meat Food Sp. z o.o. wskazała, że przejęcie na własność Skarbu Państwa działki oznaczonej po podziale nr ewid. 787/3 spowoduje, iż należąca do Skarżącej hala magazynowa znajdzie się około metra od granicy działki. Tym samym niemożliwe stanie się korzystanie z frontowego wejścia do budynku, a właściciel zostanie zmuszony do przebudowy, a nawet wyburzenia jego części.

Skarżąca wyraziła ponadto pogląd, iż Wojewoda Mazowiecki naruszył wskazane wyżej przepisy *kpa*. Jej zdaniem, organ pierwszej instancji zachowywał się w stosunku do MBM Food Sp. z o.o. biernie, ograniczając się do doręczenia zawiadomień, odpowiednio: o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

W odwołaniu z dnia 11 grudnia 2014 r. Pan Jan Wardecki zarzucił Wojewodzie Mazowieckiemu naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- art. 9 oraz art. 10 § 1 w zw. z art. 8 *kpa* poprzez nie poinformowanie Skarżącego w sposób wyczerpujący o planowanym ograniczeniu w sposobie korzystania z należącej do Niego działki o nr ewid. 162/3 położonej w obr. 6 – Janki, jak również nie zawiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego i zakończeniu postępowania dowodowego w niniejszej sprawie, co w konsekwencji uniemożliwiło Panu Janowi Wardeckiemu czynny udział w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji;

- art. 11 oraz art. 107 § 3 w zw. z art. 8 *kpa* poprzez brak wskazania i uzasadnienia w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* argumentacji świadczącej o zasadności ograniczenia w sposobie korzystania z należącej do Skarżącego nieruchomości oraz przyczyn pominięcia zgłaszanych przez Niego uwag.

W oparciu o ww. zarzuty Pan Jan Wardecki wniósł o uchylenie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w części zezwalającej na dokonanie przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i dróg innej kategorii na należącej do Skarżącego nieruchomości oraz o wydanie w tym zakresie decyzji reformatoryjnej, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W ocenie Skarżącego Wojewoda Mazowiecki naruszył zasadę pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, gdyż pomimo ciążącego na organie obowiązku, nie poinformował Pana Jana Wardeckiego o planowanych ograniczeniach w sposobie korzystania z należącej do niego nieruchomości. Działania Wojewody Mazowieckiego doprowadziły w konsekwencji do całkowitego pominięcia stanowiska Skarżącego, przedstawionego w toku postępowania pierwszo instancyjnego.

W dalszej części pisma Skarżący wyjaśnił, że Wojewoda Mazowiecki, wbrew dyspozycji zawartej w art. 10 *kpa*, nie poinformował Strony o zebraniu materiału dowodowego i zakończeniu postępowania dowodowego w niniejszej sprawie. Z tego względu Pan Jan Wardecki nie miał przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację planowanej inwestycji drogowej możliwości zajęcia stanowiska oraz zgłoszenia uwag do projektu budowlanego.

Pan Jan Wardecki zwrócił uwagę, iż działka nr ewid. 162/3 położona w obr. 6 – Janki, której jest właścicielem, była już przedmiotem innych rozstrzygnięć, tj. decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 72/2013 z dnia 22 lutego 2013 r., znak: WIŚ-II-7820.1.542.2012.AM dla inwestycji pn.: „Budowa drogi ekspresowej S8 Salomea – Wolica wraz z powiązaniem z drogą krajową nr 7, Etap I – Budowa drogi ekspresowej S8 węzeł Paszków (z węzłem) – węzeł Opacz (bez węzła) – węzeł Łopuszańska (bez węzła), część 1 – odcinek zlokalizowany poza granicami m. st. Warszawy”, zwanej dalej „decyzją Nr 72/2013”, oraz decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 449/II/2014 z dnia 27 października 2014 r., znak: WIŚ-II-7820.1.542.2012.AM zm. zmieniającej decyzję Nr 72/2013. Obecna decyzja Wojewody Mazowieckiego przewiduje powiększenie obszaru ograniczonego użytkowania, ustanowionego wcześniejszymi rozstrzygnięciami.

W dalszej części pisma Skarżący zwrócił uwagę na lakoniczne uzasadnienie decyzji Wojewody Mazowieckiego, w którym organ nie wyjaśnił przesłanek, którymi kierował się przy wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia. W ocenie Skarżącego Wojewoda Mazowiecki nie zawarł w zaskarżonym rozstrzygnięciu argumentacji świadczącej o konieczności ustanowienia kolejnego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości oznaczonej nr ewid. 162/3 położonej w obr. 6 – Janki, a tym samym kryteria, którymi kierował się organ, pozostają niejasne. Dodatkowo organ pierwszej instancji nie doprecyzował, na czym konkretnie ma polegać ustanowione na rzecz inwestora ograniczenie, co tworzy stan niepewności co do działań, jakie inwestor będzie realizował na nieruchomości należącej do Skarżącego.

W ocenie Skarżącego Wojewoda Mazowiecki ograniczył się w treści zaskarżonego rozstrzygnięcia do zacytowania pism Pana Jana Wardeckiego kierowanych do organu, nie odnosząc się jednak w żaden sposób do wniesionych zastrzeżeń. Powyższe zdaniem Skarżącego oznaczają, że decyzja Wojewody Mazowieckiego została wydana z naruszeniem podstawowych zasad postępowania administracyjnego, a tym samym zachodzą podstawy do jej uchylenia.

Ww. odwołania zostały wniesione w terminie ustawowym.

Należy zauważyć, że do odwołania Pani Hanny Budzowskiej – Romaszuk z dnia 28 listopada 2014 r. nie zostały dołączone dokumenty (oryginalne bądź poświadczone za zgodność z oryginałem) potwierdzające upoważnienie do reprezentowania Polskiego Związku Działkowców – Zarządu Wojewódzkiego w przedmiotowej sprawie. Z uwagi na powyższe pismem z dnia 19 grudnia 2014 r., znak: DOII-I-jm-772-126-2095/14, Minister, działając na podstawie art. 64 § 2 kpa, wezwał Panią Hannę Budzowską – Romaszuk do przedłożenia, w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, stosownej dokumentacji potwierdzającej jej legitymację w niniejszej sprawie. Ze względu na fakt, iż Wnioskodawczyni nie ustosunkowała się do przedmiotowego wezwania w wyznaczonym terminie, pismem z dnia 28 stycznia 2015 r., znak: DOII-I-jm-72-126-128/14/15, Minister pozostawił ww. odwołanie bez rozpoznania.

Ponadto wyjaśnić należy, że Pani J. Kosińska nie załączyła do odwołania z dnia 24 listopada 2014 r. oryginału lub poświadczonego za zgodność z oryginałem dokumentu potwierdzającego upoważnienie do reprezentowania firmy Manitou Sp. o.o. Wobec powyższego Minister, działając na podstawie art. 64 § 2 kpa, pismem z dnia 3 lutego 2015 r., znak: DOII-I-jm-126(129)-155/14/15 wezwał wnioskodawczynię do uzupełnienia, w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania, braków formalnych we wspomnianym zakresie, a wobec braku odpowiedzi na ww. wezwanie, pozostawił wniesione podanie bez rozpoznania.

Minister zważył, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych.

Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla

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

Wobec powyższego, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ pierwszej instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji postępowania oraz wydanej decyzji *Wojewody Mazowieckiego*, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte w odwołaniach.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, wniosek do *Wojewody Mazowieckiego* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji wniósł w dniu 10 września 2013 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez Pana Andrzeja Wiszowatego – pracownika firmy STRABAG Sp. z o.o.

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

- Zarządu Województwa Mazowieckiego – pismo z dnia 23 sierpnia 2013 r., znak: W-Z-PP-4334.123.13.MH,
- Zarządu Powiatu Pruszkowskiego – pismo z dnia 21 sierpnia 2013 r., znak: WI.JD.7111.91.13,
- Wójta Gminy Raszyn – pismo z dnia 22 sierpnia 2013 r., znak: IR.152.222.2013.BM,
- Wójta Gminy Nadarzyn – pismo z dnia 21 sierpnia 2013 r., znak: UA 6724.3.61.2012-2013.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0438/2013, skierowanym do Wójta Gminy Michałowice, *inwestor* zwrócił się o wydanie opinii dla zamierzenia inwestycyjnego objętego ww. decyzją. W ustawowym terminie 14 dni powyższy organ nie przedstawił pisemnie swojego stanowiska, co zgodnie z art. 11b ust. 2 *specustawy drogowej* traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej* *inwestor* do wniosku załączył mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Ponadto, do wniosku załączono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

Projekt budowlany został uzgodniony przez Zespół Uzgadniania Dokumentacji Projektowej Sieci Uzbrojenia Terenu w dniu 15 października 2013 r. – opinia nr 1317/2013.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 6 lutego 2012 r., znak: WOOS-II.4200.13.2011.MW o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem), zwaną dalej „decyzją RDOŚ” częściowo zmienioną, a w pozostałej części utrzymaną w mocy decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony

Środowiska z dnia 15 maja 2012 r., znak: DOOŚ-idk.4200.17.2012, zwaną dalej „decyzją GDOŚ” oraz postanowieniem RDOŚ.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego *Minister* stwierdził, że jest on zgodny z art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy prawo budowlane* oraz z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462).

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* do wniosku *inwestor* załączył także:

- pismo Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2013 r., znak: ZS-2120-100/13/7338,
- pismo Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2013 r., znak: NC-U-0213-1180-2013.

Ponadto pismem z dnia 5 sierpnia 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0437/2013 skierowanym do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie, *inwestor* zwrócił się o wydanie opinii dla zamierzenia inwestycyjnego objętego ww. decyzją. W ustawowym terminie 30 dni powyższy organ nie przedstawił pisemnie swojego stanowiska, co traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Co do pozostałych opinii wskazanych w art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* należy zauważyć, iż *inwestor* nie miał obowiązku ich przedkładania, gdyż w obszarze projektowanej inwestycji nie znajdują się tereny, z których istnieniem ustawodawca wiąże skutek uzyskania stosownych uzgodnień. Planowana inwestycja zlokalizowana jest poza pasem technicznym i ochronnym morskich portów i przystani, nie znajduje się w obszarze miejscowości uzdrowiskowych, nie jest wykonywana w obszarze linii kolejowej i terenów górniczych, co powoduje, że w przedmiotowej sprawie nie są wymagane opinie dyrektora właściwego urzędu morskiego, ministra właściwego do spraw zdrowia, właściwego organu nadzoru górniczego lub właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 7a *specustawy drogowej*, do wniosku *inwestor* dołączył również wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), tj. sprawozdanie z audytu BRD Nr 46/14/2013 projektu infrastruktury drogowej.

Ponadto zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 9 *specustawy drogowej*, do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne, tj. *decyzję RDOŚ* oraz *decyzję GDOŚ*.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek z dnia 10 września 2013 r., uzupełniony pismami z dnia 7 października 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0761/2013, 21 lutego 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1672/2014, 13 marca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1881/2014 oraz z dnia 23 października 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/7102/2014, a także skorygowany pismami z dnia 30 października 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/0951/2013, 12 listopada 2013 r., znak: PE/S8/WW/AW/1018/2013, 11 marca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/1844/2014, 24 kwietnia 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/2495/2014 oraz 14 lipca 2014 r., znak: PE/S8/WW/AW/4125/2014, *Minister* uznał, że wniosek ten zawiera elementy wskazane w 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 *Ministra*, Wojewoda Mazowiecki prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag i zastrzeżeń, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Mazowiecki, zgodnie z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, pismem z dnia 15 listopada 2013 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie wydania

decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji wnioskodawcę, właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, wysyłając zawiadomienie na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędzie gminy właściwej ze względu na przebieg drogi, na stronie internetowej tej gminy, a także w prasie lokalnej.

W aktach sprawy znajdują się dowody potwierdzające obwieszczenie o wszczęciu przedmiotowego postępowania:

- w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie w dniach od 19 listopada do 9 grudnia 2013 r.
- w Urzędzie Gminy Raszyn w dniach od 26 listopada do 6 grudnia 2013 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 8 stycznia 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Nadarzyn w dniach od 25 listopada do 11 grudnia 2013 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 25 listopada 2013 r.
- w Urzędzie Gminy Michałowice w dniach od 26 listopada 2013 r. do dnia 3 lutego 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 26 listopada 2013 r.
- w prasie lokalnej „Gazeta WPR”, wydanie z dnia 22 listopada 2013 r.

W przedmiotowym obwieszczeniu organ pierwszej instancji poinformował strony o miejscu, gdzie strony lub ich pełnomocnicy mogą składać ewentualne uwagi i wnioski dotyczące przedmiotowej sprawy.

W związku ze złożonym przez *inwestora* wnioskiem o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko organ pierwszej instancji, działając na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, pismem z dnia 15 listopada 2013 r., znak: WIŚ-II.7820.2.3.2013.AM, zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem). Etap I – odc. węzeł „Opacz” (bez węzła) – węzeł „Paszków” (z węzłem)”.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, działając na podstawie art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, pismem z dnia 19 marca 2014 r., znak: WOOS-II.4200.15.2013.MW, zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w trybie art. 33-36 i 38 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*.

Spełniając powyższy obowiązek, zawiadomieniem z dnia 26 marca 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, WIS-II.7820.1.542.2012.AM zm., na podstawie art. 33 ust. 1 w związku z art. 36 i 88 ust. 1 pkt 1 oraz 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, Wojewoda Mazowiecki poinformował o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków.

W toku postępowania w przedmiocie dokonania ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wpłynęły pisma z zastrzeżeniami i wnioskami dotyczącymi planowanej inwestycji.

Postanowieniem RDOŚ uzgodniona została realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia oraz określone zostały warunki jego realizacji.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 4 listopada 2014 r. decyzję nr 459/II/2014, znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Nadając przedmiotowej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora* we wniosku z dnia 10 września 2013 r.

W uzasadnieniu kontrolowanej *decyzji Wojewody Mazowieckiego* organ pierwszej instancji ustosunkował się do zarzutów i wniosków podnoszonych przez strony w toku przedmiotowego postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej* Wojewoda Mazowiecki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędzie gminy właściwej ze względu na przebieg drogi, na stronie internetowej tej gminy, a także w prasie lokalnej.

W aktach sprawy znajdują się dowody potwierdzające obwieszczenie o wydaniu przedmiotowej decyzji:

- w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie w dniach od 5 do 11 listopada 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Nadarzyn w dniach od 14 do 28 listopada 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 14 listopada 2014r.
- w Urzędzie Gminy Michałowice w dniach od 12 do 28 listopada 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 12 listopada 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Raszyn w dniach od 10 do 25 listopada 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 2 grudnia 2014 r.
- w prasie lokalnej „Gazeta WPR”, wydanie z dnia 14 listopada 2014 r.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.

W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Analizując *decyzję Wojewody Mazowieckiego* organ odwoławczy zważył, co następuje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kontrolowana decyzja czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Decyzja zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie linii rozgraniczających teren inwestycji (przedstawione na mapach w skali 1:500 stanowiących graficzną część projektu zagospodarowania terenu stanowiącego część projektu budowlanego). Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziałów nieruchomości (mapy z projektami podziałów nieruchomości wraz z wykazami zmian gruntowych, stanowiące załącznik nr 2 do decyzji).

Ponadto, na mocy *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej decyzji, określono także nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, ustalono obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, jak również zezwolono na wykonanie powyższego obowiązku. Określono również warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, a także określono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W *decyzji Wojewody Mazowieckiego* określono szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, jak również szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ drugiej instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno – reformacyjnej.

Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w wyroku z dnia 22 września 1981 r. (sygn. akt II SA 400/81): „jeżeli organ administracji publicznej, działając w trybie odwoławczym nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego i nie stwierdza potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, ma obowiązek zastosować instytucję reformacji i orzec co do istoty sprawy, zamiast uchylać decyzję organu I instancji i przekazywać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia”.

Analizując decyzję Wojewody Mazowieckiego pod kątem spełnienia warunku określonego w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*, Minister stwierdził, iż rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji zawarte w pkt VII, na stronie 14 tej decyzji, nieprecyzyjnie określa termin wydania nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji.

Należy podkreślić, iż użyte w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* sformułowanie „termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna” oznacza, iż organ orzekający zobligowany jest do wskazania konkretnego terminu, o którym mowa w tym przepisie poprzez wskazanie liczby oznaczającej dzień wydania nieruchomości, większej lub równej 120. Z analizy zapisu zawartego w punkcie VII inkryminowanej decyzji wynika, że nie wskazuje on konkretnego terminu wydania tych nieruchomości, a jedynie okres, w jakim nieruchomości mają zostać wydane, określony na 120 dni, co należy niewątpliwie uznać za określenie niejednoznaczne, naruszające zasadę ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Z powyższego zapisu decyzji nie wynika bowiem, w którym dniu konkretyzuje się dla właścicieli bądź użytkowników wieczystych tych nieruchomości obowiązek ich wydania.

W związku z powyższym Minister, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, w punkcie I niniejszej decyzji uchylił w sentencji zaskarżonej decyzji znajdujący się na stronie 14 zapis stanowiący dotychczasową treść pkt VII, zawierającego nieprecyzyjne uregulowania dotyczące terminu wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń objętych liniami rozgraniczającymi, orzekając w tym zakresie o ustaleniu, w miejscu uchylenia, zapisu czyniącego zadość obowiązкови określönemu przez ustawodawcę w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Mając na uwadze fakt, iż inwestor wystąpił o nadanie ww. decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, Minister określił termin najkrótszy z dopuszczalnych ww. przepisem terminów

Organ odwoławczy dokonując powyższego rozstrzygnięcia uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem decyzji Wojewody Mazowieckiego było ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren, zatwierdzenie podziału nieruchomości i projektu budowlanego, a te pozostają zgodne z wnioskiem inwestora oraz z decyzją organu pierwszej instancji.

Dodatkowo wskazać również trzeba, że organ odwoławczy analizując zaskarżoną decyzję dopatrył się pewnych drobnych uchybień, o których mowa poniżej.

Zauważyć należy, że w pkt III decyzji Wojewody Mazowieckiego wskazano, iż linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji drogowej określone zostały na kopii mapy zasadniczej do celów projektowych w skali 1:500, stanowiącej część graficzną projektu zagospodarowania terenu, będącego elementem projektu budowlanego.

W ocenie Ministra za prawidłowe należałoby uznać ustalenie linii rozgraniczających teren inwestycji na mapie, o której mowa w art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej* tj. mapie odrębnej od tej zawartej w projekcie budowlanym.

Świadczyć o tym wydaje się fakt, iż zarówno w przepisie określającym załączniki do wniosku, jak i wskazującym elementy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ustawodawca wymienił jako odrębne elementy - mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi (art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*) i cztery egzemplarze projektu budowlanego (art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*) oraz określenie linii rozgraniczających teren (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*) i zatwierdzenie projektu budowlanego (art. 11f ust. 1 pkt 7 *specustawy drogowej*).

Wskazane powyżej uchybienie, w ocenie organu odwoławczego, nie stanowi jednak o wadliwości decyzji organu pierwszej instancji, która skutkować powinna wyeliminowaniem zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego lub też koniecznością dokonania jej gruntownej korekty przez Ministra.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy uznał, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

Organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę stwierdził, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w załączonej do wniosku dokumentacji. Wynika z niej, że planowane przedsięwzięcie polega na budowie odcinka drogi ekspresowej S8 od rejonu węzła „Opacz” na terenie gminy Michałowice (z wyłączeniem tego węzła) do węzła „Paszków” i powiązania z drogą krajową nr 7 do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 721 w miejscowości Magdalenka (wraz z węzłem „Paszków” i ww. skrzyżowaniem), realizowanego na terenie województwa mazowieckiego, powiat pruszkowski, gminy Raszyn, Nadarzyn oraz Michałowice.

Zakres inwestycji obejmuje grunty wykraczające poza linie rozgraniczające określone w *decyzji Nr 72/2013*, niezbędne do realizacji planowanego przedsięwzięcia, tj. budowę odcinka drogi lokalnej DL 30, budowę chodników oraz zjazdów, budowę kładki dla pieszych KŁ30, budowę urządzeń drogowych oraz bezpieczeństwa ruchu, przebudowę istniejącej infrastruktury technicznej oraz rozbiórkę obiektów.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podniesionych przez Skarżących zarzutów lokalizacyjnych na wstępie należy wyjaśnić, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które wydając decyzje w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są uprawnionymi do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań, a jedynie do weryfikacji zaproponowanych przez inwestora rozwiązań pod względem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e tejże ustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Stosownie do orzecznictwa sądowoadministracyjnego w przedmiotowej materii (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 707/10 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 561/11, z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1722/09), 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. Orzekając o lokalizacji drogi w trybie przepisów *specustawy drogowej* w rozpoznawanej sprawie organ orzekający nie miał obowiązku rozważania innych wariantów przebiegu drogi i oceny słuszności interesów osób trzecich, których właścicielskich uprawnień do gruntu dotyka projektowana inwestycja.

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w ww. ustawie stosuje się

odpowiednio przepisy *ustawy prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wynika z powyższego, że 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1583/13).

Nie ulega wątpliwości, iż projektowana inwestycja stanowi cel publiczny, a jej lokalizacja ustalona została na podstawie stosownego w tym względzie aktu prawnego rangi ustawy. Wyjaśnić należy, że *specustawa drogowa* ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wywołuje kilka ważnych skutków prawnych, a mianowicie: jest decyzją ustalającą lokalizację danego przedsięwzięcia, zatwierdza projekt podziału nieruchomości niezbędnych do jego realizacji, które na jej podstawie przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego w zależności od tego, kto jest inicjatorem budowy drogi), jak również stanowi faktyczne pozwolenie na budowę.

Oczywistym jest, że budowa (rozbudowa) drogi wiąże się zarówno z koniecznością przejęcia na rzecz podmiotu publicznoprawnego własności nieruchomości lub ich części, niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia. Nie oznacza to jednakże, że podjęte w skarżonej decyzji rozstrzygnięcia nie miały legitymacji ustawowej, bądź że zostały podjęte z rażącym pokrzywdzeniem właścicieli przejmowanych nieruchomości.

Należy również podkreślić, iż przy opracowaniu koncepcji lokalizacji inwestycji na danym terenie, inwestor musi uwzględnić wszystkie ograniczenia prawne, wynikające z ustaw szczególnych, jak również ograniczenia faktyczne, w tym również skutki finansowe dla planowanego przebiegu przedsięwzięcia. Natomiast organ właściwy do wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji winien wykazać, iż wyłączenie uzasadnione jest konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego. Organ winien zatem rozważyć zwrócenie się do inwestora o zajęcie stanowiska w tej kwestii (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1128/09).

Wobec powyższego oraz mając na uwadze, iż zarzuty Skarżących dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z lokalizacją przedmiotowej inwestycji drogowej oraz jej szczegółowych rozwiązań technicznych, organ odwoławczy wystąpił do *inwestora* pismami z dnia: 10 grudnia 2014 r., znak: DOII-I-jm-772-126-2030/14, 19 grudnia 2014 r., znak: DOII-I-jm-772-126-2094/14 oraz 27 stycznia 2015 r., znak: DOII-I-jm-772-126-122/14/15, o ustosunkowanie się w kwestii ewentualnej możliwości zmiany przebiegu przedsięwzięcia w kształcie zgodnym z wnioskami Skarżących.

Inwestor pismami z dnia: 19 listopada 2014 r., znak: PE/S8/HO/AW/8979/2014 (data wpływu do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju – 19 grudnia 2014 r.), 13 stycznia 2015 r., znak: PE/S8/HO/AW/9162/2015 oraz 11 lutego 2015 r., znak: PE/S8/HO/AW/9882/2015, odniósł się do uwag Skarżących dotyczących zaproponowanego we wniosku i przyjętego w decyzji wariantu przebiegu inwestycji. *Inwestor* przedstawił argumenty mające świadczyć o optymalności przyjętego rozwiązania projektowego i niemożności dokonania zmiany lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia zgodnie z wnioskami odwołujących się stron.

Minister, działając na podstawie art. 9 *kpa*, pismami z dnia 27 stycznia 2015 r., znak: DOII-I-jm-772-126-121/14/15 oraz z dnia 17 lutego 2015 r., znak: DOII-I-jm-772-126-261/14/15 przekazał kopie ww. stanowisk *inwestora* Skarżącym, z pouczeniem o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, stosownie do treści art. 10 *kpa*.

Z przedmiotowego uprawnienia skorzystali: MBM Meat Food Sp. z o.o., Pan Janusz Kozłowski reprezentowany przez radcę prawnego Teresę Kaca oraz Pan Jan Wardecki.

Po przeanalizowaniu zarzutów podniesionych przez Skarżących w odwołaniach oraz pismach składanych w toku postępowania drugoinstancyjnego, jak również stanowiska wnioskodawcy zawartego w ww. pismach, *Minister* zgodził się z argumentami *inwestora* i uznał, iż przemawiają one za prawidłowością i racjonalnością zaprojektowanych rozwiązań, przyjętych w zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do stanowiska Pana Janusza Kozłowskiego, który wyraził sprzeciw przeciwko czasowemu zajęciu przez *inwestora* działki nr ewid. 87/7 położonej w obr. 20 – Wypędy, wyjaśnić należy, że czasowe zajęcie ww. nieruchomości spowodowane jest koniecznością budowy infrastruktury technicznej, która zlokalizowana jest w jej bezpośredniej bliskości. Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora*, ze względu na konieczność wykonania robót zgodnie z zasadami bezpieczeństwa (wykop o odpowiedniej szerokości, właściwie zabezpieczony), niezbędne jest wejście na teren sąsiadujący z planowaną inwestycją drogową. *Inwestor* nie planuje pozostawienia na należącej do Skarżącego działce nowej infrastruktury, a jej teren zostanie przywrócony do stanu poprzedniego.

Minister podziela również stanowisko *inwestora*, który nie znalazł podstaw do odstąpienia od czasowego zajęcia nieruchomości należących do Pana Michała Olesińskiego. Jak wynika z wyjaśnień *inwestora*, czasowe zajęcie ww. nieruchomości podyktowane jest koniecznością zapewnienia odpowiedniej rezerwy terenu umożliwiającej wykonanie robót zgodnie z zasadami bezpieczeństwa (wykop o odpowiedniej szerokości, odpowiednio zabezpieczony). Również w tym przypadku *inwestor* nie planuje wykonania i pozostawienia na działce nowej, nie istniejącej wcześniej infrastruktury technicznej.

Odnosząc się do kwestii lokalizacji wjazdów na działkach o nr ewid. 94/2, 103/2, 112/3, 112/4, 168/3 i 178/4 położonych w obr. 12 – Puchały wyjaśnić należy, że w projekcie budowlanym stanowiącym integralną część *decyzji Wojewody Mazowieckiego* przewidziano budowę zjazdów o szerokości łącznej 4,5 m. Należy zgodzić się ze stanowiskiem *inwestora*, iż taka szerokość zjazdu zapewnia ich właściwe skomunikowanie z drogami publicznymi dla standardowych pojazdów rolniczych, dopuszczonych do ruchu na drogach publicznych.

Ustosunkowując się do konieczności przejęcia na własność części działki o nr ewid. 787/2 położonej w obr. 19 - Wolica zauważyć należy, że podział ww. nieruchomości oraz konieczność jej częściowego włączenia do pasa drogowego wynika z obowiązku zaprojektowania normatywnego zjazdu do nieruchomości należącej do MBM Meat Food Sp. z o.o. Zgodzić należy się ze stanowiskiem *inwestora*, który wyjaśnił, iż zgodnie z § 78 ust. 2 pkt 1a rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430 z późn. zm.), minimalna szerokość zjazdu publicznego wynosi 3,5 m. Tymczasem w projekcie budowlanym stanowiącym integralną część *decyzji Wojewody Mazowieckiego* przewidziano budowę zjazdu publicznego o szerokości 6 m, a zatem znacząco przekraczającej szerokość minimalną określoną w przepisach technicznych.

W ocenie *Ministra* dostęp do drogi publicznej został w przedmiotowej sprawie zapewniony, a planowana inwestycja została zaprojektowana zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, co potwierdza stosowne oświadczenie projektanta i sprawdzającego.

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

Za niezasadny należy również uznać przedstawiony przez MBM Meat Food Sp. z o.o. zarzut, iż na skutek podziału działki o nr ewid. 787/2 położonej w obr. 19 – Wolica, usankcjonowany zostanie stan faktyczny i prawny sprzeczny z przepisami prawa budowlanego. Jak trafnie zauważył *inwestor*, granica działki oznaczonej po podziale nr ewid. 787/4, która pozostaje przy dotychczasowym właścicielu, przebiega w odległości około 5 m od granicy pasa drogowego, a nieruchomość ze względu na planowaną budowę zjazdu publicznego będzie miała zapewniony dostęp do drogi publicznej.

Brak jest również podstaw do uwzględnienia wniosku złożonego przez Panią Marzannę Pachólską oraz Panią Ewę Przybył, które wnoszą o odstąpienie przez *inwestora* od realizacji prac budowlanych planowanych na nieruchomości oznaczonej nr ewid. 71/3, obręb 18 – Sękocin Stary. Jak wyjaśnił *inwestor*, ze względu na konieczność umieszczenia urządzeń odprowadzających wodę oraz zagwarantowania strefy ochronnej gazociągu wymaganej przepisami brak jest możliwości rezygnacji z planowanych prac.

Minister podziela ponadto stanowisko *inwestora*, który ze względu na konieczność wybudowania infrastruktury technicznej za konieczne uznaje ograniczenie w korzystaniu z działki nr ewid. 162/3, położonej w obr. 6 – Janki. Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, na ww. nieruchomości *inwestor* przewidział przebudowę przyłącza elektrycznego do istniejącego budynku. Ponadto, ze względu na konieczność położenia kabla elektrycznego w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości należącej do Pana Jana Wardeckiego, niezbędne jest ustanowienie czasowego zajęcia terenu. *Inwestor* podkreślił, że położenie kabla elektrycznego w pobliżu granicy nieruchomości jest niezbędne ze względu na jej małą szerokość.

W konsekwencji, mając na uwadze akta sprawy, a zwłaszcza dołączoną do wniosku *inwestora* oraz stanowiącą integralną część decyzji pierwszoinstancyjnej dokumentację mapową, jak również złożone w niniejszym postępowaniu wyjaśnienia *inwestora*, który w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pełni rolę kreatora przedsięwzięcia, *Minister* stwierdził, iż brak jest prawnych podstaw do zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji oraz przyjęcia odmiennych od zaproponowanych przez *inwestora* we wniosku rozwiązań techniczno - projektowych.

Odnosząc się do stanowiska Pani Anny Biera, która z uwagi na znaczącą powierzchnię obszaru objętego ograniczonym sposobem korzystania z działki nr ewid. 384/3, obr. 15 – Sokółów domaga się jej wykupu przez *inwestora*, należy na wstępie wyjaśnić, że linia energetyczna 110kV przebiegająca przez ww. nieruchomość była zlokalizowana w tym miejscu już w okresie poprzedzającym wydanie decyzji Wojewody Mazowieckiego. Organ pierwszej instancji ustanowił natomiast w odniesieniu do niniejszej nieruchomości obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, ograniczając sposób korzystania z nieruchomości.

Wyjaśnić należy, że dla zrealizowania obowiązków przebudowy sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych w zakresie powiązania z nimi nowoprojektowanej drogi publicznej, organ orzekający o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zobowiązany jest do ustalenia w wydanym przez siebie rozstrzygnięciu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, które okażą się konieczne do zajęcia dla zrealizowania inwestycji przebudowy. Ograniczenie to może przy tym dotyczyć jedynie tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę nowej drogi. Nieruchomości położone w terenie objętym tymi liniami stają się bowiem własnością określonego podmiotu publicznoprawnego i dlatego do tych nieruchomości nie jest potrzebne ustalenie w omawianej decyzji ograniczeń w korzystaniu z nich.

Omawiane ograniczanie korzystania z sąsiednich nieruchomości wobec terenu przeznaczonego pod budowę drogi publicznej w opisanej sytuacji stanowi w istocie swoiste powtórzenie tego rodzaju regulacji zawartej w art. 47 ustawy *prawo budowlane* z tą jednak różnicą, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właścicieli nieruchomości na czasowe zajęcie tych nieruchomości, zaś odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na tych nieruchomościach kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4 i 5 *ugn*.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ orzekający zobowiązany jest określić ograniczenia w korzystaniu z sąsiednich nieruchomości wobec terenu przeznaczonego do wybudowania drogi publicznej nie tylko na czas przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy innych dróg publicznych, ale również na czas po wykonaniu przebudowy sieci uzbrojenia terenu. Przebudowa tej sieci może bowiem wymagać nie tylko czasowego zajęcia nieruchomości, ale posadowienia na nich lub pod ich powierzchnią przebudowanych odcinków tej sieci. W takiej sytuacji przebudowane sieci uzbrojenia terenu pozostaną na tych nieruchomościach (vide: M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Komentarz, wydanie 2, wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 2010, komentarz do art. 11f).

Podkreślić należy, że z faktu pozostawiania tych sieci może wynikać ograniczenie w dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości lub ich zagospodarowania, spowodowane m. in. koniecznością zapewnienia dostępu do ww. nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii tych sieci. Może ono również spowodować spadek wartości nieruchomości, co do których nastąpiło ograniczenie.

W związku z powyższym właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości w omawianej wyżej sytuacji przysługują roszczenia określone w art. 124 ust. 4 i 5 *u.g.n.* Inwestor drogi publicznej dokonujący przebudowy sieci uzbrojenia terenu będzie więc musiał po zakończeniu tej przebudowy przywrócić nieruchomości zajęte pod przebudowane sieci do stanu poprzedniego. Przywrócenie stanu poprzedniego nie polega jednak na usunięciu z nieruchomości przebudowanych sieci, lecz na przywróceniu takiego stanu zagospodarowania nieruchomości i struktury ich gruntu, jakie istniały przed podjęciem przebudowy, uwzględniając pozostawianie na tych nieruchomościach przebudowanych sieci uzbrojenia terenu.

Zauważyć należy, że gdy w okolicznościach konkretnej sprawy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielom i użytkownikom wieczystym tych nieruchomości przysługuje roszczenie o odszkodowanie za szkody powstałe wskutek zrealizowanej przebudowy, np. brak odtworzenia istniejących przed przebudową obiektów lub nasadzeń.

W przypadku zaś, gdy przebudowane na określonych nieruchomościach sieci uzbrojenia terenu uniemożliwiają 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 drogi krajowej albo inwestor dróg samorządowych, gdy omawiana decyzja dotyczy takich dróg, nabyli od tych osób odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste tych nieruchomości. Spełnienie ww. roszczenia uzależnione jest od wykazania istnienia przesłanek określonych w przywołanym wyżej przepisie. Nie wystarczy zatem subiektywna wola wyzbycia się nieruchomości przez jej właściciela, lecz obiektywne przesłanki wskazujące na niemożność jej wykorzystania na dotychczasowe cele albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. W piśmiennictwie przyjmuje się, że roszczenie to ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone jedynie przed sądem cywilnym (vide: M. Wolanin, *ibidem*). Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym taki wniosek nie jest rozpatrywany w trybie postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to sprawa administracyjna w rozumieniu *k.p.a.* Takie żądanie właściciela nie jest prostą kontynuacją postępowania wyłączeniowego, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Kwestia nieprzydatności do dalszego użytkowania konkretnej działki ma charakter cywilnoprawny, wobec czego nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 137/07 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 477/08).

W sytuacji zaś gdy inwestor odmówi zawarcia umowy, o której mowa powyżej, wnioskującemu pozostaje możliwość skierowania sprawy przed sąd powszechny, wyłącznie jednak w postępowaniu

cywilnym (wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 477/08, oraz z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 2126/09).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że właściwym do rozpatrzenia wniosku Skarżącej jest *inwestor*, a żądanie wykupu nie może być dochodzone w ramach przedmiotowego postępowania administracyjnego. Takie żądanie nie jest prostą kontynuacją postępowania o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie, lecz ma charakter cywilnoprawny. Całkowicie chybiony jest zatem pogląd Skarżącej, jakoby to organ orzekający w sprawie ZRID miał obowiązek zamieszczać w decyzji rozstrzygnięcia dotyczące obowiązku inwestora w zakresie wykupu działek, co do których niemożliwe jest dalsze prawidłowe z nich korzystanie w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z ich dotychczasowym przeznaczeniem. Ochrona interesu właścicieli takich nieruchomości zapewniona jest w drodze cywilnej poprzez możliwość wniesienia powództwa do właściwego sądu powszechnego.

Za niezasadne należy uznać stanowisko Pana Michała Olesińskiego, zgodnie z którym *inwestor* ma prawo do prowadzenia prac jedynie w granicach linii rozgraniczających ustalonych *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, a działania polegające na dokonaniu przebudowy infrastruktury technicznej, znajdującej się poza tymi liniami, nie mają uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

Jak wyjaśniono powyżej, ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, które okażą się konieczne do zajęcia dla zrealizowania inwestycji przebudowy, może dotyczyć jedynie tych nieruchomości, które są położone poza liniami rozgraniczającymi teren przeznaczony pod budowę nowej drogi. Nieruchomości położone w terenie objętym tymi liniami stają się bowiem własnością określonego podmiotu publicznoprawnego i dlatego do tych nieruchomości nie jest potrzebne ustalanie w omawianej decyzji ograniczeń w korzystaniu z nich.

Należy zatem stwierdzić, że wbrew stanowisku Skarżącego, *inwestor* jest uprawniony do prowadzenia prac również na terenie należących do Pana Michała Olesińskiego działek nr ewid. 94/2, 103/2, 112/3, 112/4, 168/3 i 178/4, obr. 12 – Puchały, położonych poza pasem drogowym. Powyższe wynika bezpośrednio z *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, która stosownie do treści art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e oraz h *specustawy drogowej*, ustala obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i zezwala na wykonanie powyższego obowiązku m.in. na ww. nieruchomościach.

Odnosząc się do podnoszonej przez Pana Janusza Kozłowskiego kwestii lokalizacji oraz parametrów technicznych ekranów akustycznych zauważyć należy, że ww. zagadnienie było przedmiotem rozpatrywania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko. W treści *postanowienia RDOŚ* organ ten wyjaśnił, że prowadzone przez niego postępowanie ma na celu uzgodnienie lub, jeśli zostanie stwierdzona taka potrzeba, zmianę warunków zapisanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Jak wyjaśniono na str. 15 *postanowienia RDOŚ*, z uwagi na zmianę *rozporządzenia Ministra Środowiska* organ w pkt 3.14 *postanowienia RDOŚ* nałożył na *inwestora* obowiązek wykonania ekranów akustycznych w celu zminimalizowania oddziaływania hałasu na terenach chronionych akustycznie, wskazując jednocześnie lokalizację i parametry ww. ekranów.

Wskazać w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 92 i art. 93 ust. 1 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* analizowane postanowienie wiąże organ właściwy do wydania m.in. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a organ, wydając taką decyzję, musi uwzględnić warunki realizacji przedsięwzięcia określone w postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ww. ustawy, z możliwością nałożenia określonych obowiązków lub czynności, o których mowa w ust. 2 i 3 tego przepisu. Powyższe potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd podkreśla, że wydanie tego postanowienia wiąże organ wydający decyzję w zakresie kwestii środowiskowych i praktycznie tę decyzję kształtuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2543/11 oraz sygn. akt II OSK 2544/11).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie zobowiązał *inwestora* do przeprowadzenia ponownej analizy zasadności realizacji ekranów akustycznych oraz wałów ziemnych z uwzględnieniem ich parametrów (długości) oraz przerw w ekranach (*vide*: pismo Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 4 stycznia 2014 r., znak: WOOŚ-II.4200.15.2013.MW). Po przeprowadzeniu ww. analizy *inwestor* dokonał autokorekty wniosku o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji, która została następnie uwzględniona w *postanowieniu RDOŚ*.

Jak wynika z wyjaśnień organu zawartych w *postanowieniu RDOŚ*, analizy przedstawione w raporcie oceny oddziaływania na środowisko wskazują, że zaproponowane przez *inwestora* ekrany akustyczne są konieczne w celu minimalizacji oddziaływania hałasu na terenach chronionych akustycznie, a rezygnacja z tej formy zabezpieczeń akustycznych jest niemożliwa.

Tym samym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, jako organ właściwy do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie lokalizacji ekranów akustycznych, nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniosku dotyczącego odstąpienia od ich budowy.

Zaznaczenia wymaga, iż organ orzekający w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do decydowania jakie środki są odpowiednie dla należytej ochrony środowiska, lecz jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli, czy strona wykonała i to w prawidłowy sposób zalecenia organu ochrony środowiska, tj. czy projekt budowlany odzwierciedla warunki, wymagania i obowiązki nałożone przez organ ochrony środowiska (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2319/10). W tym zakresie zaskarżona decyzja wypowiedziała się co do zgodności projektu budowlanego z ww. decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz *postanowieniem RDOŚ*.

Za błędne należy przy tym uznać stanowisko Pana Janusza Kozłowskiego, który wskazał, iż ze względu na zapis znajdujący się na stronie 15 *postanowienia RDOŚ* zastąpienie ekranu przezroczystego ekranem częściowo zabudowanym w przypadku ekranu oznaczonego symbolem EL-23 jest niemożliwe.

W myśl przytoczonego zapisu, „ze względu na możliwość obniżenia skuteczności zlokalizowanych naprzeciwko siebie ekranów przezroczystych dopuszcza się wykonanie wyszczególnionych w pkt 3.14 sentencji niniejszego postanowienia ekranów przezroczystych (odbijających) z materiałów nieprzezroczystych (pochłaniających) – do wysokości 1,2 m od krawędzi jezdni”. Zestawiając ww. zapis z tabelą znajdującą się w pkt 3.14 *postanowienia RDOŚ* należy dojść do wniosku, że możliwość zastąpienia ekranu przezroczystego ekranem wykonanym z materiałów nieprzezroczystych (pochłaniających) – do wysokości 1,2 m od krawędzi jezdni, istnieje w przypadku każdego z ekranów wskazanego w tabeli, o ile naprzeciwko został zlokalizowany inny przezroczysty ekran akustyczny.

Należy jednak zwrócić uwagę, że część ekranów akustycznych wymienionych w tabeli, w tym ekran EL-23, oznaczona została gwiazdką, co zgodnie z zapisem znajdującym się pod tabelą oznacza, iż organ dopuszcza możliwość zastąpienia ekranu przezroczystego ekranem wykonanym z materiałów nieprzezroczystych (pochłaniających) – do wysokości 1,2 m od krawędzi jezdni. W ocenie *Ministra* treść oraz umiejscowienie przytoczonego zapisu oznacza, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie dopuścił możliwość zastąpienia ekranów akustycznych przezroczystych ekranami częściowo nieprzezroczystymi (pochłaniającymi) – do wysokości 1,2 m od krawędzi jezdni, w przypadku każdego z ekranów oznaczonego gwiazdką, niezależnie od treści zapisu znajdującego się na stronie 15 *postanowienia RDOŚ*. Dodatkowo dopuszczono możliwość zmiany parametrów technicznych pozostałych ekranów wymienionych w tabeli, o ile spełniają warunek, o którym mowa na stronie 15 *postanowienia RDOŚ* (tj. jeśli znajdują się naprzeciwko siebie).

Uwzględniając treść przytoczonych zapisów należy stwierdzić, że wbrew stanowisku Skarżącego usytuowanie oraz parametry techniczne ekranu EL-23 odpowiadają wymogom określonym w *postanowieniu RDOŚ*.

Na marginesie zauważyć należy, że zaprojektowany ekran akustyczny EL-23 jest przeźroczysty od wysokości 1,2 metra, co zdaniem *Ministra* umożliwi zapewnienie należytej ochrony akustycznej terenów sąsiadujących z planowaną inwestycją przy równoczesnym zapewnieniu odpowiedniej widoczności terenów wykorzystywanych do działalności gospodarczej o charakterze usługowym.

Nie zasługuje na uwzględnienie wskazany w pismach Skarżących zarzut naruszenia przez organ pierwszej instancji art. 77 § 1 *kpa* poprzez przeprowadzenie postępowania dowodowego jedynie w ograniczonym zakresie oraz nie wyjaśnienie wszelkich okoliczności, mających wpływ na treść zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Należy wyjaśnić, o czym była już mowa we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia, że kompetencje organu udzielającego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej zostały w sposób precyzyjny określone przepisami *specustawy drogowej*. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Rz 1133/12), „postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Nie może on dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ nie może oceniać racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych. To inwestor dokonuje wyboru najkorzystniejszych, w jego ocenie, rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia drogowego. Rolą orzekającego w sprawie organu jest natomiast sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego taki wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy stwierdzić należy, że wbrew stanowisku Skarżących Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie dowodowe w zakresie niezbędnym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację planowanej inwestycji drogowej oraz dokonał kontroli zgodności planowanego przedsięwzięcia z obowiązującymi przepisami prawa. Zauważyć należy, że wnioski składane przez strony postępowania dotyczyły kwestii związanych z lokalizacją przedmiotowej inwestycji drogowej oraz jej szczegółowych rozwiązań technicznych. Dlatego Wojewoda Mazowiecki wystąpił do *inwestora*, który w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej pełni rolę kreatora, o ustosunkowanie się do ewentualnej możliwości zmiany przebiegu przedsięwzięcia w kształcie zgodnym ze złożonymi wnioskami.

Inwestor odniósł się do zgłoszonych uwag, przedstawiając argumenty mające świadczyć o optymalności przyjętego rozwiązania projektowego i niemożności dokonania zmiany lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia zgodnie z wnioskami stron. Jak wynika z wyводу znajdującego się na stronie 26 zaskarżonej *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, organ pierwszej instancji przeanalizował wnioski i uwagi stron postępowania oraz wyjaśnienia przekazane przez *inwestora*, uznając je za wystarczające.

Z opisanych powyżej względów za niezasadny należy również uznać zarzut naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego art. 107 § 3 *kpa* poprzez sporządzenie uzasadnienia w sposób niespełniający wymogów w tym przepisie wskazanym. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu wyjaśnić należy, że zgodnie z treścią przytoczonego przepisu uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać 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. W ocenie *Ministra* *decyzja Wojewody Mazowieckiego* zawiera wszystkie elementy wymienione w ww. przepisie.

Zauważyć należy, iż w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Wojewoda Mazowiecki wyjaśnił, iż to *inwestor* jako kreator planowanego przedsięwzięcia, decyduje o przebiegu drogi oraz przyjętych rozwiązaniach technicznych, a organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiada kompetencji w zakresie wyznaczania i korygowania przebiegu trasy. Organ pierwszej instancji ustosunkował się do wyjaśnień uzyskanych od *inwestora* w toku postępowania wskazując, iż uwzględniają wszystkie przedłożone przez strony postępowania uwagi i wnioski (por. str. 26 *decyzji Wojewody Mazowieckiego*).

Odnosząc się natomiast do zarzutu Pana Jana Wardeckiego, iż z treści uzasadnienia *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie wynika, jakie konkretnie prace *inwestor* będzie realizował na należących do Skarżącego nieruchomościach wyjaśnić należy, że ze względu na specyfikę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, szczegółowe informacje dotyczące charakteru oraz zakresu prac budowlanych zostały przedstawione w projekcie budowlanym stanowiącym integralną część *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. Należy bowiem zauważyć, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej łączy w sobie wykonywanie władztwa publicznego z kilku etapów procesu decyzyjnego w klasycznej procedurze realizacji inwestycji, w tym również w zakresie pozwolenia na budowę.

Za chybiony należy uznać przedstawiony przez MBM Meat Food Sp. z o.o. zarzut naruszenia art. 89 § 1 i 2 *kpa*. Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, Wojewoda Mazowiecki zawiadomieniem z dnia 26 marca 2014 r., znak: WIŚ-II.7820.1.2.2013.AM, WIS-II.7820.1.542.2012.AM zm poinformował o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz wyznaczył na dzień 13 kwietnia 2014 r. termin rozprawy otwartej dla społeczeństwa, wskazując godzinę i miejsce jej przeprowadzenia. Powyższe zawiadomienie zostało podane do publicznej wiadomości w drodze obwieszczeń opublikowanych:

- w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie w dniach od 31 marca do 30 kwietnia 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Nadarzyn w dniach od 31 marca do 23 kwietnia 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 31 marca 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Michałowice w dniach od 28 marca do 14 kwietnia 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 28 marca 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Raszyn w dniach od 1 do 25 kwietnia 2014 r. oraz na stronie internetowej ww. urzędu w dniu 1 kwietnia 2014 r.
- w prasie lokalnej „Gazeta WPR”, wydanie z dnia 28 marca 2014 r.

W aktach sprawy organu pierwszej instancji znajduje się protokół z rozprawy administracyjnej przeprowadzonej w dniu 13 kwietnia 2014 r. wraz z listą obecności, w którym opisano przebieg rozprawy oraz wnioski składane przez osoby w niej uczestniczące. Tym samym stwierdzić należy, iż wbrew stanowisku Spółki, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził w niniejszej sprawie rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa.

Należy przy tym podkreślić, że informacja o miejscu oraz terminie rozprawy została podana do wiadomości publicznej w sposób, który pozwalał na powzięcie informacji o tym fakcie. Tym samym ewentualny brak wiedzy strony o terminie i miejscu rozprawy nie może w ocenie *Ministra* być postrzegany w kategorii naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego przepisów postępowania.

Odnosząc się do sformułowanego przez MBM Meat Food Sp. z o.o. oraz Pana Jana Wardeckiego zarzutu naruszenia przepisu art. 10 § 1 *kpa* wskazać należy, że ustawowym warunkiem skutecznego zarzucenia organom administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania pozostaje obowiązek wykazania potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia na wynik sprawy. Oznacza to, iż warunkiem uwzględnienia odwołania z tego powodu jest ustalenie, iż gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu odwoławczym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej byłoby inne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 18/13 oraz wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 407/05).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05, w którym stwierdzono, iż „zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 *kpa* przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, iż zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych”. Z powyższego wynika więc, iż nie można skutecznie zarzucić organowi administracji publicznej naruszenia obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, jeżeli organ pouczył stronę o prawie do czynnego udziału w tym postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

Zauważenia wymaga fakt, że takie pouczenie w przedmiotowej sprawie zostało zamieszczone w obwieszczeniach oraz zawiadomieniach wydawanych w toku postępowania pierwszoinstancyjnego (m.in. obwieszczenie o wszczęciu postępowania, obwieszczenie o zapewnieniu możliwości udziału społeczeństwa w trakcie przeprowadzania ponownej oceny oddziaływania na środowisko, przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Jak wskazuje się w przywołanym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, ocenie organu prowadzącego postępowanie w konkretnej sprawie należy pozostawić celowość formalnego zawiadamiania strony o zakończeniu czynności postępowania wyjaśniającego oraz wyznaczenia terminu, w którym mogłaby się ona wypowiedzieć co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jeżeli zaś organ pouczył stronę o przysługujących jej uprawnieniach procesowych i umożliwił ich realizację w każdym stadium postępowania, to wówczas na stronie będzie spoczywał ciężar wykazania związku przyczynowego pomiędzy brakiem zawiadomienia jej o prawie do złożenia oświadczenia końcowego a wynikiem sprawy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż zaniechanie zawiadomienia stron postępowania o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków przed wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie może świadczyć o naruszeniu prawa stron do czynnego udziału w przedmiotowym postępowaniu, tym bardziej, że Strony Skarżące nie wskazały, jakich czynności nie mogły podjąć w związku z brakiem zawiadomienia, o którym mowa w art. 10 § 1 *kpa*. Dodać również należy, że Skarżący aktywnie uczestniczyli w toczącym się postępowaniu, składając uwagi i zarzuty w stosunku do przedmiotowej inwestycji.

Za niezasadny należy uznać także zarzut dotyczący naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* poprzez brak określenia w zaskarżonej decyzji wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Przepis art. 11f ust. 3 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, tyle że *decyzja będzie zawierać szczególne postanowienia w tym zakresie tylko w przypadku ustalenia przez organ w trakcie postępowania, że określona lokalizacja narusza uzasadnione interesy osób trzecich*. Tym samym obowiązek, o którym mowa w art. 11f ust. 3 pkt 4 *specustawy drogowej*, będzie naruszony jeśli mimo ustalenia przez organ istnienia uzasadnionych interesów osób trzecich, zasługujących na ochronę, organ nie określi w wydanej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosownych wymogów zapewniających poszanowanie takich interesów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 509/07).

Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust.1 pkt 9 *ustawy prawo budowlane*. Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie wskazuje się, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich winno być interpretowane w oparciu o przesłanki obiektywne, a więc w oparciu o zgodność z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, z normami obowiązującymi w budownictwie. Jeżeli zatem postępowanie prowadzone w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę wykaże sprzeczność z powyższymi wymogami, to spowodowane w wyniku jej realizacji dolegliwości dla otoczenia mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające „uzasadnione interesy osób trzecich”. Zauważyć więc należy, iż w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, obowiązkiem organów administracji jest zbadanie, czy w wyniku realizacji inwestycji dojść może do naruszenia interesów osób trzecich, ale wyłącznie w zakresie ewentualnego naruszenia norm prawa budowlanego i warunków technicznych. Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę nie wykazuje żadnej sprzeczności z powyższymi wymogami, to spowodowane realizacją inwestycji dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające uzasadnione interesy osób trzecich (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lutego 2001 r., sygn. akt IV SA

2085/98). Nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które dotyczyć mogą naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych innych osób.

Wskazać zatem należy, że przy ocenie czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym. Interes publiczny ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy drogowej*, *ustawy prawo budowlane* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli 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 w zakresie dróg użytku publicznego. Ponadto podkreślenia wymaga, iż w przypadku poniesienia przez podmioty zamieszkujące na obszarze sąsiadującym z inwestycją szkód związanych z realizacją przedsięwzięcia, przysługuje im roszczenie o naprawienie zaistniałych szkód, dochodzone w trybie cywilnoprawnym. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w żadnym wypadku nie wyłącza skorzystania przez osoby poszkodowane z takiego prawa. Natomiast odszkodowanie za nieruchomości wyłączone pod inwestycję drogową bądź te przeznaczone pod czasowe korzystanie w związku z realizacją inwestycji, następuje w trybie administracyjnym. Wysokość takiego odszkodowania ustalana jest w decyzji administracyjnej wydawanej przez wojewodę jako organ pierwszej instancji.

Wyjaśnić należy, że w pkt VI *decyzji Wojewody Mazowieckiego* organ pierwszej instancji wskazał, iż planowana inwestycja powinna spełniać wymagania obejmujące w szczególności ochronę przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej oraz możliwości korzystania z urządzeń infrastruktury technicznej, uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne i promieniowanie, jak również przed zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleby.

Odpowiadając na wniosek MBM Meat Food Sp. z o.o. o przeprowadzenie przez *Ministra* dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa na okoliczność dokonania podziału nieruchomości oznaczonej nr ewid. 787/2, obr. 19 – Wolica oraz przeprowadzenia przez organ drugiej instancji oględzin ww. nieruchomości, wskazać należy, iż ocenie *Ministra* bezcelowym byłoby uwzględnienie tego wniosku, gdyż kwestie, których dowodzeniu miałyby służyć wnioskowane czynności uznać należy za dostatecznie wyjaśnione. Wyjaśnić należy, że zarówno położenie samego budynku, jak i przebieg linii podziału nieruchomości, zostały udokumentowane w materiale dowodowym zgromadzonym przez Wojewodę Mazowieckiego. Ustalenie tych faktów możliwe jest na podstawie map zatwierdzających podział nieruchomości, stanowiących załącznik nr 2 do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. W związku z powyższym nie zachodzi konieczność prowadzenia dalszego postępowania dowodowego w tym zakresie. Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, organ orzekający nie jest związany wnioskiem o przeprowadzenie dowodu na okoliczność, która w sposób nie budzący wątpliwości może być ustalona przez organ na podstawie dokumentów zebranych w sprawie, co ma miejsce w niniejszym przypadku (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12).

Odnosząc się zaś do wniosku Pana Janusza Kozłowskiego o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Mazowieckiego Ministra*, działając na podstawie art. 135 *kpa*, odrębnym postanowieniem z dnia 19 grudnia 2014 r., znak: DOII-I-jm-772-126-2093/14, odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania ww. decyzji.

Minister za niezasadny uznaje również wniosek MBM Food Sp. z o.o., która domaga się od Ministra orzeczenia o kosztach postępowania. Wyjaśnić należy, że kwestia opłat i kosztów postępowania została uregulowana w Dziale IX kpa. Zasadą jest rozdział kosztów postępowania na stronę (strony) i organ prowadzący postępowanie. Wynika to jednoznacznie z treści art. 262 § 1 kpa, który określa jakie koszty postępowania obciążają stronę. Wylczenie to ma charakter zamknięty, co oznacza, że stronę obciążają wyłącznie koszty wymienione w tym przepisie. Z treści tego przepisu można także wywieść wniosek, że inne koszty postępowania, niewymienione w tym przepisie, obciążają organ administracyjny.

Nie oznacza to jednakże, że strona może wystąpić o zwrot kosztów postępowania w związku z wydatkami poniesionymi na pomoc prawną. Strona będzie mogła ich dochodzić w drodze sądowej od innej strony postępowania, a w określonych sytuacjach w procesie odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa czy innemu podmiotowi publicznemu (G. Rząsa (w:) *Komentarz*, 2011, s. 1101-1102).

Z uwagi na powyższe, żądanie Skarżącej w ww. zakresie uznać należy za bezzasadne i nie mające pokrycia w obowiązującym stanie prawnym.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i *decyzja Wojewody Mazowieckiego*, poza częścią uchyloną i ustaloną niniejszą decyzją, nie naruszają prawa, a zarzuty zawarte w odwołaniach Pani Anny Biera, Pani Ewy Przybył, Pani Marzanny Pachólskiej, Pana Michała Olesińskiego, Pana Janusza Kozłowskiego reprezentowanego przez r. pr. Teresę Kaca, Pana Jana Wardeckiego oraz MBM Meat Food Sp. z o.o., reprezentowanej przez Pana Huseyina Kaptan, nie zasługują na uwzględnienie, w związku z czym orzeczono jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję przysługuje, na podstawie art. 53 § 1 oraz 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Rozwoju, w terminie 30 dni od jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Wojewoda Mazowiecki;
2. Pan Andrzej Wiszowaty
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
(3 egzemplarze w tym 2 egzemplarze w celu ujawnienia zmian
w księgach wieczystych oraz w rejestrze ewidencji gruntów);
3. Pani Anna Biera;
4. Pani Ewa Przybył;
5. Pani Marzanna Pachólska;
6. Pan Michał Olesiński;
7. Pan Janusz Kozłowski
reprezentowany przez r. pr. Teresę Kaca;
8. MBM Meat Food Sp. z o.o.
reprezentowana przez Pana Huseyina Kaptan;
9. Pan Jan Wardecki;
10. A/a.

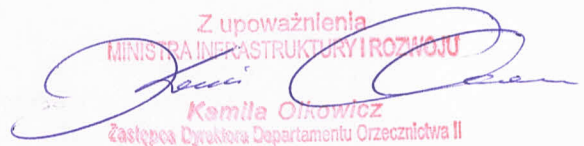
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU
Kamila Olkiewicz
Zastępca Dyrektora Departamentu Orzecznictwa II

Do wiadomości:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie;
2. Starosta Pruszkowski
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej;

Ciąg dalszy rozdzielnika do decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 marca 2015 r.,
znak: DOI-I-jm-772-126-433/14/15

3. Sąd Rejonowy w Pruszkowie –
VI Wydział Ksiąg Wieczystych;
4. Urząd Gminy Raszyn,
5. Urząd Gminy Michałowice,
6. Urząd Gminy Nadarzyn.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Kamila Oikowicz
Zastępca Dyrektora Departamentu Orzecznictwa II

