Data: 8 marca 2022 r.

 Znak sprawy: DLI-II.7621.64.2020.EŁ.8

**DECYZJA**

Na podstawie art. 155, art. 105 § 1 i art. 108 § 1ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11f ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, o zmianę decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 października 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.6, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie co do istoty sprawy,
a w pozostałej części utrzymującej w mocy decyzję Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 11/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy
– Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339,

1. **zmieniam** ww. decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 25 października 2017 r.
- **w części dotyczącej pkt IV** - w następujący sposób:

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

* znajdujący się na stronie 40, w wierszu 13, licząc od dołu strony, zapis:

 „

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 6/2 **(6/4)** | 0,3074 | Wyburzenie budynków | B. |

 ”

* znajdujący się na stronie 50, w wierszu 18-21, licząc od góry strony, zapis:

 „

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 124/9 **(124/11)** | 0,1816 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |
| 123 **(123/2)** | 0,0086 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu;Ułożenie kabla energetycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |
| 120/5 **(120/10)** | 0,0150 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |

 ”

* znajdujący się na stronie 50, w wierszu 3, licząc od dołu strony, zapis:

„

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 152/9 **(152/17)** | 0,0048 | Ułożenie kabla energetycznego - prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |

 ”

* znajdujący się na stronie 54, w wierszu 7-8, licząc od góry strony, zapis:

 „

|  |
| --- |
| **Obręb Borówno 0001** |
| 120/4 **(120/14)** | 0,1397 | Umocnienie brzegu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych | B. |

 ”

* znajdujący się na stronie 52, w wierszu 18-19, licząc od góry strony, zapis:

„Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.”

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 40, nowego zapisu:

 „

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 6/2 **(6/4)** | 0,3074 | Wyburzenie budynków | B. |
| **Jednostka ewidencyjna 040303\_2 Dobrcz** |
| **Obręb Borówno 0001** |
| 152/9 **(152/17)** | 0,0450 | Rozbiórka istniejących obiektów budowlanych – 2 baseny rekreacyjne wraz z instalacjami | B. |

 ”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 50,
w wierszu 18-21, licząc od góry strony, nowego zapisu:

 „

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 124/9 **(124/11)** | 0,2038 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |
| 123 **(123/2)** | 0,0091 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu;Ułożenie kabla energetycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |
| 120/5 **(120/10)** | 0,0199 | Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |

 ”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 50,
w wierszu 3, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

 „

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 152/9 **(152/17)** | 0,0450 | Ułożenie kabla energetycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu | B. |

 ”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 54, nowego zapisu:

 „

|  |
| --- |
| **Obręb Borówno 0001** |
| 124/9 **(124/11)** | 0,2038 | Prace związane z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych | B. |
| 123 **(123/2)** | 0,0091 | Prace związane z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych | B. |
| 120/5 **(120/10)** | 0,0199 | Prace związane z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych | B. |
| 120/4 **(120/14)** | 0,1397 | Umocnienie brzegu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych;Prace związane z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych | B. |

 ”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 52, nowego zapisu:

„Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Decyzją
w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu – ustanawia się na rzecz każdoczesnego właściciela sieci.”.

**V.** **Uchylam**:

* rysunki nr 2.17 i nr 2.18 mapy w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu, stanowiące część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr 2.17 i nr 2.18 tomu 01 – projekt zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunków nr 2.17 i nr 2.18 mapy w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu, stanowiących załączniki
nr 1.1-1.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, opracowania pn.: „projekt budowlany - elementy projektu zagospodarowania terenu: zrid zamienny”, stanowiącego załącznik nr 2.1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie opracowania pn.: „projekt architektoniczno-budowlany, tom 4.8.1. – projekt rozbiórki – aneks”, stanowiącego załącznik nr 2.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie opracowania pn.: „projekt architektoniczno-budowlany, tom 8 – przebudowa urządzeń melioracyjnych – aneks”, stanowiącego załącznik nr 2.3 do niniejszej decyzji.

**VI.** **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

1. **umarzam postępowanie w sprawie zmiany ww. decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa
z dnia 25 października 2017 r.** **w zakresie** **zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości nr: 9/10, 10/7, 7/3, 8/3, 8/2 i 122/10, z obrębu 0001 Borówno, odnośnie terenu niezbędnego do konserwacji i usuwania awarii linii wysokiego napięcia 220kV.**
2. **nadaję niniejszej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 11 sierpnia 2016 r., zmienionym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, wystąpił
do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Bydgoszcz
– granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego z podziałem na 3 części: Część
2 – Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) o długości około 22,4 km”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem gospodarczym i społecznym oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Kujawsko-Pomorski wydał
w dniu 30 czerwca 2017 r. decyzję nr 11/2017, znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego)
od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339, zwaną dalej „*decyzją ZRID Wojewody*”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji ZRID Wojewody* zostały wniesione odwołania do Ministra Infrastruktury i Budownictwa,
za pośrednictwem organu pierwszej instancji. Po rozpatrzeniu odwołań, decyzją z dnia 25 października 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.6, zwaną dalej *„decyzją ZRID Ministra”*, organ odwoławczy uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję ZRID Wojewody.* Na *decyzję ZRID Ministra* została wniesiona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Prawomocnym wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt
VII SA/Wa 2920/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę.

Wnioskiem z dnia 24 listopada 2020 r., skorygowanym pismami z dnia 19 stycznia 2021 r., z dnia
25 lutego 2021 r. i z dnia 4 marca 2021 r. *inwestor* wniósł o zmianę, na podstawie art. 155 *kpa* w zw.
z art. 11f ust. 8 *specustawy drogowej*, *decyzji ZRID Ministra* w następującym zakresie:

1. zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, dotyczącego zapewnienia powierzchni terenu niezbędnego do konserwacji i usuwania awarii linii wysokiego napięcia 220kV, odnośnie działek położonych w gminie Dobrcz, w obrębie ewidencyjnym Borówno,
w następujący sposób:
* dla działki nr 9/8 (nr po podziale 9/10) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,2859 ha,
* dla działki nr 10/3 (nr po podziale 10/7) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,7490 ha,
* dla działki nr 7 (nr po podziale 7/3) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,0387 ha,
* dla działki nr 8 (nr po podziale 8/3) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,8319 ha,
* dla działki nr 8 (nr po podziale 8/2) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,0190 ha,
* dla działki nr 122/10 powierzchnia ograniczenia powinna wynosić 0,1050 ha,

*Inwestor* wskazał, że konieczność zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania
z ww. działek, dla których w *decyzji ZRID Wojewody* określono obowiązek budowy linii wysokiego napięcia, wynika z faktu zgłoszenia przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. z siedzibą
w Konstancinie-Jeziornej (dalej: PSE) zastrzeżeń odnośnie przyjętej powierzchni ograniczenia, którą zdaniem PSE należy zwiększyć dla zapewnienia niezbędnego obszaru do konserwacji i usuwania awarii linii elektroenergetycznej.

1. zmiany powodu i powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, dotyczącego budowy urządzeń melioracyjnych w ramach likwidacji kolizji nr 33-34, zlokalizowanych na działkach
położonych w gmina Dobrcz, obręb ewidencyjny Borówno, w następujący sposób:
* dla działki nr 124/9 (nr po podziale 124/11) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić
0,2038 ha,
* dla działki nr 123 (nr po podziale 123/2) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić
0,0091 ha,
* dla działki nr 120/5 (nr po podziale 120/10) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić
0,0199 ha,
* dla działki nr 120/4 (nr po podziale 120/14) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić
0,1397 ha,

*Inwestor* wyjaśnił, że konieczność zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania
z ww. nieruchomości oraz konieczność dodatkowego ograniczenia ww. działek, dla których w *decyzji ZRID Wojewody* określono jedynie obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, wynika
z faktu, iż w wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie wskazano na konieczność przebudowy urządzeń melioracji wodnych, zlokalizowanych na ww. działkach, kolidujących z budowaną drogą ekspresową. *Inwestor* wskazał, że zwiększenie powierzchni oraz określenie dodatkowego ograniczenia dla obowiązku wykonania prac związanych z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, konieczne jest
ze względu na zapewnienia ciągłości robót oraz dla prawidłowego funkcjonowania i późniejszego użytkowania przedmiotowej inwestycji.

1. zmiana powodu i powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, dotyczącego zezwolenia na rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych w postacie 2 basenów – obiektów stanowiących reklamę działalności, zlokalizowanych na działce położonej w gminie Dobrcz, obręb ewidencyjny Borówno, w następujący sposób:
* dla działki nr 152/9 (nr po podziale 152/17) powierzchnia ograniczenia powinna wynosić
0,0450 ha,

*Inwestor* wyjaśnił, że konieczność zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania
z ww. nieruchomości oraz konieczność dodatkowego ograniczenia dla ww. działki, dla której w *decyzji ZRID Wojewody* określono jedynie obowiązek przebudowy sieci uzbrojenia terenu, wynika z faktu,
iż w *decyzji ZRID Wojewody* wskazano konieczność rozbiórki obiektów budowlanych (2 basenów) stanowiących w pełni funkcjonalne eksponaty wystawiennicze, jedynie na działce nr 152/12, z obrębu Borówno, przejętej na mocy *decyzji ZRID Wojewody* na Skarb Państwa. *Inwestor* wskazał, że w ramach przedmiotowej inwestycji konieczna będzie jednak rozbiórka całości ww. obiektów, w tym instalacji obsługującej zlokalizowanych nie tylko na ww. działce nr 152/12 stanowiącej pas drogowy, ale również na ww. działce nr 152/17, bowiem część obiektów znajdująca się na tej działce straci swoją funkcjonalność i nie będzie mogła być użytkowana na dotychczasowych zasadach po dokonaniu rozbiórki ich części znajdujących się na sąsiedniej działce nr 152/12. Mając na uwadze powyższe, niezbędne jest zatem zwiększenie powierzchni ograniczenia w korzystaniu z ww. działki nr 152/17 oraz określenie dodatkowego ograniczenia, umożliwiając tym samym przeprowadzenie rozbiórki pozostałych części ww. obiektów budowlanych.

1. umieszczenie w treści decyzji zapisu o ograniczeniu w sposobie korzystania z nieruchomości
na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu – na rzecz każdoczesnego właściciela.

*Inwestor* wskazał, że zasadność umieszczenia w treści decyzji zapisu o ograniczeniu w korzystaniu
z nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu na rzecz każdoczesnego właściciela, wynika z tego, iż w przepisach zarówno *specustawy drogowej*, jak i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. ogospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej *„ugn”,* brak jest wskazania, że ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości ustanawiane jest na rzecz *inwestora.* Zgodnie z przepisami *ugn*, ograniczenie w korzystaniu podlega ujawnieniu
w księdze wieczystej, a zatem z definicji ma umożliwić w przyszłości wstęp gestorowi sieci na nieruchomość w celu dokonywania konserwacji sieci oraz usuwania awarii. Rozdzielenie ograniczenia
w korzystaniu na czas przebudowy/budowy sieci na rzecz *inwestora* drogi publicznej, natomiast
w okresie po dokonaniu przebudowy/budowy na rzecz właściciela sieci pozwoli właściwie zagwarantować prawo wstępu na nieruchomość odpowiednio w czasie dokonywania przebudowy/budowy (na rzecz *inwestora*) oraz w okresie eksploatacji sieci (na rzecz właścicieli sieci),
a także umożliwi dokonanie stosownych wpisów w księgach wieczystych. *Inwestor* wskazał, iż nie jest podmiotem, w którego gestii leżałoby dokonywanie konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu, co jednoznacznie wynika z brzmienia przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1374, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o drogach publicznych”,*
w szczególności z treści art. 18 tej ustawy.

Uzasadniając wniosek o nadanie rygoru natychmiastowego wykonania, na podstawie art. 108 *kpa*, *inwestor* wskazał, iż istniejąca droga krajowa nr 5 stanowi główne połączenie ruchu osobowo
-towarowego między autostradą A1, a aglomeracją bydgoską, poznańską, wrocławską i wałbrzyską,
a co za tym idzie nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności umożliwi dalszą realizację inwestycji, której nadrzędnym celem jest zapewnienie międzynarodowej dostępności kraju i stworzenie lepszych połączeń między ośrodkami wzrosty, a tym samym wywarcie pozytywnego wpływu na rynek pracy. Ponadto, *inwestor* wskazał, że na realizacją zadania zabezpieczone zostały środki w Krajowym Funduszu Drogowym, co wymaga konieczność dalszego realizowania inwestycji w założonych terminach i zakresach. Inwestycja jest także współfinasowana ze środków unijnych, zatem realizacja zgodnie z harmonogramem przedstawionym dysponentowi środków publicznych umożliwi efektywne wykorzystanie środków publicznych, a jednocześnie stanowi bardzo istotny argumentów w procedurze uzyskania wsparcia finansowego ze środków unijnych.

Pismem z dnia 9 marca 2021 r., znak: DLI-II.7621.64.2020.EŁ.1, organ nadzoru zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie zmiany *decyzji ZRID Ministra*. O wszczęciu przedmiotowego postępowania, organ nadzoru poinformował także w drodze obwieszczeń.

W piśmie z dnia 19 lipca 2021 r., znak: 371-PWY-P-07.2020/JR, *inwestor* wniósł o wycofanie z zakresu ww. wniosku z dnia 24 listopada 2021 r., w całości punktu nr 1 dotyczącego zmiany (zwiększenia) powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, dotyczącego zapewnienia powierzchni terenu niezbędnego do konserwacji i usuwania awarii linii wysokiego napięcia 220kV, odnośnie ww. działek nr: 9/10, 10/7, 7/3, 8/3, 8/2 i 122/10, z obrębu Borówno. *Inwestor* wyjaśnił,
że rezygnacja z wnioskowanej zmiany wynika z odstąpienia przez PSE od konieczności zwiększenia powierzchni ograniczeń w sposobie korzystaniu z ww. nieruchomości (dla potrzeb konserwacji
i usuwania awarii), jako niezbędnego warunku przystąpienia do dokonania odbiorów i rozliczenia umowy kolizyjnej dotyczącej udostępnienia linii 220 kV Jasiniec - Gdańsk.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji
w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 18 listopada 2021 r., znak: DLI-II.7621.64.2020.EŁ.7, organ nadzoru zawiadomił, o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym.

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

Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 16 *kpa* zasada trwałości decyzji administracyjnych. Ma ona na celu zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, ochronę praw nabytych jednostki, a także przyczynienie się do pogłębiania zaufania obywateli do działalności organów. Trwałość decyzji ostatecznych oznacza, że ich zmiana, stwierdzenie nieważności oraz wznowienie postępowania mogą nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w *kpa* lub ustawach szczególnych. Zasada ta wymaga przy tym ścisłego przestrzegania granic rozpoznania sprawy dla konkretnego, przewidzianego przez *kpa*, trybu eliminacji z obrotu prawnego lub zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1229/10, Lex nr 1068968 oraz z dnia 4 października 2002 r., sygn. akt IV SA 1206/02, ONSA 2003, Nr 4, poz. 140, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 893/13, Lex nr 1630278).

Jednym ze szczególnych trybów weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych przewidzianych przepisami *kpa* jest tryb uregulowany w art. 155 *kpa*, na którym wnioskodawca oparł swoje żądanie. Zgodnie z art. 155 *kpa* decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Taka konstrukcja przepisu art. 155 *kpa* powoduje, że nie można w nim upatrywać środka zmierzającego do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, niejako
„w kolejnej instancji”. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 *kpa* jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, a jego celem jest jedynie ustalenie, czy zachodzą przesłanki
do uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej określone w art. 155 *kpa,* i czy ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 612/14, Lex nr 1990889 oraz z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II FSK 3016/12, Lex nr 1765555, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 324/14, Lex nr 1566573).

Konkretyzację art. 155 *kpa* stanowi art. 11f ust. 8 *specustawy drogowej*, który stanowi, iż w przypadku zmiany decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej, art. 155 *kpa* stosuje się odpowiednio
z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy wskazać należy, iż wystąpiły przesłanki uzasadniające dokonanie zmiany *decyzji ZRID Ministra* w zakresie objętym wnioskiem *inwestora*, a wskazane przez wnioskodawcę okoliczności uzasadniające dokonanie tej zmiany nie stanowią, w ocenie *Ministra*, przesłanki do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej ostateczną *decyzją ZRID Ministra*, ani stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Z przepisu art. 155 *kpa* wynika, że organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: a) strona nabywająca na podstawie decyzji prawo wyraziła zgodę na jej zmianę lub uchylenie, b) przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji, c) za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

*Decyzja ZRID Ministra* jest decyzją ostateczną, a co za tym idzie pierwszy warunek został spełniony. Natomiast w zakresie zmierzającym do ustalenia, czy zmiana przedmiotowej decyzji jest w interesie społecznym lub słusznym interesie strony należy przede wszystkim wyjaśnić, na czym polega interes społeczny lub interes partykularny. Pojęcie „interes społeczny lub interes strony” nie jest bowiem ustawowo zdefiniowane. Ustawodawca odsyła więc w tym zakresie nie tylko do poglądów, wyrażonych w orzecznictwie i literaturze, ale również pozostawia organom orzekającym swobodę oceny *ad casum*, uznając, że każdy stan faktyczny wymaga dokonania odrębnej oceny, przy uwzględnieniu skutków, jakie spowoduje zmiana decyzji administracyjnej.

Pojęcie „interes społeczny” i „słuszny interes strony” nawiązuje do określonej w art. 7 *kpa* zasady uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony. Są to typowe klauzule generalne, które mają charakter nieostry i tym bardziej jako przesłanki zmiany decyzji administracyjnej, wymagają skonkretyzowania w każdym przypadku i wyczerpującego uzasadnienia stanowiska organu (tak np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt
VII SA/Wa 1142/09). Jak wskazuje się w doktrynie (komentarz do art. 7 k.p.a. w: B. Adamiak,
J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 14, Warszawa 2016) pojęcie interesu społecznego jest pojęciem nieokreślonym, któremu – zgodnie z poglądem literatury (*op. cit*.)
– treść nadaje organ orzekający.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2111/13 wyjaśnił, że „pojęcie interesu publicznego jest pojęciem szerokim i nieostrym, nie ulega jednak wątpliwości,
że obejmuje ono interes ogółu (określonej wspólnoty), a nie jedynie interesy indywidualne”. Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie przyjmuje się, że „jest w interesie indywidualnym” bądź „jest
w interesie ogółu” oznacza, że wyprowadzona z danego stanu obiektywnego określona korzyść przypada jednostce względnie całemu społeczeństwu. O ile zatem interes indywidualny jest relacją pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką
on przynosi lub może przynieść jednostce, to interes ogółu oznacza relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść ogółowi (zob. J. Lang: Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym, Wrocław 1972, s. 98-100).

Każde działanie w interesie ogółu jako określonej wspólnoty publicznoprawnej jest zatem działaniem
w interesie publicznym, a wobec tego działanie „szczególnie istotne” musi charakteryzować się dodatkową kwalifikacją z punktu widzenia interesu ogółu. Działanie wnioskodawcy nie tylko
w interesie indywidualnym, lecz w interesie „ponadindywidualnym” nie jest samoistnie wystarczające dla przyjęcia „szczególnej istotności dla interesu publicznego” takiego działania. Zasadniczo obowiązek realizowania interesu publicznego charakteryzuje kompetencje szeroko rozumianych organów państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt
VII SA/Wa 2837/16). Jak więc wynika z poglądów obowiązujących w doktrynie i utrwalonego orzecznictwa, interes społeczny i interes indywidualny są sobie równoważne.

W związku z użytym przez ustawodawcę w art. 155 *kpa* spójniku we fragmencie: „i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony” należy podkreślić, że ów spójnik nie tylko przeciwstawia
to, co komunikują łączone nim wyrażenia, lecz także dopuszcza możliwość współwystępowania tego,
do czego się odnoszą człony przeciwstawienia. Oznacza to, że ustawodawca nie wykluczył pokrywania się interesu społecznego i interesu indywidualnego, a jednocześnie dopuścił możliwość konfliktu pomiędzy tymi interesami lub obojętność jednego z nich dla bytu drugiego.

W przypadku *inwestora* nie można mówić, aby podmiot ten posiadał własny interes, odrębny
od interesu społecznego. Nie można bowiem zapominać o tym, że *inwestor* w oparciu o *specustawę drogową* przygotowuje do realizacji inwestycje celu publicznego, które są istotne i ważne dla kraju, dla wspólnot samorządowych (gmina, powiat, województwo). Z mocy *ustawy o drogach publicznych* oraz *specustawy drogowej* te ściśle określone uprawnienia, bardzo istotne, przysługują *inwestorowi*. Ale to nie oznacza, iż w tym zakresie *inwestor* działa autonomicznie, w oderwaniu od interesu kraju i wspólnot samorządowych i realizując zadania ustawowe ma na uwadze swój własny, partykularny interes.

Podmiot ten, realizując inwestycje celu publicznego, reprezentuje interes społeczny. Zgodnie zaś z art. 6 pkt 1 *ugn,* wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej
i sygnalizacji są celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy. Celu zaś publicznego nie można wiązać
z określonym inwestorem i uznawać, że realizacja tego celu leży w interesie indywidualnym/własnym tegoż inwestora. Realizacja inwestycji celu publicznego leży w interesie społecznym (kraju, województwa, powiatu, gminy), a tym samym nie może tu być mowy o interesie indywidualnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 365/13).

Mając powyższe na względzie, należy uznać, iż *inwestor* działa w interesie społecznym zarówno występując o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i występując o jej zmianę, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Uzasadniając konieczność dokonania wnioskowanej zmiany w zakresie ww. działek nr: 124/11, 123/2, 120/10, z obrębu 0001 Borówno, zauważyć należy, że w *decyzji ZRID Wojewody* ww. nieruchomości zostały ograniczone w sposobie korzystania jedynie w celu budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, natomiast z uwagi na kolizję przedmiotowej inwestycji z urządzeniami melioracji wodnej zlokalizowanymi na ww. nieruchomościach, konieczne stało się zwiększenie powierzchni oraz określenie dodatkowego ograniczenia dla obowiązku wykonania prac związanych
z budową/przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

Natomiast w zakresie zmian dot. ww. działki nr 120/14, z obrębu 0001 Borówno, wskazać należy,
że działka ta została w *decyzji ZRID Wojewody* co prawda ograniczona w sposobie korzystania w celu prac związanych z budową/przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, ale dotyczących jedynie prac nazwanych jako „umocnienie brzegu”. Natomiast w ww. wniosku o zmianę, *inwestor* wskazał, że również na ww. działce nr 120/14, z obrębu 0001 Borówno, znajdują się urządzenia melioracji wodnej, których przebudowa jest konieczna z uwagi na kolizję
z przedmiotową inwestycją. W związku z tym, konieczna stała się zmiana powodu ograniczenia
w sposobie korzystania z ww. działki nr 120/14, poprzez dodanie dodatkowego zakresu prac na tej działce odnośnie przebudowy urządzeń melioracji wodnej w związku z koniecznością usunięcia kolizji
z projektowaną drogą. Powierzchnia ograniczenia pozostała bez zmian. Dla wykonania rzeczonych prac *inwestor* przedłożył decyzję Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 grudnia 2020 r., znak: GD.RUZ.4210.165.8.2020.PZ, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Odnośnie zaś wnioskowej zmiany dotyczącej ww. działki nr 152/17 (powstałej z podziału działki
nr 152/9), z obrębu 0001 Borówno, zauważyć należy, że w *decyzji ZRID Wojewody,* organ I instancji orzekł o rozbiórce części obiektów budowlanych (2 basenów wraz z instalacją obsługującą), na działce
nr 152/12 (powstałej z podziału ww. działki nr 152/9), znajdującej się w liniach rozgraniczających teren inwestycji i przejętej pod pas drogowy. Z racji, iż ww. obiekty stanowiły w całości funkcjonalne eksponaty wystawowe, a z uwagi na ich częściowe zlikwidowanie wynikające z kolizji z budową drogi ekspresowej, straciły one swoją funkcjonalność i użyteczność na dotychczasowych zasadach, konieczna stała się zmiana *decyzji ZRID Wojewody* w zakresie zwiększenia powierzchni ograniczenia
w korzystaniu z ww. działki nr 152/17, z obrębu Borówno oraz określenie dodatkowego ograniczenia, umożliwiając tym samym przeprowadzenie rozbiórki pozostałej części ww. obiektów budowlanych
(2 basenów wraz z instalacjami) znajdujących się na tej działce, bowiem część obiektów znajdująca się na ww. działce nr 152/17 straci swoją funkcjonalność i nie będzie mogła być użytkowana
na dotychczasowych zasadach, po dokonaniu rozbiórki ich części znajdujących się na sąsiedniej działce nr 152/12 (przejętej pod pas drogowy).

W tym miejscu zauważyć należy, iż *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji m.in. obowiązku budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. Takie ograniczenie jest nazywane w doktrynie prawa służebnością publiczną. Służebność publiczna kształtuje treść prawa własności w ramach kompetencji regulacyjnej – narzucając właścicielowi obowiązek określonego zachowania (znoszenia ingerencji). Jej istotą jest właśnie ograniczenie uprawnień właścicielskich i narzucenie publicznego współkorzystania z nieruchomości
w interesie publicznym (por. M. Gdesz, A. Milicka-Stojek, C. Kowalczyk, D. Konieczny: „Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości – służebność publiczna
i odszkodowania”, wyd. Instytut Infrastruktury Liniowej, Olsztyn 2016).

Należy przy tym zauważyć, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu. Zauważyć bowiem należy, że art. 11f ust.
1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* stanowi normę szczególną wobec art. 124 ust. 1 i ust. 3 *ugn*
i okoliczność określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i prowadzenia robót może być w tym przypadku oparta tylko na art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*. Wszystkie działania w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, czy też jego zmiany, dokonywane są w oparciu
o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Jak to wyjaśniono powyżej, art. 11f ust. 8 *specustawy drogowej* wprost stanowi, iż w przypadku zmiany decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej, zgodę na zmianę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tj. *inwestor* - zarządca drogi.

*Minister* uznał również racje przemawiające za dokonaniem zmiany *decyzji ZRID Ministra*, w zakresie ustanowienia zapisu dotyczącego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby konserwacji
i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu – na rzecz każdoczesnego właściciela.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. W myśl zaś art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i - j *specustawy* *drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawiera w razie potrzeby również ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków dotyczących np. budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, jak również zezwolenie na wykonanie tego obowiązku. Do tych ograniczeń stosuje się odpowiednio przepisy [art. 124 ust. 4-7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvgi) i [art. 124a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvg4) *ugn*.

Biorąc powyższe przepisy pod uwagę należy stwierdzić, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, organ orzekający zobowiązany jest określić ograniczenia w korzystaniu
z sąsiednich nieruchomości wobec terenu przeznaczonego do wybudowania danej drogi publicznej nie tylko na czas np. przebudowy/budowy sieci uzbrojenia terenu, ale również na czas po wykonaniu tych obowiązków. Przebudowa/budowa sieci może bowiem wymagać nie tylko czasowego zajęcia nieruchomości, ale posadowienia na nich lub pod ich powierzchnią przebudowanych odcinków tej sieci. W takiej sytuacji sieci uzbrojenia terenu pozostaną na tych nieruchomościach.

Z tego zaś faktu właściciele czy też użytkownicy wieczyści tych nieruchomości mogą doznać ograniczeń w dotychczasowym sposobie korzystania z nich lub w możliwym dotychczas sposobie ich zagospodarowania. W dalszej kolejności może to również spowodować spadek wartości tych nieruchomości, na których w wyniku budowy drogi publicznej zostały zlokalizowane sieci uzbrojenia terenu. Z kolei gestorzy tych sieci muszą mieć zapewnioną możliwość każdorazowego wstępu na te nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii tych sieci, co może również wiązać się z koniecznością wypłacania odszkodowania za poniesionych z tego tytułu szkody na nieruchomości, na której zlokalizowane są te sieci.

To wszystko oznacza, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy określić obowiązek właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, wynikający z art. 124 ust. 6 *ugn*
w zw. z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, o każdorazowym udostępnianiu nieruchomości
po zrealizowaniu przebudowy inwestycji infrastrukturalnej, w celu wykonania czynności związanych
z konserwacją oraz usuwaniem awarii przebudowanych urządzeń infrastrukturalnych. Taki obowiązek podlega przy tym ujawnieniu w dziale III księgi wieczystej, którego podstawą wpisu jest ostateczna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawierająca w swojej treści orzeczniczej określenie tego obowiązku (zob. M. Wolanin: Komentarz do art. 11f ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Legalis).

Do czasu zakończenia realizacji inwestycji drogowej i oddania jej do użytkowania ograniczenia
w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich i ewentualna wypłata odszkodowań, zgodnie z przepisami *ugn*, za spowodowane szkody powstałe wskutek przebudowy sieci w tym za zmniejszenie wartości nieruchomości, powinny być określone na rzecz zarządcy drogi jako inwestora realizującego inwestycję drogową. Jednakże późniejsze korzystanie gestorów tych sieci z nieruchomości, prawo do każdorazowego wstępu na te nieruchomości w celu dokonania konserwacji lub usunięcia awarii
i wypłata ewentualnych odszkodowań z tytułu wyrządzonych szkód nie powinny obciążać zarządcy drogi. Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w celu dokonania konserwacji sieci lub usunięcia awarii powinno być ustanowione na rzecz właściciela sieci.

Zwrócić przy tym należy również uwagę na zakres zadań zarządcy drogi publicznej określonych
w art. 20 *ustawy o drogach publicznych* i obowiązek właściwego wydatkowania środków publicznych
na cele związane z realizacją inwestycji drogowej, tzn. finansowaniem budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W świetle ww. art. 20 *ustawy
o drogach publicznych*, zarządca drogi publicznej nie jest podmiotem, w którego gestii leżałoby dokonywanie konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu. Na czas realizacji inwestycji drogowej ograniczenie jest ustanawiane na rzecz zarządcy drogi (*inwestora*), jak to orzeczono w *decyzji* *ZRID Wojewody*, natomiast w celu późniejszej konserwacji sieci uzbrojenia terenu lub usunięcia awarii ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości powinno być ustanawiane na rzecz każdoczesnego właściciela tej sieci. Wskazania również wymaga, iż zaistnienie awarii wymaga podjęcia natychmiastowych działań ze strony właściciela sieci w celu jej usunięcia. Ograniczenie prawa własności mocą decyzji administracyjnej, czyli w drodze władczego aktu organu administracji, pozwala na zrealizowanie takiego celu.

Uwzględnienie interesu publicznego oraz słusznego interesu stron przemawiającego za dokonaniem zmiany *decyzji ZRID Ministra* nie prowadzi do naruszenia prawa, ani nie sankcjonuje stanu niezgodnego z prawem. *Minister* po analizie zamiennych rozwiązań przedłożonych przez *inwestora* stwierdził, iż nie przewidują one rozwiązań, które wprowadzają nadmierną a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności działek objętych niniejszą decyzją. Brak jest również przepisów szczególnych, które sprzeciwiałyby się zmianie *decyzji ZRID Ministra.* W omawianej sprawie, zgodnie z treścią art. 11f ust.
8 *specustawy drogowej*, zgodę na zmianę decyzji wyraziła strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, tj. *inwestor*. Oczywistym jest bowiem, iż skoro podmiotem wnioskującym o zmianę decyzjijest sam *inwestor* to jest to równoznaczne z wyrażeniem przez ten podmiot zgody na zmianę tejże decyzji.

W związku z powyższym *Ministe*r uznał, że przesłanki zmiany decyzji określone w art. 155 *kpa* i w art.
11f ust. 8 *specustawy drogowej* zostały w rozpatrywanej sprawie spełnione kumulatywnie.
Mając to na uwadze, w pkt 1 niniejszej decyzji, zmieniono punkt IV *decyzji ZRID Ministra* stanowiący dotychczas zapis o „utrzymaniu w pozostałym zakresie w mocy zaskarżonej decyzji”, poprzez dodanie
w jego miejsce nowych zapisów. *Minister* dokonał korekty zapisów w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji ZRID Wojewody*, wprowadzając w ten sposób niezbędne zmiany wnioskowane przez *inwestora*, o których była mowa powyżej. Przy dokonywanych korektach uwzględniono brzmienie zapisów *decyzji* *ZRID Wojewody* nadane reformatoryjną odwoławczą *decyzją ZRID Ministra*. *Minister* zamienił również część załączników graficznych do *decyzji ZRID Wojewody,* poprzez zatwierdzenie
w to miejsce dokumentów przedłożonych przez *inwestora*.

Uzasadniając rozstrzygniecie podjęte w pkt 2 niniejszej decyzji, *Minister* stwierdził, co następuje.

Mając na uwadze ww. pismo *inwestora* z dnia 19 lipca 2021 r. o wycofanie z zakresu wniosku o zmianę zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, punktu nr 1 w zakresie zwiększenia powierzchni ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, dotyczącego zapewnienia powierzchni terenu niezbędnego do konserwacji i usuwania awarii linii wysokiego napięcia 220kV,
na działkach nr: 9/10, 10/7, 7/3, 8/3, 8/2 i 122/10, z obrębu 0001 Borówno, uznać należy,
że postępowanie zmianowe w przedmiocie tych działek stało się bezprzedmiotowe.

Stosownie do treści art. 105 § 1 *kpa*, w sytuacji, gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 *kpa*, to brak przedmiotu postępowania. Przesłanka bezprzedmiotowości występuje wtedy, gdy brak jest podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle, bądź nie ma postaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed rozstrzygającym w sprawie organem pierwszej instancji. Postępowanie administracyjne może więc toczyć się jedynie w sytuacji, gdy ma swój „przedmiot”. Przedmiotem procesu administracyjnego jest natomiast konkretna sprawa indywidualnego podmiotu, w której na podstawie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących organy administracyjne są władne podjąć decyzję administracyjną, albo orzekając w niej o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu, albo stwierdzając
o niedopuszczalności takiego orzekania.

Zgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1 *kpa* postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z postępowaniem wszczętym
na wniosek *inwestora*. W takim postępowaniu, wniosek nie tylko inicjuje postępowanie, ale wyraża wolę odnośnie rozstrzygnięcia sprawy. Wola wnioskodawcy musi istnieć przez cały tok postępowania, aby można było mówić, że postępowanie ma przedmiot. Jednocześnie wskazać należy na specyfikę postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, jak i jego zmiany. Postępowanie
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej może zostać zainicjowane tylko przez określony podmiot (inwestora - zarządcę drogi) - organ nie może działać z urzędu, jak również inne strony nie mają możliwości wpływu na wszczęcie postępowania. Tak samo decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może zostać zmieniona wyłącznie za zgodą strony, która złożyła wniosek o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W omawianym przypadku w ww. piśmie z dnia 19 lipca 2021 r. *inwestor* wniósł o wyłączenie
ww. zakresu z postępowania w przedmiocie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co stanowi o bezprzedmiotowości postępowania w tym zakresie. W sytuacji, kiedy organ wszczął postępowanie w sprawie, a następnie stwierdził, że jego prowadzenie nie jest możliwe, wobec niedopuszczalności przedmiotowej lub podmiotowej, zobowiązany jest umorzyć postępowanie w trybie art. 105 *kpa*.

Wobec powyższego, oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności załatwienia sprawy administracyjnej w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt 2 rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Odnosząc się do wniosku *inwestora* o nadanie, na podstawie art. 108 *kpa*, niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności *Minister* stwierdził, co następuje.

Stosownie do art. 108 § 1 *kpa* rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji,
od której służy odwołanie, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu
na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji nieostatecznej z urzędu lub
na wniosek strony. Należy przyjąć, że organ z urzędu nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli natychmiastowe wykonanie decyzji jest niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny. Nadanie zaś decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności następuje
na wniosek strony, jeżeli natychmiastowe wykonanie decyzji jest niezbędne ze względu na wyjątkowo ważny interes strony (A. Wróbel: Komentarz aktualizowany do art.108 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el.).

Interes strony jako przesłanka nadania decyzji, od której służy odwołanie, rygoru natychmiastowej wykonalności, jest kwalifikowany przez określenie jego rangi. Ma to być bowiem wyjątkowo ważny interes strony. Ocena rangi interesu należy przy tym zarówno do strony, która uznaje
go za wyjątkowo ważny dla niej (ocena obiektywna), jak i do organu administracyjnego, który poddaje
tę ocenę weryfikacji mając na uwadze interesy innych stron oraz konsekwencje materialne
i niematerialne natychmiastowego wykonania decyzji (K. Frąckiewicz Glosa do wyroku NSA z dnia
19 lutego 1998 r., sygn. akt V SA 686/97. Teza nr 1, LEX/el.).

W doktrynie wskazuje się, że nie ma trwałej, stałej definicji interesu społecznego, a jego treść musi być oceniana odrębnie w każdym przypadku (M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego
w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 209). Z tego też względu istotne jest wskazanie
w orzecznictwie kierunku rozumienia omawianego pojęcia. W orzecznictwie nie budzi wątpliwości,
że budowa drogi leży w interesie społecznym. Nadanie w tych warunkach rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, która ma m.in. na celu usunięcie przeszkody w realizacji planowych zamierzeń inwestycyjnych (budowy drogi), nie może być oceniane jako naruszające prawo (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 dnia czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 1425/97, niepubl.).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, że w ocenie *Ministra* wystąpił zarówno interes społeczny, jak i również wyjątkowo ważny interes *inwestora* uzasadniający nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Odwołując się w tym miejscu do pojęcia „niezbędności” niezwłocznego działania, ustawodawca uznaje, że może to nastąpić w takim przypadku, w którym nie można się obejść w danym czasie
i w istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 *kpa*.
W niniejszym przypadku takim chronionym dobrem, o którym mowa we wskazanym wyżej przepisie, jest interes społeczny wyrażający się koniecznością terminowej realizacji przedmiotowej inwestycji celu publicznego polegającej na budowie drogi ekspresowej S5. Interes społeczny w niniejszej sprawie pokrywa się z wyjątkowo ważnym interesem strony (*inwestora)*. O czym już bowiem była mowa szerzej w niniejszej decyzji, nie ulega wątpliwości, że *inwestor* przygotowując i realizując inwestycje drogowe, działa w interesie państwa i w interesie społecznym. Realizacja inwestycji celu publicznego leży
w interesie społecznym obywateli i państwa.

Planowana budowa drogi ekspresowej wpisuje się zatem bez wątpienia w katalog działań podejmowanych w interesie społecznym. Ponadto, przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne stanowi inwestycję celu publicznego, a to z kolei świadczy o jego szczególnym charakterze z punktu widzenia ogółu, określonego w art. 108 § 1 *kpa* mianem interesu społecznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1535/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W tym miejscu warto przywołać również 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 drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz
w interesie wszystkich członków społeczeństwa.

We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej *inwestor* przedstawił szczegółową argumentację przemawiającą za nadaniem niniejszej decyzji takiego rygoru, która została następnie przytoczona
na stronie 6 niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego powtarzania. W ocenie *Ministra*, leży w interesie społecznym sprawna i terminowa realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej, której głównym celem poprawa dostępności komunikacyjnej Polski, poprzez rozwój infrastruktury drogowej, minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko w zakresie hałasu, drgań, zanieczyszczeń powietrza i wód gruntowych. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg, ich znaczenie dla rozwoju regionu i kraju oraz o przyznaniu na ten cel środków finansowych z Unii Europejskiej
i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania są powszechnie znane i jako takie
- zgodnie z art. 77 § 4 *kpa* - nie wymagają dowodu.

*Minister* uznał za słuszną argumentację przedstawioną przez *inwestora* dotyczącą tego, iż brak nadania niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności spowoduje opóźnienie w realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, co może wpłynąć negatywnie na wykorzystanie środków krajowych
i unijnych przeznaczonych na realizację ww. inwestycji drogowej, jak również może spowodować roszczenia wykonawcy inwestycji, tak w zakresie przedłużenia czasu na wykonanie przedmiotowego zadania, jak również w zakresie zapłaty przez *inwestora*, tj. Skarb Państwa, kar umownych. Przesunięcie zakończenia realizacji przedmiotowej inwestycji, skutkować może dodatkowymi kosztami dla Skarbu Państwa.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* uznał, że okoliczności wskazane przez *inwestora* wypełniają ustawowe przesłanki do nadania niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, co znalazło swoje odzwierciedlenie w pkt 3 niniejszej decyzji. Jednocześnie – w ocenie *Ministra* – w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki do żądania w drodze postanowienia od *inwestora* stosownego zabezpieczenia.

W związku z powyższym, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

**POUCZENIE**

Od niniejszej decyzji stronom przysługuje:

* na podstawie art. 127 § 3 *kpa* – w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – wniosek
o ponowne rozpatrzenie sprawy lub
* na podstawie art. 52 § 3 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*” – w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii.

Złożenie przez co najmniej jedną stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powoduje konieczność ponownego rozstrzygnięcia sprawy przez Ministra Rozwoju i Technologii. Wówczas skarga do sądu administracyjnego (złożona obok ww. wniosku) traktowana jest jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec Ministra Rozwoju i Technologii. Z dniem doręczenia Ministrowi Rozwoju i Technologii oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi
w kwocie 200 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej sądu (*http://bip.warszawa.wsa.gov.pl*). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243 - 262 *ppsa*.

**Załączniki:**

**Nr 1.1** – rysunek nr 2.17 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 1.2** – rysunek nr 2.18 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1** – opracowanie pn.: „projekt budowlany - elementy projektu zagospodarowania terenu:
zrid zamienny”,

**Nr 2.2** – opracowanie pn.: „projekt architektoniczno-budowlany, tom 4.8.1. – projekt rozbiórki – aneks”,

**Nr 2.3** – opracowanie pn.: „projekt architektoniczno-budowlany, tom 8 – przebudowa urządzeń melioracyjnych – aneks”.