



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 31 października 2018 r.

DLI.1.6621.1.2018.AN.23

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa” oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (j.t. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołania : Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, od decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 448/II/2017 z dnia 23 listopada 2017 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LO(LK), o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Wał Miedzeszyński na odc. od „ronda” z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2, leżącej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 801 w ramach zadania pn. „Przebudowa ul. Wał Miedzeszyński na odc. od ronda z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2”, sprostowanej postanowieniem NR 519/II/2018 z dnia 24 maja 2018 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LK,

I. **Uchylam**, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

- znajdujący się na stronie 4, w wierszach od 1 do 3, licząc od dołu strony, zapis:

„Ww. pogrubione numery działek stanowią oznaczenie części nieruchomości, według katastru nieruchomości, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego.”

- znajdujące się na stronie 13, zapisy stanowiące dotychczasową treść pkt III i IV zaskarżonej decyzji,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, na stronie 13, zapisów stanowiących nową treść pkt III i IV zaskarżonej decyzji:

„III. Określenie linii rozgraniczających teren.

Linie rozgraniczające teren inwestycji (linia przerywana koloru fioletowego), w tym granicę pasa drogowego innej drogi publicznej – ul. Przewodowej (linia przerywana koloru żółtego), określono na mapach stanowiących część graficzną projektu zagospodarowania terenu, będącego elementem zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej projektu budowlanego.

IV. Oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Województwa Mazowieckiego lub Miasta st. Warszawy.

1. Ustalam, że niżej wymienione nieruchomości stają się z mocy prawa własnością Województwa Mazowieckiego, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna:
 - a) **Obręb 3-14-05** działki nr ew.: 2, 21/5, 23/3, 41/10, 41/11,
 - b) **Obręb 3-14-08** działka nr ew. 17/1,
 - c) **Obręb 3-14-12** działki nr ew.: 20/1, 23/1, 24/1, 55/1, 55/5, 62/3, 63/1,

- d) **Obręb 3-14-14** działka nr ew.: 2/1, 2/6, 3/1, 5/9, 8/1, 9/3, 9/5, 10/1, 10/2, 11/1, 12/1, 13/1, 14/1, 15/1, 16/3, 16/6, 21/1, 30/1,
- e) **Obręb 3-14-17** działki nr ew.: 1/2, 2/8, 3/6, 17/5, 19/12, 19/14, 19/16, 20/34, 20/36, 21/7, 22/7, 23/10, 24/1, 25/1, 26/4, 27/1, 29/1, 30/3, 30/2, 32/1, 33, 37/1,
- f) **Obręb 3-14-18** działki nr ew.: 1/9, 1/12, 5/13, 5/15, 7/1, 12/1, 13/1, 16/1, 20/23, 20/27, 20/29, 20/31, 20/33, 20/35, 21/3, 22/3, 22/4, 23, 24/3, 24/4, 25, 29/1, 31/1,
- g) **Obręb 3-14-20** działki nr ew.: 1/2, 1/3, 2/5, 2/13, 2/7, 3/1, 4/1, 5/1, 6,
- h) **Obręb 3-14-28** działka nr ew. 1/8.

2. Ustalam, że niżej wymienione nieruchomości stają się z mocy prawa własnością Miasta st. Warszawy, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna:

- a) **Obręb 3-14-14** działka nr ew. 16/4,
- b) **Obręb 3-14-17** działka nr ew. 2/9.

II. Uchylam, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

- znajdujący się na stronie 2, w wierszu 5 licząc od dołu strony, zapis:

„22/2,”

- znajdujący się na stronie 9, w wierszu 25 licząc od dołu strony, zapis:

12.	3-14-17	9	9/13	przebudowa zjazdu
-----	---------	---	------	-------------------

- znajdujący się na stronie 9, w wierszu 20 licząc od dołu strony, zapis:

17.	3-14-17	22	22/5*	przebudowa zjazdu
-----	---------	----	-------	-------------------

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie:

- w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszu 5 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„22/8,”

- w miejsce uchylenia, na stronie 9, w wierszu 25 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

12.	3-14-17	9/13	9/13*	przebudowa zjazdu
-----	---------	------	-------	-------------------

- w miejsce uchylenia, na stronie 9, w wierszu 20 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

17.	3-14-17	22/6	22/8	przebudowa zjazdu
-----	---------	------	------	-------------------

III. Uchylam:

- rysunki PZT-2.02, PZT-3.02, PZT-4.02 Tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu oraz strony nr 18 i 19 opisu projektu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunki D-2.02, D-3.06 Tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa - rozbudowa układu drogowego) oraz stronę nr 16 opisu projektu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunki KD-02.02, KD-02.04 Tomu 3.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa odwodnienia drogi), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek WK-02.02 Tomu 3.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa sieci wodno-kanalizacyjnej), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek Gśc-02.02 Tomu 3.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa sieci gazowej), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek EO-02.03 Tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - budowa oświetlenia drogowego) oraz strony nr 7-12 opisu projektu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek T-03 Tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Orange Polska S.A.), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek T-03 Tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Excatel S.A.), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
- rysunek Z-03 Tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleni - inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanem istniejącym oraz projektem szaty roślinnej), będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,

i orzekam w tym zakresie poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia:

- rysunków zamiennych PZT-2.02, PZT-3.02, PZT-4.02 Tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu oraz zamiennych stron nr 18 i 19 opisu projektu, stanowiących załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
- rysunków zamiennych D-2.02, D-3.06 Tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa - rozbudowa układu drogowego) oraz zamiennej strony nr 16 opisu projektu, stanowiących załącznik nr 2 do niniejszej decyzji,
- rysunków zamiennych KD-02.02, KD-02.04 Tomu 3.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa odwodnienia drogi), stanowiących załącznik nr 3 do niniejszej decyzji,
- rysunku zamiennego WK-02.02 Tomu 3.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa sieci wodno-kanalizacyjnej), stanowiącego załącznik nr 4 do niniejszej decyzji,
- rysunku zamiennego Gśc-02.02 Tomu 3.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa sieci gazowej), stanowiącego załącznik nr 5 do niniejszej decyzji,

- rysunku zamiennego EO-02.03 Tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - budowa oświetlenia drogowego) oraz zamiennych stron nr 7-12 opisu projektu, stanowiących załącznik nr 6 do niniejszej decyzji,
- rysunku zamiennego T-03 Tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Orange Polska S.A.), stanowiącego załącznik nr 7 do niniejszej decyzji,
- rysunku zamiennego T-03 Tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna – budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Excatel S.A.), stanowiącego załącznik nr 8 do niniejszej decyzji,
- rysunku zamiennego Z-03 Tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleni - inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanem istniejącym oraz projektem szaty roślinnej, stanowiącego załącznik nr 9 do niniejszej decyzji,
- oświadczenie z dnia 16 sierpnia 2018 r. projektantów i sprawdzających o kompletności i zgodności z prawem zamiennego projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 10 do niniejszej decyzji.

IV. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 1 lutego 2017 r., uzupełnionym i poprawionym w trakcie prowadzonego postępowania, Prezydent m.st. Warszawy, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez

– Dyrektora Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Wał Miedzeszyński na odc. od „ronda” z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2, leżącej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 801 w ramach zadania pn. „Przebudowa ul. Wał Miedzeszyński na odc. od ronda z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2”. Jednocześnie, działając na podstawie art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, inwestor wystąpił o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję Nr 448/II/2017 z dnia 23 listopada 2017 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LO(LK), o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Wał Miedzeszyński na odc. od „ronda” z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2, leżącej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 801 w ramach zadania pn. „Przebudowa ul. Wał Miedzeszyński na odc. od ronda z ul. Trakt Lubelski do węzła z planowaną trasą ekspresową S2”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego*”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, odwołania do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

- Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej „*spółką*” (pismo z dnia 27 grudnia 2017 r. złożone osobiście w tym samym dniu w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie),
- Pan Ł [pismo z dnia 8 stycznia 2018 r. nadane w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1481, z późn. zm.), zwanej dalej „*Prawem pocztowym*”].
- Pan I (pismo z dnia 8 stycznia 2018 r. nadane w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *Prawa pocztowego*).

Odwołania Pan Ł i Pana I zostały pozostawione bez rozpoznania.

W odwołaniu *spółka* zarzuciła *decyzję Wojewody Mazowieckiego* naruszenie:

- § 6, § 10 ust. 1 pkt 2, § 38 ust. 1, 2 i 4, § 44 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 124), zwanego dalej „rozporządzeniem”,
- art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”, w zw. z art. 415 *Kodeksu cywilnego* w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, spółka *...* : w ramach odwołania, zaskarżyła postanowienie Wojewody Mazowieckiego Nr 170/II/2017 z dnia 1 marca 2017 r., znak: WI-II.7840.11.19.2016.EZ, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów *rozporządzenia*, zwane dalej „postanowieniem o odstępie”, sprostowane postanowieniem Nr 363/II/2017 z dnia 12 maja 2017 r., znak: WI-II.7840.11.19.2016.EZ, zarzucając naruszenie:

- § 15 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia*, zgodnie z którym, szerokość pasów ruchu na drodze klasy L powinna wynosić 2,75 m,
- § 67 ust.1 pkt 2 *rozporządzenia*, w myśl którego dodatkowy pas dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu powinien być stosowany na wlocie dwujezdniowej ulicy klasy GP.

W uzasadnieniu odwołania spółka *...* : podniosła, że w jej ocenie, jednoczesna potrzeba zawężania poszczególnych elementów drogi do szerokości niezgodnych z *rozporządzeniem*, tj. brak pasa wyłączania z ul. Wał Miedzeszyński (zjazd w drogę klasy L), zawężenie pasów ruchu na drodze klasy L, próba zawężenia chodnika i późniejsza jego zamiana na pobocze, a także brak zachowania minimalnej odległości od końca robót do granicy pasa drogowego to niezgodności z przepisami, które tylko potwierdzają, że linia rozgraniczająca przedmiotowej inwestycji drogowej została błędnie wyznaczona, a zasada minimalizacji szerokości pasa drogowego okazała się być błędnym założeniem, które jest sprzeczne z przepisami *rozporządzenia*.

Spółka *...* poinformowała, że *inwestor* sztucznie zawęził projektowany pas drogowy o około 5,00 m, a następnie poinformował, że budynek spółki *...* znajduje się poza projektowanymi liniami rozgraniczającymi drogi i ewentualna rozbiórka części tego budynku i wybudowanie na jego miejscu parkingu dla gości spółki *...* leży po stronie właściciela nieruchomości. Dalej spółka *...* : podniosła, że droga przy której zamiast chodnika *inwestor* lokalnie zaprojektował pobocze utwardzone jest drogą klasy L, w stosunku do której przepisy *rozporządzenia* nie dopuszczają stosowania utwardzonego pobocza (tylko na drogach klasy GP, G, Z), co oznacza, że *inwestor* nie mógł zaprojektować utwardzonego pobocza przy drodze klasy L bez wcześniejszego uzyskania stosowanego odstępstwa od warunków technicznych, czego nie uczynił.

Ponadto, w ocenie spółki *...* *inwestor* zastosował na poboczu pochylenie poprzeczne niezgodne z pochyleniem pasa ruchu przy którym pobocze się znajduje, bez wcześniejszego uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Natomiast w przypadku zastosowania przez *inwestora* na projektowanym poboczu pochylenia zgodnego z § 38 ust. 2 *rozporządzenia*, zostałyby z kolei złamane przepisy prawa wodnego, co zdaniem spółki *...* potwierdza błędne założenie projektowe, jakim jest projektowanie pobocza w ciągu chodnika.

W opinii spółki *...* : *inwestor* projektując pobocze utwardzone przy drodze klasy L powinien jednocześnie zaprojektować pobocze gruntowe zgodnie z przepisem § 38 ust. 4 *rozporządzenia*. Zdaniem skarżącej spółki, brak pobocza gruntowego za poboczem utwardzonym to niezgodność z przepisami, wymagająca uzyskania stosownego odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, o które *inwestor* nie wystąpił.

Spółka *...* podniosła, że na wysokości jej działki nr 26/1, z obrębu 3-14-17, przy ul. Wał Miedzeszyński 162 *inwestor* zastosował nieuzasadnione i niezgodne z przepisami prawa zawężenie projektowanego chodnika do szerokości 1,20 m, twierdząc, że projektowany chodnik (zawężony na długości 5,00 m z szerokości 2,00 m do szerokości 1,20 m) jest poboczem utwardzonym, a nie chodnikiem. Następnie - jak podniosła skarżąca strona - po wskazaniu przez nią, że pobocze takie również jest niezgodne z przepisami, *inwestor* wprowadził do projektu element, który nie występuje w *rozporządzeniu*, tj. pobocze umocnione, starając się tym samym, w ocenie spółki *...*

usankcjonować rozwiązania, które miały na celu tylko i wyłącznie uniknięcie wykonania rozbiórki przedniej części jej budynku.

Zdaniem spółki [redacted], przerwanie ciągłości chodnika i zawężenie go do szerokości 1,20 m zdecydowanie pogorszy warunki bezpieczeństwa, jak i warunki użytkowe, ograniczając dostępność terenu dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich. Powyższe działania inwestora - w ocenie spółki [redacted] - stanowią naruszenie § 10 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym droga powinna mieć albo chodnik albo pobocze. Skarżąca strona wskazała, iż przy drodze klasy L inwestor zaprojektował chodnik o szerokości 2,00 m, który na wysokości ww. działki nr 2000, położonej przy ulicy Wał Miedzeszyński [redacted], został zawężony do szerokości niezgodnej z przepisami i nazwany poboczem. Tym samym - w ocenie spółki [redacted] - nie spełniono zapisów rozporządzenia, które wyraźnie wskazują, że droga powinna mieć albo chodnik albo pobocze.

Dalej, spółka T [redacted] podniosła, że realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej narusza art. 417¹ § 2 w zw. art. 415 Kodeksu Cywilnego w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, doprowadzając do sytuacji w której ponosić będzie konsekwencje nie swoich, sprzecznych z przepisami, działań.

Zdaniem spółki [redacted] postanowienie o odstępie narusza § 15 ust. 1 i § 67 ust. 1 rozporządzenia, gdyż w jej ocenie, aby odstępie od przepisów rozporządzenia zostało udzielone należy szczegółowo uzasadnić konieczność jego uzyskania wraz z przedstawieniem możliwych rozwiązań alternatywnych. Spółka [redacted] podniosła, że informowała inwestora oraz Wojewodę Mazowieckiego, że wyraża zgodę na rozbiórkę przedniej części jej budynku, w związku z tym brak jest, w jej ocenie, logicznych argumentów przemawiających za forsowaniem przez inwestora nieracjonalnych i niebezpiecznych pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego rozwiązań.

Skarżąca spółka podniosła, iż Minister Infrastruktury i Budownictwa udzielając upoważnienia do udzielenia odstępie wskazał, że chodnik szerokości 1,50 m na wysokości zawężonych pasów ruchu narusza przepisy prawa. Inwestor - jak wskazała spółka [redacted] - w reakcji na ww. uwagę organu chcąc doprowadzić projekt do zgodności z prawem budowlanym zawęził chodnik z szerokości 1,50 m do szerokości 1,20 m i zastosował zabieg prawny polegający na nazwaniu go poboczem utwardzonym, a po wskazaniu przez skarżącą spółkę, że pobocze utwardzone również jest niezgodne z przepisami, inwestor postanowił wprowadzić do projektu element, który nie występuje w rozporządzeniu, tj. pobocze umocnione.

Opisana powyżej zmiana projektowa - jak wskazała spółka [redacted] - została wprowadzona w bezpośrednim styku z miejscem dla którego Wojewoda Mazowiecki udzielił odstępie od § 15 ust. 1 rozporządzenia [zmniejszenie szerokości pasa ruchu wschodniej jezdni dodatkowej klasy L, na odcinku od km 0+450 do km 0+510, do wartości 2,00 m (szerokość jezdni 4,00 m), podczas, gdy szerokość pasa ruchu dla drogi klasy L powinna wynosić 2,75 m (szerokość jezdni 5,50 m)], a co za tym idzie zmieniono jeden z załączników do wniosku o wydanie odstępie jakim jest plan sytuacyjny, w wyniku czego przywołane odstępie straciło swoją moc i nie mogło zostać wykorzystane przez inwestora w projekcie budowlanym zatwierdzonym decyzją Wojewody Mazowieckiego.

W ocenie spółki [redacted] podejmowane przez inwestora działania stoją w całkowitej sprzeczności z zasadami odnoszącymi się do zasad celowego, racjonalnego i oszczędnego dysponowania środkami publicznymi wyrażonymi m.in. w art. 44 ust. 3 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.). Zdaniem spółki T [redacted] forsowane przez inwestora rozwiązania są nie tylko niezgodne z przepisami prawa, ale także narażają budżet państwa na wielokrotnie wyższe wydatki związane z ewentualną koniecznością zapłaty za całość wywłaszczanej nieruchomości, tzw. „resztówki”.

Spółka [redacted] podniosła, że działania inwestora stanowią zaprzeczenie kanonu podstawowych zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, tj. zasadę działania w ramach przepisów prawa (art. 6 kpa), zasadę uwzględnienia interesu społecznego oraz słusznego interesu stron (art. 7 kpa) oraz pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 kpa).

Mając na uwadze powyższe, spółka wniosła o zmianę rozwiązań projektowych w obszarze przyległym do ww. działki nr 2, położonej przy ul. Wał Miedzeszyński w Warszawie, tj. zaprojektowanie:

- chodnika o zgodnej z przepisami szerokości równej 2,00 m,
- drogi lokalnej wschodniej (klasa L) o szerokości pasów ruchu zgodnych z przepisami prawa budowlanego, tj. 2,75 m (szerokość jezdni 5,50 m),
- w ciągu ul. Wał Miedzeszyński dodatkowego pasa ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu z drogą klasy L,
- zatoki postojowej przy drodze klasy L na wysokości ww. nieruchomości (element niezbędny do dalszego wykorzystywania nieruchomości na dotychczasowe cele, tj. dalszego prowadzenia działalności gospodarczej), oraz
- zachowania odległości granicy pasa drogowego od urządzeń wymienionych w art. 4 pkt 1 i 2 „niniejszej ustawy”, która powinna wynosić minimum 0,75 m.

Odwołanie wniesiono w terminie.

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

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Mazowieckiego w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak również rozpoznał zarzuty podniesione przez skarżącą stronę.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Mazowieckiego Prezydent m.st. Warszawy, reprezentowany przez _____ – Dyrektora Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie.

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

- Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 29 grudnia 2016 r., znak: OTR-Z-PP-IV.4340.88.2016.AP,
- Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 20 grudnia 2016 r., znak: BD-BD-DD.720.202.2016.PJA.

Wskazać przy tym należy, iż brak opinii właściwego miejscowo zarządu powiatu wynika z faktu, iż planowana inwestycja zlokalizowana jest na terenie miasta stołecznego Warszawy, które zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1438), jest gminą mającą status miasta na prawach powiatu. Stosownie zaś do art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1868), w miastach na prawach powiatu funkcje zarządu powiatu wykonuje prezydent.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, dołączono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2016 r., znak: PZ-II.7322.5.147.2016.MR, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,

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

- Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 3 stycznia 2017 r., znak: TC-U-0213-0006-002-2016/2017,
- Stołecznego Konserwatora Zabytków w Warszawie z dnia 7 października 2016 r., znak: KZ-A.4120.456.2016.AGW.

Co do pozostałych opinii wskazanych w art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* należy zauważyć, że *inwestor* nie miał obowiązku ich przedkładania, gdyż w obszarze projektowanej inwestycji nie znajdują się tereny, z których istnieniem ustawodawca wiąże skutek uzyskania stosownych uzgodnień.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjnego, tj.:

- *pozwolenie wodnoprawne*,
- *postanowienie o odstępie*,
- decyzję Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Nr 758/D/TC-U/16 z dnia 21 października 2016 r., znak: TC-U-021-0370-003/2016, zwalniającą od zakazu wykonywania robót i czynności na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią,
- postanowienie Prezydenta m.st. Warszawy NR 128/OŚ/2014 z dnia 5 czerwca 2014 r., znak: OŚ-IV-U.6220.37.2014.DKO, odmawiające wszczęcia postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie ul. Wał Miedzeszyński do węzła z planowaną trasą ekspresową S2.

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

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

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

Wojewoda Mazowiecki, pismem z dnia 7 kwietnia 2017 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LO, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ pierwszej instancji poinformował o miejscu, gdzie strony lub ich pełnomocnicy mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji oraz o możliwości składania uwag i wniosków.

W toku postępowania przed Wojewodą Mazowieckim strony postępowania wniosły zastrzeżenia i wnioski, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję Nr 448/II/2017 z dnia 23 listopada 2017 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LO(LK), o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na względzie opinię przedstawioną przez *inwestora*, ustosunkował się do zarzutów i wniosków podniesionych przez strony postępowania. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

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

Kontrolowana *decyzja Wojewody Mazowieckiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Mazowieckiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga jednak 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.

Analizując *decyzję Wojewody Mazowieckiego* organ odwoławczy stwierdził, iż przedmiotowa inwestycja drogowa jest w całości realizowana na terenie Miasta st. Warszawy, które posiada status miasta na prawach powiatu, a inwestorem jest Prezydent m.st. Warszawy. Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z rozbudową ul. Wał Miedzeszyński (droga wojewódzka) zaszła konieczność rozbudowy ul. Przewodowej (drogowa powiatowa).

W miastach na prawach powiatu, w przypadku gdy realizacja inwestycji głównej wymaga jednoczesnej budowy lub przebudowy dróg innych kategorii, inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – w opinii *Ministra* – może określić nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (w niniejszej sprawie odpowiednio na rzecz Województwa Mazowieckiego i Miasta st. Warszawy). Wówczas decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może

określać zarówno te nieruchomości lub ich części, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w omawianym przypadku mamy do czynienia z jednym zarządcą dla wszystkich kategorii dróg publicznych, które będą budowane lub przebudowane w ramach inwestycji głównej. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zatem z chwilą „uostatecznienia” się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor, którym jest w omawianym przypadku prezydent miasta na prawach powiatu, będzie uprawniony do realizacji całej inwestycji pomimo tego, iż działki stały się własnością innego podmiotu publicznoprawnego, gdyż wynika to z faktu bycia zarządcą drogi.

Natomiast w pozostałych przypadkach (tj. nieobejmujących inwestycji realizowanych na terenach miast na prawach powiatu), decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi jedynie podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych, właściwym zarządcom dróg. W takim przypadku w samej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie można wskazywać nieruchomości, które miałyby stać się własnością kilku podmiotów publicznoprawnych.

Na podstawie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej sama w sobie nie przenosi na rzecz Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego własności dróg publicznych wybudowanych w związku z realizacją inwestycji głównej. Stanowi ona jedynie podstawę do podjęcia w dalszej kolejności czynności mających na celu przekazanie wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg właściwym zarządcom dróg, w celu zapewnienia spójności sieci dróg publicznych w Polsce. Zatem drogi innej kategorii wybudowane w związku z inwestycją główną i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane zarządcom dróg właściwym do zarządzania nimi.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż *inwestor* we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej szczegółowo określił, które z działek przechodzą na rzecz Województwa Mazowieckiego, a które na własność Miasta st. Warszawy. Dodatkowo, w części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, który został następnie zatwierdzony jako załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, określono granice pasa drogowego rozbudowywanej ulicy Przewodowej.

Tymczasem w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* organ I instancji w ogóle nie określił granicy pasa drogowego innej drogi publicznej – ul. Przewodowej, jak również nieprecyzyjnie wskazał, na czyją rzecz mają przejść nieruchomości lub ich części, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna. W tym zakresie organ I instancji posłużył się bowiem bardzo ogólnym sformułowaniem „na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego”. Z powyższego zapisu decyzji nie wynika, które nieruchomości lub ich części mają przejść na własność Województwa Mazowieckiego, a które na rzecz Miasta st. Warszawy.

Ponadto, w piśmie z dnia 24 maja 2018 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LK, Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, powołując się na informacje uzyskane od *inwestora*, poinformował organ odwoławczy, iż działka nr 22/2, z obrębu 3-14-17, została podzielona na działki nr 22/5 i nr 22/6 jeszcze przed wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego*. W ww. piśmie z dnia 24 maja 2018 r. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie wskazał, iż działka nr 22/6 w wyniku zaskarżonej *decyzji Wojewody Mazowieckiego* uległa podziałowi na działki nr 22/7 i 22/8. Natomiast – jak wyjaśnił Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie – zarówno we wniosku *inwestora*, uzupełnionym w toku postępowania, jak i w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* omyłkowo wskazano, iż ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy/przebudowy zjazdu podlega działka nr 22/2.

Dokonując szczegółowej analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, organ odwoławczy stwierdził, iż ww. informacje Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie mają

odzwierciedlenie w aktach sprawy i w zakresie dotyczącym ww. działki nr 22/2 występuje omyłka pisarska, która może zostać sprostowana przez organ odwoławczy.

Skoro bowiem, w trybie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, organ odwoławczy może skorygować orzeczenie w warstwie merytorycznej, to tym bardziej może dokonać sprostowania, działając w formie procesowej właściwej dla art. 138 *kpa* (czyli wydanie decyzji), nie zaś dla art. 113 *kpa* (czyli postanowienie) (zob. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2001 r., sygn. akt V SA 3928/00, Legalis; wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt VII SA/Wa 1733/08, Legalis).

Minister, stwierdził także, że postanowieniem NR 519/II/2018 z dnia 24 maja 2018 r., znak: WI-II.7820.2.3.2017.LK, organ I instancji, co prawda sprostował na wniosek *inwestora decyzję Wojewody Mazowieckiego*, m.in. w zakresie działki nr 9/13, z obrębu 3-14-17, dokonując korekty w treści tej decyzji, zastępując omyłkowe zapisy, właściwymi, niemniej pominął znajdujący się na stronie 9, w wierszu 25 licząc od dołu strony, zapis w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, dotyczący projektowanej na tej działce przebudowy zjazdu, gdzie również błędnie wskazano, iż rzeczona przebudowa odbywać się na działce nr 9/13 (wydzielonej z działki nr 9) na mocy podziału zatwierdzonego zaskarżoną decyzją.

Wskazania bowiem wymaga, iż ww. działka nr 9, przed wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, decyzją Prezydenta m.st. Warszawy Nr 231/2017 z dnia 22 maja 2017 r., znak: GK-D-XIII.6831.1.2016.WWI, została już podzielona na działki nr 9/12 i nr 9/13. W dokumentacji graficznej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Mazowieckiego* uwzględniono podział ww. działki nr 9 na działki nr 9/12 i nr 9/13, wynikający z ww. decyzji Prezydenta m.st. Warszawy Nr 231/2017 z dnia 22 maja 2017 r. Zatem błędne podanie w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, na stronie 9, w wierszu 25 licząc od dołu strony, iż działka nr 9/13 została wydzielona z działki nr 9 na mocy podziału zatwierdzonego zaskarżoną decyzją, również nosi znamiona oczywistej omyłki pisarskiej, która może zostać naprawiona przez organ odwoławczy.

Konsekwencją przedstawionego powyżej stanowiska są – dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – zmiany, szczegółowo określone w punkcie I i II niniejszej decyzji.

W pkt I niniejszej decyzji *Minister* nadał nową treść pkt III i IV *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, poprzez wyznaczenie pasa drogowego innej drogi publicznej – ul. Przewodowej, oraz precyzyjne oznaczenie nieruchomości lub ich części, które stają się z mocy prawa własnością odpowiednio Województwa Mazowieckiego (nieruchomości przeznaczone pod rozbudowę drogi wojewódzkiej – ul. Wał Miedzeszyński) oraz Miasta st. Warszawy (nieruchomości przeznaczone pod rozbudowę ul. Przewodowej).

Natomiast w pkt II niniejszej decyzji *Minister* nadał nową treść uchylonym zapisom *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, nowych zapisów, odpowiadających stanowi faktycznemu i prawnemu odnośnie ww. działki nr 22/8 (wydzielonej z działki nr 22/6) i działki nr 9/13, z obrębu 3-14-17, eliminując w tym zakresie oczywiste omyłki odnośnie tych działek zawarte w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, o których była mowa powyżej.

O zmianach w *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, o których mowa w pkt III niniejszej decyzji, będzie mowa w dalszej części decyzji *Ministra*.

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

Ponadto, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak

i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

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

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonego; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli

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

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

Wobec powyższego, pismami z 16 marca 2018 r., znak: DLI.1.6621.1.2018.AN.3, oraz z dnia 19 kwietnia 2018 r., znak: DLI.1.6621.1.2018.AN.8, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez *spółkę*.

Pismami z dnia 29 marca 2018 r., znak: ZMID-PI.4100.2.2017.MAR (43.MAR.ZMID-PI) oraz z dnia 4 maja 2018 r., znak: ZMID-PI.4100.2.2017.MAR (50.MAR.ZMID-PI), *inwestor* odniósł się do uwag *spółki*.

Powyższe stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącej stronie przy pismach z dnia 17 kwietnia 2018 r., znak: DLI.1.6621.1.2018.AN.7, oraz z dnia 4 czerwca 2018 r., znak: DLI.1.6621.1.2018.AN.9.

Spółka T w piśmie z dnia 20 czerwca 2018 r. wskazała, iż *inwestor* nie odniósł się do problemu poruszanego jej w pismach już na etapie projektowania. W opinii *spółki T* niezgodne ze stanem faktycznym jest stwierdzenie *inwestora*, że wszystkie elementy niezbędne do funkcjonowania rozbudowanej ul. Wał Miedzeszyński zostały zawarte w projekcie budowlanym, bowiem *inwestor* nie zmieścił w zatwierdzonym projekcie dodatkowego pasa na wlocie na skrzyżowanie ul. Wał Miedzeszyński z drogą klasy L, oraz pasów ruchu drogi klasy L o szerokości zgodnej z warunkami technicznymi.

Na powyższe elementy - jak wskazała skarżąca spółka - *inwestor* uzyskał odstępstwo od warunków technicznych, które z uwagi na brak przedstawionego szczegółowego uzasadnienia wymaganego prawem budowlanym również jest przedmiotem złożonego odwołania. W przedmiotowym piśmie *spółka* podtrzymała swoje stanowisko, iż *inwestor* w zakresie wyznaczonego pasa drogowego nie zmieścił chodnika o szerokości zgodnej z warunkami technicznymi.

Z uwagi na brak uzyskanego odstępstwa od zapisów § 44 ust. 2 *rozporządzenia*, tj. szerokości chodnika, oraz brak odpowiedniej ilości miejsca w zakresie projektowanych linii rozgraniczających - jak podniosła skarżąca spółka - *inwestor* przerwał ciągłość chodnika projektowanego wzdłuż ulicy klasy L, co znacznie pogorszyło warunki ruchowe oraz warunki bezpieczeństwa dla pieszych, kierujących pojazdami i przede wszystkim dla niepełnosprawnych.

W ocenie *spółki*, *inwestor* chcąc usankcjonować rozwiązanie projektowe w postaci chodnika o szerokości niezgodnej z warunkami technicznymi zaczął go nazywać poboczem

utwardzonym, a po jej wskazaniu, że zgodnie z warunkami technicznymi nie ma możliwości stosowania tego typu pobocza przy drodze klasy L i jej postulatu zaprojektowania pełnej szerokości chodnika, *inwestor* stwierdził, że projektowany chodnik o szerokości niezgodnej z warunkami technicznymi to pobocze umocnione, czyli element, który nie występuje w warunkach technicznych dla dróg publicznych. W taki sposób - w ocenie *spółki* - *inwestor* stara się sankcjonować niezgodne z przepisami rozwiązania projektowe. Zdaniem *spółki* przepisy dotyczące dróg publicznych szczegółowo określają jakie elementy stanowią część drogi publicznej i w żadnym zakresie nie mówią o poboczu umocnionym.

Spółka podniosła, iż informowała *inwestora* o parametrach technicznych jakie należy stosować w przypadku zastosowania pobocza utwardzonego, których *inwestor* nie wypełnił w sporządzonym projekcie, tj. pochylenie poprzeczne dostosowane do pochyłeń pasa ruchu. Pobocze utwardzone poza tym - jak argumentuje skarżąca strona - nie powinno być stosowane przy drodze klasy L, powinno być w jednym poziomie z pasem ruchu, a nie wyniesione 12 cm i odgródzone krawężnikiem. Ponadto, to pochylenie pobocza - w ocenie *spółki* - powinno być do zewnątrz tak jak pas ruchu, a nie tak jak zastosowano w projekcie, do jezdni.

Ponadto, jak wskazała skarżąca strona, proponowane przez *inwestora* rozwiązanie stwarza warunki do zalewania działki *spółki* wodami opadowymi. Według *spółki*, zupełnie niezrozumiałym i nielogicznym działaniem *inwestora* jest to, że zamiast zachować ciągłość projektowanego chodnika i zapewnić bezpieczną komunikację dla pieszych, *inwestor* przerywa chodnik twierdząc, że w miejscu gdzie ma on parametry, niezgodne z przepisami projektowane jest pobocze umocnione.

Jak dotąd - w ocenie *spółki* - *inwestor* nie wyjaśnił dlaczego w ciągu chodnika projektuje pobocze. Jeżeli *inwestor* wyjaśni logicznie dlaczego w ciągu chodnika projektuje pobocze, to zdaniem skarżącej strony, należałoby zadać pytanie dlaczego nie jest to pobocze gruntowe bądź pobocze utwardzone opisane w warunkach technicznych dla dróg publicznych tylko pobocze umocnione, które zgodnie z prawem nie stanowi części wyposażenia drogi publicznej, a co za tym idzie nie może być ono budowane w oparciu o *specustawę drogową*, która określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów *ustawy o drogach publicznych*. W ocenie *spółki* - pobocze umocnione nie jest częścią drogi publicznej.

Zdaniem *spółki*, stanowisko *inwestora* potwierdza daleko idącą nadinterpretację i brak zrozumienia dla zapisów § 10 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia*, który to przepis wprost stanowi, że droga powinna posiadać chodnik lub pobocze. W ocenie skarżącej *spółki*, w rozumieniu *inwestora*, *rozporządzenie* dopuszcza możliwość projektowania np. 1 km drogi publicznej w ciągu której zostanie zaprojektowany naprzemiennie np. 1 metr chodnika, 1 metr pobocza. Ponadto, zapisy powołanego przepisu - jak podniosła *spółka* - odnoszą się do pobocza gruntowego bądź utwardzonego które warunki techniczne przewidują dla drogi publicznej, a nie pobocza umocnionego, którego nie ma możliwości projektować w przypadku dróg publicznych.

Według *spółki*, teren zarezerwowany pod inwestycje jest niewystarczający dla planowanych przez *inwestora* obiektów budowlanych czego dowodem jest duża ilość odstępstw w oparciu o które realizowana jest inwestycja, a także zawężanie chodnika na wysokości jej nieruchomości do szerokości niezgodnej z warunkami technicznymi i nazywanie go poboczem umocnionym. W ocenie skarżącej strony, zarówno chodnik jak i pobocze o parametrach zgodnych z przepisami nie zmieściły się w terenie zarezerwowanym pod inwestycję. W przedmiotowym piśmie, *spółka* po raz kolejny podważyła zasadność udzielenia odstępstw od warunków technicznych, bowiem, w jej opinii, brak jest wystarczającego uzasadnienia do udzielenia zgody na odstępstwo.

W odniesieniu do konieczności rozbiórki budynku *Sp. z o.o.* w celu pozbycia się wskazywanych przez *inwestora* ograniczeń terenowych - skarżąca strona wskazała - iż wielokrotnie informowała *inwestora*, że istnieje możliwość rozbiórki tylko przedniej części budynku firmy, co zostało potwierdzone projektem rozbiórki wykonanym na jej koszt. Proponowane rozwiązanie - jak stwierdza *spółka* - pozwoliłoby spełnić wszelkie wymagania zawarte w przepisach

obowiązujących dla tej klasy drogi oraz stworzyć miejsca postojowe, które w tej części ul. Wał Miedzeszyński są bardzo potrzebne.

W opinii spółki [redacted] twierdzenie inwestora, że celem jej żądań jest doprowadzenie do rozbiórki na jego koszt budynku będącego jej własnością jest bezpodstawnym oskarżeniem o chęć popełnienia przez nią przestępstwa wobec Skarbu Państwa. Spółka [redacted] uważa, że wobec jej propozycji, że rozbiórce podlegała by tylko mała część budynku będącego siedzibą spółki, sformułowanie podane przez inwestora użyto celowo by zafałszować postawę spółki, która swoimi propozycjami chce stworzyć warunki terenowe by wykonywana inwestycja drogowa spełniał wszelkie wymogi techniczne i bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Według spółki [redacted] stwierdzenia inwestora, że wyburzenie obiektu wiązałoby się z poniesieniem przez niego nieuzasadnionych kosztów, nie mają pokrycia w merytorycznej argumentacji i są kolejną próbą zakłamania stanu faktycznego. Spółka [redacted] podniosła, iż w pismach kierowanych do inwestora i Wojewody Mazowieckiego informowała, że mimo utraty parkingu dla jej klientów jako prężnie rozwijająca się firma nie jest zainteresowana całościowym wykupem jej nieruchomości.

Przy piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r., znak: ZMID-PI.4100.2.2017.MAR (62.MAR.ZMID-PI), inwestor przekazał 4 egzemplarze zamiennego projektu budowlanego w zakresie rozwiązań projektowych w rejonie nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński [redacted]. W ww. piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. inwestor poinformował, iż w związku z likwidacją pobocza i zaprojektowaniem wzdłuż całej drogi lokalnej wschodniej chodnika o szerokości 2,0 m przesunięto na fragmencie oś drogi w stronę wschodnią. Powyższe - jak wyjaśnił inwestor - wymaga dokonania zmiany lokalizacji: wpustów ulicznych, jednej studni, trzech słupów oświetleniowych oraz przesunięcia projektowanych sieci gazowej i teletechnicznej.

Mając na uwadze powyższe, pismem z dnia 11 września 2018 r., znak: DLI.1.6621.1.2018.AN.16, Minister zawiadomił spółkę [redacted] o przekazaniu przez inwestora zamiennego projektu budowlanego w zakresie rozwiązań projektowych w rejonie nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński [redacted] w Warszawie oraz działając na podstawie art. 10 kpa, zawiadomił skarżącą stronę o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 7 dni od dnia otrzymania tego pisma, jak również poinformował o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.

Spółka [redacted], po zapoznaniu się z aktami sprawy w dniu 21 września 2018 r., pismem z dnia 25 września 2018 r., podniosła, że inwestor zmienił rozwiązania związane z błędnym jak dotąd rozwiązaniem zastosowanym w ciągu projektowanego chodnika poszerzając element dotąd nazywany poboczem do szerokości 2,00 m i nazywając go ponownie chodnikiem. Według spółki [redacted], inwestor potwierdził tym samym słuszność jej uwag w zakresie chodnika. Sposób wprowadzenia zmiany polegający na odsunięciu projektowanej drogi lokalnej wschodniej nr 2 w kierunku projektowanej ul. Wał Miedzeszyński (klasa GP) - w ocenie skarżącej strony - potwierdza fakt, że projektowana szerokość pasa drogowego jest zbyt mała dla zmieszczenia w niej rozwiązań projektowych wymaganych warunkami technicznymi dla dróg publicznych.

Spółka [redacted] wskazała, iż inwestor na odcinku zawężonych pasów ruchu przesunął projektowaną drogę lokalną, w kierunku ul. Wał Miedzeszyński lokalizując tym samym pas ruchu ww. drogi w strefie szerokości pracującej bariery drogowej zlokalizowanej w ciągu ul. Wał Miedzeszyński. Niniejsza zmiana - w opinii spółki [redacted] - zdecydowanie pogarsza warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego zarówno dla osób, które będą poruszały się ul. Wał Miedzeszyński, jak i drogą lokalną wschodnią nr 2. Ponadto, zdaniem skarżącej strony, wprowadzając ww. zmianę, inwestor zmienił treść załącznika do wniosku o udzielenia odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych przez co *postanowienie o odstępie* traci swoją moc prawną, a przedstawiane rozwiązania projektowe są niezgodne z przepisami. Ponadto, zdaniem spółki [redacted], wprowadzone do projektu zmiany nie czynią zadość jej odwołaniu w zakresie wszystkich podniesionych zarzutów.

W przedmiotowym piśmie z dnia 25 września 2018 r. spółka [redacted] ponowiła zarzut dotyczący braku szczegółowych uzasadnień dla uzyskanych przez inwestora odstępow od warunków

technicznych dla dróg publicznych. Zdaniem skarżącej strony, szczegółową przyczyną wystąpienia przez *inwestora* o zgodę na odstąpienie od warunków technicznych była okoliczność, że w wyniku wyburzenia obiektu spółki 7 zostałyby poniesione przez *inwestora* znacznie większe koszty z tytułu wypłaty odszkodowań za nieruchomości przejęte pod inwestycję. W opinii spółki , w wyniku inwestycji realizowanej w nieprawidłowy sposób, *inwestor* stara się przerzucić koszty wynikające z konsekwencji swoich działań na prywatną spółkę do czego wykorzystuje bezzasadnie udzielone zgody na odstąpienie od warunków technicznych.

W przedmiotowym piśmie z dnia 25 września 2018 r. spółka „wezwała” *Ministra*, aby przed rozstrzygnięciem sprawy udzielił szczegółowych wyjaśnień odpowiadając na zapytanie w jaki sposób *inwestor* składając wniosek o udzielenie zgody na odstąpienie wypełnił zapisy prawa budowlanego w odniesieniu do art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy *Prawo budowlane*. W opinii spółki

wszystkie uzyskane zgody na odstąpienie zostały udzielone bez szczegółowego uzasadnienia dla występujących w projekcie niezgodności z warunkami technicznymi, oraz udzielone zgody na odstąpienie dotyczą projektu zawierającego inne rozwiązania projektowe w zakresie projektu zagospodarowania terenu, a Minister Infrastruktury i Budownictwa wydając upoważnienie nie miał możliwości zapoznania się docelowym kształtem projektu.

Zdaniem spółki niedopuszczalnym jest by kwestia konieczności wypłaty odszkodowania za przejętą pod inwestycję drogową nieruchomość stanowiła argument do udzielenia zgody na odstąpienie od warunków technicznych będących gwarantem tego, że budowane drogi są budowlami bezpiecznymi. Spółka 7 , jako przyszły użytkownik ul. Wał Miedzeszyński oraz drogi lokalnej, nie zgodziła się na taki sposób postępowania przy udzielaniu zgody na odstąpienie. Podsumowując, spółka stwierdziła, iż w zamiennym projekcie budowlanym *inwestor* wprowadził rozwiązania polegające na zastosowaniu chodnika o szerokości 2,00 m na wysokości nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński , jednocześnie wprowadzając kolejne zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez zlokalizowanie pasa ruchu drogi lokalnej w szerokości pracującej bariery drogowej zlokalizowanej w ciągu ul. Wał Miedzeszyński.

Odnosząc się do zarzutów spółki 7 : dotyczących naruszenia art. § 10 ust. 1 pkt 2, § 38 ust. 1, 2 i 4 i § 44 ust. 2 rozporządzenia, *Minister* stwierdził, co następuje.

W orzecnictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalili się poglądy, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09, Lex nr 745088, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/GL 1228/10, Lex nr 756450, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kpa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 618-619, A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy (o czym już była mowa powyżej w niniejszej), iż w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego w sprawie decyzji *Wojewody Mazowieckiego*, *inwestor* przekazał 4 egzemplarze zamiennego projektu budowlanego w zakresie rozwiązań projektowych w rejonie nieruchomości spółki 7 zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński Zamienne rozwiązanie projektowe dotyczyło likwidacja pobocza i zaprojektowania wzdłuż całej drogi lokalnej wschodniej, chodnika o szerokości 2,0 m, co spowodowało przesunięcie na fragmencie oś drogi w stronę wschodnią. Powyższe wymagało dokonania zmiany lokalizacji: wpustów ulicznych, jednej studni, trzech słupów oświetleniowych oraz przesunięcia projektowanych sieci gazowej i teletechnicznej.

Wobec powyższego, *inwestor de facto* spełnił zasadnicze żądanie spółki i na wysokości je działki nr 26/1, z obrębu 3-14-17, położonej przy ulicy Wał Miedzeszyński 122, zaprojektował chodnik o szerokości równej 2,00 m.

Po dokonaniu analizy projektu budowlanego zatwierdzonego zaskarżoną decyzją, oraz projektu zamiennego w zakresie rozwiązań projektowych w rejonie nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński 102, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, z późn. zm.).

Minister uzyskał materiał dowodowy pozwalający na dokonanie korekty reformatoryjnej *decyzji Wojewody Mazowieckiego* w części dotyczącej rozwiązań projektowych w rejonie nieruchomości spółki – zlokalizowanej przy ul. Wał Miedzeszyński – i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy, co zostało szczegółowo wyjaśnione w pkt III rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, uwzględniających zmiany wnioskowane przez *inwestora* w toku postępowania odwoławczego (o których była mowa powyżej w niniejszej decyzji), wynikające z przedłożonej przez *inwestora* zamiennnej dokumentacji projektowej. Konsekwencją powyższego musiała być zmiana części załączników graficznych do *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Dokonując rozstrzygnięć - o których mowa w pkt I-III niniejszej decyzji - *Minister* uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem *decyzji Wojewody Mazowieckiego* było ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren i zatwierdzenie podziału nieruchomości, a te pozostają zgodne z wnioskiem *inwestora* oraz z decyzją organu pierwszej instancji. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punktach I-III niniejszej decyzji.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut *spółki* i , iż rozwiązania projektowe zatwierdzone *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, jak również wnioskowana przez *inwestora* na etapie odwoławczym zmiana rozwiązań projektowych, zdecydowanie pogarsza warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego zarówno dla osób, które będą poruszały się ul. Wał Miedzeszyński jak i drogą lokalną wschodnią nr 2, jak również zarzut, iż przyjęte rozwiązania projektowe stwarzają warunki do zalewnia działki spółki wodami opadowymi.

Zauważyć bowiem należy, iż to projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za konstrukcję drogi i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z wymaganiami *ustawy Prawo budowlane*, przepisami innych ustaw oraz zasadami wiedzy technicznej. Powyższe musi być potwierdzone stosownym oświadczeniem o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, które w niniejszej sprawie znajdują się w projekcie budowlany zatwierdzonym *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, jak również w zamiennym projekcie budowlanym przedłożonym na etapie postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

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

Wskazać również należy, iż ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - *Prawo budowlane* oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziła zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno - budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt (art. 20 *ustawy Prawo budowlane*). Sprawdzenie zgodności z przepisami, w tym techniczno - budowlanymi, zostało natomiast ograniczone dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt. 2 *ustawy Prawo budowlane*). Powyższe przepisy korespondują z szeroką odpowiedzialnością

projektanta za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany – art. 20, art. 93 pkt. 1, art. 95 i nast. *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, Legalis nr 1680462).

Ponadto, *inwestor* w piśmie z dnia 12 października 2018 r., znak: ZMID-PI.4100.2.2017.MAR (66.MAR.ZMID-PI) wskazał, iż w bocznym pasie dzielącym, zastosowano barierę ochronną typu N2W2B o szerokości pracującej $\leq 0,8\text{m}$, co oznacza, że nawet całkowicie odkształcona bariera ochronna, wbrew obawom *spółki*, pozostanie w obszarze pasa dzielącego, bez ingerencji w jezdnię drogi lokalnej.

Odnosząc się do zarzutu *spółki* *Turbina Flakka*, że wprowadzone na etapie postępowania odwoławczego zmiany w projekcie budowlanym, skutkowały zmianą treści załącznika do wniosku o udzielenia odstępstwa od przepisów *rozporządzenia*, co oznacza, że *postanowienie o odstępie* utraciło swoją moc prawną, uznać go należy za chybiony.

Wyjaśnić bowiem należy, iż zmiany przedstawione w przez *inwestora* ww. piśmie z dnia 17 sierpnia 2018 r. (o których szerzej była już mowa powyżej w niniejszej decyzji) nie dotyczyły elementów planowanej inwestycji dla których zostało wydane przez Wojewodę Mazowieckiego *postanowienie o odstępie*. Zatem nie może być mowy, iż *postanowienie o odstępie* utraciło swoją moc prawną, czy też, że przedstawiane przez *inwestora* rozwiązania projektowe są niezgodne z przepisami.

Odnosząc się do zarzutu *spółki* *Turbina Flakka* dotyczącego naruszenia art. 417¹ § 2 *Kodeksu cywilnego*, w zw. art. 415 *Kodeksu cywilnego*, uznać go należy za chybiony, gdyż wskazywane przepisy *Kodeksu cywilnego* w żaden sposób nie dotyczą przedmiotowego postępowania, bowiem odnoszą się do prowadzonych przed sądami powszechnymi postępowań odszkodowawczych w związku ze stwierdzeniem, w odrębnej procedurze, niezgodności z prawem decyzji administracyjnej.

W niniejszej sprawie nie doszło również do naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Niewątpliwie prawo własności jest przedmiotem szczególnej ochrony zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem bezwzględnym, gdyż Konstytucja RP przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa, w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Zaznaczenia wymaga, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu *specustawy drogowej*, gdyż stanowi to cel publiczny, a wyłączonego właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie.

Tym samym konieczność pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych mieści się w klauzuli interesu publicznego, wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15, Lex nr 1941354. Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000). Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji, która, jak wynika ze sprawy, stanowi konieczną inwestycję celu publicznego.

W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

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

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

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Mazowieckiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej spółki, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez *spółkę* zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Nie została także skarżącej spółce zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość zagospodarowania

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

Odnosząc się natomiast do zarzutu *spółki* : że podejmowane przez *inwestora* działania stoją w sprzeczności z zasadami odnoszącymi się do zasad celowego, racjonalnego i oszczędnego dysponowania środkami publicznymi i narażają budżet państwa na wielokrotnie wyższe wydatki związane z ewentualną koniecznością zapłaty za całość wywłaszczanej nieruchomości, wskazać należy - o czym już była mowa powyżej - że organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Co więcej, *Minister* nie jest również organem uprawnionym do badania sposobu finansowania przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi. Wydając decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ orzekający dokonuje jedynie oceny prawnej dopuszczalności lokalizacji tej inwestycji we wnioskowanym miejscu.

Za niezasadny należy uznać zarzut *spółki* 1

: dotyczący naruszenia § 6 rozporządzenia.

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

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

Minister podziela stanowisko *inwestora*, iż szerokość zaprojektowanej drogi w liniach rozgraniczających zapewnia możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych. Wszystkie elementy niezbędne do funkcjonowania rozbudowywanej drogi (ul. Wał Miedzeszyński w Warszawie) zostały zawarte w projekcie budowlanym zatwierdzonym decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Z powyższych względów – w ocenie *Ministra* – na uwzględnienie nie zasługuje żądanie *spółki* dotyczące zaprojektowania dodatkowych elementów rozbudowywanej drogi, o które wniosła w odwołaniu od decyzji *Wojewody Mazowieckiego*, bowiem koncepcja przedstawiona przez *inwestora* i zatwierdzona w decyzji *Wojewody Mazowieckiego*, zmieniona na etapie odwoławczym w rejonie nieruchomości *spółki*, nie narusza prawa. Z akt sprawy wynika, iż w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej związanej z rozbudową ul. Wał Miedzeszyński na odc. od ronda z ul. Trakt Lubelski do węzła z planową trasą drogi ekspresowej S2 - wbrew stanowisku skarżącej strony - nie istnieje konieczność częściowej lub całkowitej rozbiórki budynku należącego do *spółki*.

Natomiast brak zgody *spółki* na realizację przedmiotowej inwestycji na części jej działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w decyzji *Wojewody Mazowieckiego*, zmienionej w części niniejszą decyzją, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Odnosząc się do zarzutów *spółki* dotyczących postanowienia o odstępie, w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż w orzecznictwie jak i literaturze przeważa pogląd, iż ww. postanowienie nie jest uznawane za kończące postępowanie, ani też rozstrzygające sprawę co do istoty. Jest ono traktowane jako dotyczące kwestii wynikających w toku postępowania w rozumieniu przepisów *kpa*. Podkreślić należy, że przepisy *ustawy Prawo budowlane* nie przewidują na ww. postanowienia zażalenia. W myśl art. 141 § 1 *kpa* na wydane w toku postępowania postanowienie służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi. Natomiast zgodnie z treścią art. 142 *kpa* postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż postanowienie w sprawie udzielenia zgody na odstępie od przepisów techniczno-budowlanych nie podlega odrębnemu zaskarżeniu i ewentualne zaskarżenie może nastąpić tylko na etapie postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę, tj. w odwołaniu od decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1647/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1461/11, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 1177/09, T. Babel, Gdy życie każe projektować inaczej, Rzeczp. z 8.9.2000 r.).

W konsekwencji powyższego, *Minister* ustosunkowuje się do zarzutów skarżącej strony, skierowanych przeciwko *postanowieniu o odstępie*, w uzasadnieniu niniejszej decyzji kończącej postępowanie odwoławcze w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Minister uznaje za niezasadny zarzut spółki T... dotyczący tego, iż *postanowienie o odstępie* zostało udzielone bez szczegółowego uzasadnienia dla występujących w projekcie niezgodności z warunkami technicznymi, zarzut dotyczący tego, iż w sprawie o odstępie nie rozważono rozwiązań zamiennych, jak również zarzut skarżącej strony, iż *postanowienie o odstępie* narusza § 15 ust. 1 pkt 5, § 67 ust.1 pkt 2 i § 68 ust.1 pkt 2 *rozporządzenia*.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy Prawa budowlane* (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania *postanowienia o odstępie*), w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępie od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Odstępie nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych.

Właściwy organ, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze *postanowienia*, udziela bądź odmawia zgody na odstępie (ust. 2).

W świetle art. 9 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji), wniosek do właściwego ministra w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępie właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (w niniejszej sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wniosek taki powinien zawierać między innymi: szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępu (pkt 2) oraz propozycje rozwiązań zamiennych (pkt 3).

Określona w art. 9 ust. 1 *ustawy Prawa budowlane* (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania *postanowienia o odstępie*), przesłanka udzielenia odstępu od przepisów techniczno-budowlanych w postaci zaistnienia "przypadku szczególnie uzasadnionego" stanowi klauzulę generalną opartą na zastosowaniu pojęcia nieostrego. Treść klauzuli generalnej jest ustalana w procesie interpretacji dokonywanej na gruncie danego stanu faktycznego przez organ stosujący prawo. Organ stosujący prawo ma obowiązek ocenić cały materiał dowodowy, w szczególności rozważyć takie okoliczności mające wpływ na rozstrzygnięcie, jak: treść przepisu techniczno-budowlanego, który ma być objęty odstępowym, proponowane rozwiązania zamienne (art. 9 ust. 3 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*), czy istniejące warunki lokalne odnoszące się do danej nieruchomości.

Organ zobligowany jest do dokładnej oceny, czy celowe jest zastosowanie odstępu ze szczególnie ważnych względów i to nie tylko subiektywnych, lecz również obiektywnych. Chodzi w szczególności o sytuację, kiedy inwestor napotyka na techniczne utrudnienia, jak np. ukształtowanie terenu lub zwarta zabudowa. A to sprawia, że inwestycji nie da się wykonać zgodnie z przepisami budowlanymi, co ma miejsce w niniejszej sprawie.

W niniejszej sprawie pozytywne rozpoznanie wniosku *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wymagało zgody organu na odstępie od warunków określonych m.in. § 15 ust. 1 pkt 5, § 67 ust.1 pkt 2 i § 68 ust.1 pkt 2 *rozporządzenia*.

Z akt administracyjnych wynika, iż przesłany Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa wniosek z dnia 5 września 2016 r., znak: WI-II.7840.11.19.2016.EZ, w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępie spełniał warunki wymagane dyspozycją art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 *ustawy Prawo budowlane*.

W punkcie 3 wniosku, zatytułowanym "Szczegółowe uzasadnienie konieczności wprowadzenia odstępu" odnośnie § 15 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia* wskazano, iż zawężenie jezdni lokalnej wschodniej nr 2 w rejonie ww. działki skarżącej spółki nr 26/1 spowodowane jest koniecznością uchronienia od rozbiórki nieruchomości położonej przy ul. Wał Miedzeszyński (stanowiącej własność spółki T...).

Odnośnie konieczności uzyskania odstępstwa od przepisu § 67 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia* wskazano, iż dodatkowe pasy dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniach nie zostały wykonane z uwagi na konieczność ograniczenia szerokości pasa drogowego z powodu bliskiej lokalizacji istniejących budynków. Wykonanie dodatkowych pasów ruchu wiązać się będzie z koniecznością wykonania większej ilości wyburzeń. W odniesieniu natomiast do wnioskowanego odstępstwa od § 68 ust.1 pkt 2 *rozporządzenia* wskazano, iż dodatkowe pasy ruchu z prawej strony wylotu drogi z pierwszeństwem przejazdu na skrzyżowaniach nie zostały wykonane z uwagi na konieczność ograniczenia szerokości pasa drogowego z powodu bliskiej lokalizacji istniejących budynków. Wykonanie dodatkowych pasów ruchu wiązać by się musiało z koniecznością wyburzenia przyległych nieruchomości.

W punkcie 4 ww. wniosku, zatytułowanym "Propozycja rozwiązań zamiennych" odnośnie § 15 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia* wskazano, iż wykonanie jezdni o szerokości wymaganej przepisami spowoduje konieczność wyburzenia nieruchomości na ul. Wał Miedzeszyński, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza. Odnośnie przepisu § 67 ust. 1 pkt 2 i § 68 ust.1 pkt 2 *rozporządzenia* jako rozwiązanie zamienne wskazano, iż bliskie sąsiedztwo istniejących zabudowań w rejonie projektowanych skrzyżowań nie pozwala na lokalizację dodatkowych pasów dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniach. Wykonanie dodatkowych pasów sprawi, że niezbędne będzie wyburzenie sąsiadujących z inwestycją zabudowań.

W przedmiotowej sprawie, Wojewoda Mazowiecki, po uzyskaniu upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 stycznia 2017 r., znak: DDP.4.454.567.2016.ŁK wydał *postanowienie o odstępstwie*, udzielając zgody na odstępstwo od m.in. przepisów § 15 ust. 1 pkt 5, § 67 ust.1 pkt 2 i § 68 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia*.

W ocenie *Ministra* nie ulega wątpliwości, iż Wojewoda Mazowiecki udzielając zgody na odstępstwo od ww. przepisów powołał się na obiektywne okoliczności uzasadniające wyrażenie takiej zgody. Udzielenie odstępstwa od ww. przepisów techniczno-budowlanych wynikało z przyjętej przez *inwestora* koncepcji przebiegu inwestycji i rozwiązań komunikacyjnych, w taki sposób, by przedmiotowa inwestycja drogowa w jak najmniejszym stopniu ingerowała w przyległe nieruchomości, w tym nie powodowała wyburzeń budynków, w tym również budynku skarżącej strony gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza. Dla przedstawionej oceny nie bez znaczenia jest także szczególny charakter *specustawy drogowej*, na podstawie której wydawana jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W przedmiotowej sprawie, przyjęte przez *inwestora* rozwiązania techniczne, w zakresie w jakim uzyskał on zgodę na odstępstwo od warunków *rozporządzenia*, w żaden sposób nie naruszają interesu prawnego skarżącej strony. Nie można bowiem uznać za naruszenie interesu prawnego *spółki*, niespełnienie przez *inwestora*, jej żądań, co do zaprojektowania inwestycji drogowej zgodnie z jej koncepcją.

Zawarty w art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* obowiązek uwzględnienia uzasadnionych (co trzeba tu podkreślić) interesów osób trzecich, należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione. Tymczasem *spółka* powołuje się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w uszczupleniu jej prawa własności i pogorszeniu warunków korzystania z jej nieruchomości.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącej strony jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Uznanie przy tym, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. Po raz kolejny wskazać należy, iż to *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji drogi. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania czy innych podmiotów.

Mając powyższe, na uwadze, w ocenie *Ministra*, w niniejszej sprawie wystąpił przypadek szczególnie uzasadniony dopuszczający odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Według *Ministra*

wydane odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie powoduje również zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, oraz ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych, jak również nie powoduje pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska. Zatem - w świetle zgromadzonego materiału dowodowego - organ I instancji w *postanowieniu o odstępstwie*, zasadnie uznał, że w przedmiotowej sprawie odstępstwo w zakresie przywołanych przepisów techniczno-budowlanych spełnia wymagania art. 9 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

Natomiast podniesione przez *spółkę* : kwestie dotyczące jej negatywnego zdania na temat działalności Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie odpowiedzialnego za przygotowanie przedmiotowej inwestycji drogowej nie są przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji, zmieniony w części na etapie odwoławczym, został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a zarzuty skarżącej strony, nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Załączniki:

- Nr 1** - rysunki zamienne PZT-2.02, PZT-3.02, PZT-4.02 Tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu oraz zamienne strony nr 18 i 19 opisu projektu,
- Nr 2** - rysunki zamienne D-2.02, D-3.06 Tomu 2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa - rozbudowa układu drogowego) oraz zamienna strona nr 16 opisu projektu,
- Nr 3** - rysunki zamienne KD-02.02, KD-02.04 Tomu 3.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa odwodnienia drogi),
- Nr 4** - rysunek zamienny WK-02.02 Tomu 3.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna-budowa sieci wodno-kanalizacyjnej),
- Nr 5** - rysunek zamienny Gś-02.02 Tomu 3.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - budowa sieci gazowej),
- Nr 6** - rysunek zamienny EO-02.03 Tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - budowa oświetlenia drogowego) oraz zamienne strony nr 7-12 opisu projektu,
- Nr 7** - rysunek zamienny T-03 Tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Orange Polska S.A.),
- Nr 8** - rysunek zamienny T-03 Tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna – budowa infrastruktury telekomunikacyjnej własność Excatel S.A.),
- Nr 9** - rysunek zamienny Z-03 Tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleni -inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanem istniejącym oraz projektem szaty roślinnej),
- Nr 10** - oświadczenie z dnia 16 sierpnia 2018 r. projektantów i sprawdzających o kompletności i zgodności z prawem zamiennego projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 10 do niniejszej decyzji.

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

Otrzymują (wraz z załącznikami):

1. Wojewoda Mazowiecki
2. ☐ Dyrektor Zarządu Miejskich Inwestycji Drogowych w Warszawie
pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy,
(3 egz. decyzji, w tym 1 egz. z kompletem załączników; w celu wprowadzenia zmian w ewidencji
gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych)
3. A/a

Otrzymuje (bez załączników):

1. ☐ Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie

Otrzymuje do wiadomości (wraz z załącznikami):

1. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

Do wiadomości (bez załączników):

1. Prezydent m.st. Warszawy
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
2. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotów w Warszawie
XV Wydział Ksiąg Wieczystych
3. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości
4. Urząd Dzielnicy Wawer m.st. Warszawy.