



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

DLI.3.6621.60.2017.KS.5

OBWIESZCZENIE

Na podstawie art. 11f ust. 3 i 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1496) oraz na podstawie art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257),

Minister Infrastruktury i Budownictwa

zawiadamia, że wydał decyzję z dnia 14 listopada 2017 r., znak: DLI.3.6621.60.2017.KS.4, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego nr 13/17 z dnia 4 lipca 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, zmieniającą:

- decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 06/13 z dnia 3 czerwca 2013 r., znak: IGR-II.7820.1.5.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16”, od km 132+220 istniejącej drogi krajowej nr 16 do km 4+611 (pikietaż lokalny 16c) istniejącej drogi krajowej nr 16 oraz
- decyzję zmieniającą Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r. dla zadania: „Budowa S51 Olsztyn-Olsztynek na odc. Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe od projektowanego km 10+000 do km 24+320 oraz budowa dk 16 od projektowanego km obwodnicy 24+320 do km 26+040 (etap zgodnie z decyzją nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r.: Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 - od km projektowanego ok. 10+000 do km projektowanego 26+040 z wyłączeniem wężła Pieczewo oraz jego połączenia z istniejącą dk 53 o długości 2,6 km)”.

Strony w sprawie mogą zapoznać się z treścią decyzji oraz aktami sprawy – w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w Warszawie, ul. Chałubińskiego 4/6, w dni robocze, w godzinach od 9.00 do 15.30, jak również z treścią decyzji – w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, tj. w Urzędzie Gminy Purda, Urzędzie Gminy Giętrzwald, Urzędzie Gminy Stawiguda, Urzędzie Miasta i Gminy Barczewo oraz Urzędzie Miasta Olsztyna.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Bartłomiej Szcześniak
Dyrektor
Departamentu Lokalizacji Inwestycji



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 14 listopada 2017 r.

DLI.3.6621.60.2017.KS.4
NK: 179272/17

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej „kpa”, po rozpatrzeniu odwołania Pani Ewy Biesiadzińskiej od decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nr 13/17 z dnia 4 lipca 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, uzupełnionej postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, zmieniającej:

- decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 06/13 z dnia 3 czerwca 2013 r., znak: IGR-II.7820.1.5.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16”, od km 132+220 istniejącej drogi krajowej nr 16 do km 4+611 (pikietaż lokalny 16c) istniejącej drogi krajowej nr 16 oraz
- decyzję zmieniającą Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r. dla zadania: „Budowa S51 Olsztyn-Olsztynek na odc. Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe od projektowanego km 10+000 do km 24+320 oraz budowa dk 16 od projektowanego km obwodnicy 24+320 do km 26+040 (etap zgodnie z decyzją nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r.: Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 - od km projektowanego ok. 10+000 do km projektowanego 26+040 z wyłączeniem węzła Pieczewo oraz jego połączenia z istniejącą dk 53 o długości 2,6 km)”,

I. Uchylam zaskarżoną decyzję, w zakresie w jakim została uzupełniona co do rozstrzygnięcia postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015,

i orzekam w tym zakresie, poprzez odmowę uzupełnienia ww. decyzji Wojewody Warmińsko – Mazurskiego nr 13/17 z dnia 4 lipca 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, w zakresie wskazanym we wnioskach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 26 lipca 2017 r., znak: 1532/2017/DOK/2D4C i z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: 1638/2017/DOK/2D4C.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Po rozpatrzeniu wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zwanego dalej „inwestorem”, Wojewoda Warmińsko – Mazurski, decyzją nr 13/17 z dnia 4 lipca 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, zwaną dalej „decyzją zmieniającą”, zmienił:

- decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr 06/13 z dnia 3 czerwca 2013 r., znak: IGR-II.7820.1.5.2013, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania: „Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16”, od km 132+220 istniejącej drogi krajowej nr 16 do km 4+611 (pikietaż lokalny 16c) istniejącej drogi krajowej nr 16 oraz
- decyzję zmieniającą Wojewody Warmińsko – Mazurskiego Nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r. dla zadania: „Budowa S51 Olsztyn-Olsztynek na odc. Olsztyn Wschód – Olsztyn Południe od projektowanego km 10+000 do km 24+320 oraz budowa dk 16 od projektowanego km obwodnicy 24+320 do km 26+040 (etap zgodnie z decyzją nr 01/15 z dnia 2 marca 2015 r.: Budowa obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 16 - od km projektowanego ok. 10+000 do km projektowanego 26+040 z wyłączeniem węzła Pieczewo oraz jego połączenia z istniejącą dk 53 o długości 2,6 km)”,

W pismach z dnia 26 lipca 2017 r., znak: 1532/2017/DOK/2D4C (wpływ do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w tym samym dniu) i z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak:

1638/2017DOK/2D4C (wpływ do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w tym samym dniu), *inwestor* wniósł o uzupełnienie *decyzji zmieniającej* co do rozstrzygnięcia.

Po rozpoznaniu ww. wniosków *inwestora*, postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, zwanym dalej „*postanowieniem uzupełniającym*”, Wojewoda Warmińsko – Mazurski uzupełnił co do rozstrzygnięcia *decyzję zmieniającą*.

Od *decyzji zmieniającej* odwołanie do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła Pani Ewa Biesiadzińska.

W odwołaniu z dnia 22 sierpnia 2017 r. (złożonym w Warmińsko – Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie w tym samym dniu), Pani Ewa Biesiadzińska nie wyraziła zgody na „jakiegokolwiek prace i inwestycje” na jej działce nr 78/1, z obrębu 0027 Szczesne, gmina Purda. Skarżąca wskazała, iż jest rolnikiem i jej jedynym źródłem utrzymania jest uprawa ziemi. Według skarżącej prowadzenie jakichkolwiek prac na jej działce, nie tylko zniszczy „efekt (...) [jej] pracy”, ale narazi ją także na „poważne kłopoty w stosunkach z niezwykle rygorystyczną ARiMR, co może skutkować nawet odebraniem (...) dopłat unijnych”. Powyższe – w opinii skarżącej – może spowodować utratę przez nią środków do życia.

Odwołanie wniesiono w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1907, ze zm.) – jest Minister Infrastruktury i Budownictwa, stwierdzono, co następuje.

Przy piśmie z dnia 21 września 2017 r., znak: IGR-II.7820.1.12.2015, Wojewoda Warmińsko – Mazurski przekazał pismo Pani Ewy Biesiadzińskiej z dnia 21 września 2017 r. wycofujące odwołanie od *decyzji zmieniającej*.

Zgodnie art. 137 *kpa*, strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, jednak organ odwoławczy nie uwzględni cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, iż cofnięcie odwołania przez stronę nie zwalnia organu odwoławczego z obowiązku oceny decyzji organu pierwszej instancji w zakresie jej zgodności z prawem, jak i interesem społecznym, a zatem nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 2576/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 138 *kpa* kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu pierwszej instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Organ drugiej instancji rozpoznając sprawę na skutek odwołania, nie ogranicza się jedynie do kontroli zgodności podjętej decyzji z prawem, lecz ponownie, samodzielnie rozpoznaje sprawę merytorycznie, z uwzględnieniem wymogów postępowania administracyjnego oraz prawa materialnego, wydając stosowne do okoliczności rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 138 *kpa*.

Po dokonaniu analizy przebiegu postępowania przeprowadzonego przez organ I instancji, a także po dokonaniu weryfikacji *decyzji zmieniającej* uzupełnionej co do rozstrzygnięcia *postanowieniem uzupełniającym*, Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, iż Wojewoda Warmińsko – Mazurski naruszył art. 111 § 1 *kpa*. Zatem w przedmiotowym przypadku Minister Infrastruktury i Budownictwa nie mógł uwzględnić cofnięcia odwołania przez Panią Ewę Biesiadzińską, gdyż prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo.

Stosownie do treści art. 111 § 1 *kpa* strona może w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach.

Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 111 *kpa* następuje w przypadku złożenia przez stronę stosownego żądania bądź też podjęcia działania przez organ administracji publicznej z urzędu w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Termin ten jest terminem maksymalnym na dokonanie określonej czynności. Jednocześnie jako termin ustawowy nie podlega on modyfikacji ani wolą organu administracji, ani wolą strony (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis/el. 2017).

Ze znajdującego się w aktach niniejszej sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru *decyzji zmieniającej* wynika, iż została ona doręczona bezpośrednio pełnomocnikowi *inwestora* w dniu 5 lipca 2017 r. Z powyższego wynika, że 14 – dniowy termin na wniesienie żądania uzupełnienia *decyzji zmieniającej* co do rozstrzygnięcia, upłynął dla *inwestora* (jako dla podmiotu, któremu *decyzja zmieniająca* została doręczona bezpośrednio) w dniu 19 lipca 2017 r.

W związku z tym stwierdzić należy, że ww. wnioski *inwestora* z dnia 26 lipca 2017 r., znak: 1532/2017/DOK/2D4C (wpływ do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w tym samym dniu) i z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: 1638/2017DOK/2D4C (wpływ do Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w tym samym dniu), zostały wniesione z uchybieniem 14 – dniowego terminu do ich wniesienia, wskazanego w art. 111 § 1 *kpa*.

Wobec powyższego, ww. wnioski *inwestora* o uzupełnienie co do rozstrzygnięcia *decyzji zmieniającej* wniesione z uchybieniem terminu nie mogły zostać pozytywnie rozpatrzone przez organ I instancji w drodze *postanowienia uzupełniającego*. Konsekwencją przedstawionego powyżej stanowiska jest – dokonana na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – korekta *decyzji zmieniającej*, określona w punkcie I niniejszej decyzji. Przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia bowiem organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

W pkt I niniejszej decyzji Minister Infrastruktury i Budownictwa uchylił zaskarżoną *decyzję zmieniającą* w części, w jakiej została uzupełniona co do rozstrzygnięcia *postanowieniem uzupełniającym* i orzekł w tym zakresie, poprzez odmowę uzupełnienia *decyzji zmieniającej* w zakresie wskazanym w ww. wnioskach *inwestora* z dnia 26 lipca 2017 r., znak: 1532/2017/DOK/2D4C i z dnia 8 sierpnia 2017 r., znak: 1638/2017/DOK/2D4C.

Organ odwoławczy dokonując powyższego rozstrzygnięcia uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej *decyzji zmieniającej*, organ odwoławczy stwierdził, że jest ona prawidłowa oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punkcie I niniejszej decyzji.

Dodatkowo, Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, iż organ I instancji w podstawie prawnej zaskarżonej *decyzji zmieniającej* błędnie wskazał na art. 155 *kpa*, który to przepis nie miał w niniejszej sprawie zastosowania.

Fakt powołania się przez organ administracji w decyzji na przepis niewłaściwy w sprawie, jakkolwiek wskazuje na wadliwość działania tego organu, to jednak nie stanowi przesłanki do uznania, że nastąpiło naruszenie prawa w stopniu istotnym dla rozstrzygnięcia, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że organ administracji mógł wydać decyzję, mając do tego podstawę w innej normie tej samej ustawy lub innym przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Podstawa prawna bowiem realnie istnieje, ale nie ma o niej prawidłowej informacji w wydanej decyzji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1769/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych i z dnia 25 października 1984 r., sygn. akt III SA 671/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 960).

Z okoliczności niniejszej sprawy wynika, że Wojewoda Warmińsko – Mazurski mógł wydać zaskarżoną *decyzję zmieniającą*, mając do tego podstawę w innej normie prawa powszechnie obowiązującego, tj. w art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”.

Z akt sprawy zakończonej wydaniem *decyzji zmieniającej* wynika bowiem, iż w piśmie z dnia 10 marca 2017 r., znak: 0420/2016/FIŁ/2D4C, *inwestor* jednoznacznie wystąpił o zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na podstawie art. 36a *ustawy Prawo budowlane*. *Inwestor*

wskazał, iż zmiana projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej spowodowana jest nowymi rozwiązaniami w zakresie budowy ww. inwestycji.

W piśmie z dnia 6 października 2017 r., znak: O.OL.I-1.4110.24.2017.3.ks, inwestor również potwierdził, iż jego intencją było procedowanie zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na podstawie art. 36a ustawy *Prawo budowlane*. Także zmiany w decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej wprowadzone *decyzją zmieniającą* świadczą o typowych zmianach decyzji o pozwoleniu na budowę właściwych dla art. 36a ustawy *Prawo budowlane*.

Zgodnie z art. 11i ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1496), w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy *Prawo budowlane*, z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Co za tym idzie, w pełni uzasadnione jest, w przypadku istotnego odstąpienia od projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dokonanie jego zmiany na podstawie art. 36a ustawy *Prawo budowlane*, poprzez zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego. Powołany art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* wprowadza zasadę, że inwestor, realizując dany obiekt, jest związany treścią decyzji zatwierdzającej konkretny projekt budowlany i nie może w sposób samodzielny wprowadzać rozwiązań technicznych oraz konstrukcyjnych innych niż przewiduje tenże projekt, jeśli wcześniej – przed dokonaniem istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – nie uzyska decyzji administracyjnej w trybie art. 36a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Potrzeba zmiany rozwiązań projektowych może się bowiem ujawnić już po zatwierdzeniu projektu budowlanego. To samo dotyczy innych warunków pozwolenia na budowę, wprowadzonych na podstawie art. 36 ustawy *Prawo budowlane* (vide: J. Dessoulavy-Słowiński [w:] *Prawo budowlane*, Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, str. 447).

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności Minister Infrastruktury i Budownictwa uznał, że pomimo wskazania jako podstawy rozstrzygnięcia niewłaściwego w sprawie przepisu prawa, zaistniałe uchybienie nie miało wpływu na wynik sprawy, a zatem *decyzja zmieniająca* pozostaje w tym zakresie prawidłowa.

Z uwagi na cofnięcie odwołania przez Panią Ewę Biesiadzińską niecelowe było odnoszenie się przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa do zarzutów w nim zawartych. Stwierdzić także należy, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja zmieniająca* – poza częścią uchyloną niniejszą decyzją – nie naruszają prawa, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

Otrzymują:

1. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
2. Pan Antoni Ciepielewski
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
3. Pani Ewa Biesiadzińska
4. A/a

Do wiadomości:

1. Urząd Gminy Purda
- ② Urząd Gminy Giętrzewa
3. Urząd Gminy Stawiguda
4. Urząd Miasta i Gminy Barczewo
5. Urząd Miasta Olsztyna
6. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
J. Kapton
Jarosław Kapton
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji