



Warszawa, 09 grudnia 2021 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WI-II.7820.1.19.2018.MS1.TM/JK

Pan [REDACTED]
reprezentowany przez radcę prawnego
Pana [REDACTED]

W odpowiedzi na Pana petycję przesłaną do tutejszego organu w dniu 15 listopada 2021 r. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, dotyczącą wydanej decyzji Nr 161/SPEC/2019 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 grudnia 2019 r. sprawa znak WI-II.7820.1.19.2018.MS1.TM/PL1 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa Południowego Wylotu z Warszawy drogi ekspresowej S7 na odcinku od węzła Lotnisko na Południowej Obwodnicy Warszawy do obwodnicy Grójca odcinek B od węzła Lesznów (bez węzła) do węzła Tarczyn Północ (z węzłem) długość odcinka ok. 14,80 km. Zadanie 2 km 8+241,47-21+746,16”, poniżej przesyłam stosowną odpowiedź.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje każdemu prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Prawo to realizowane jest na zasadach określonych w ww. ustawie, a rozpatrzenie wniosku kończy się zawiadomieniem o sposobie załatwienia sprawy.

Wskazać należy, że w klasyfikacji konstytucyjnej petycja została przypisana do katalogu praw politycznych. Jest ona odrębnym środkiem prawnym gwarantującym jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, kształtowaniu jego polityki i sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad sferą publiczną. Zauważyć jednak trzeba, że petycja jest środkiem prawnym o charakterze postulatywnym, nie inicjującym ogólnego postępowania administracyjnego (por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., sygn. akt VII SAB/Wa 129/19).

Idąc dalej, zgodnie z art. 3 ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 870), o tym czy pismo jest petycją decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna. W myśl art. 2 ust. 3 ww. ustawy, przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Petycją nie jest także mylnie nazwany wniosek strony postępowania administracyjnego, ani podmiotu niebędącego stroną, jeżeli dotyczy sprawy załatwianej w ramach postępowania administracyjnego, ani żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem, podjęcia działania przez prawo nakazanego albo powstrzymania się od działania sprzecznego z prawem - tego typu żądania stanowią bowiem przedmiot skargi i w trybie skargowym muszą być rozpatrywane.

Zgodnie z powyższym konieczne jest zweryfikowanie, czy pismo oznaczone jako petycja nie stanowi innej czynności dokonywanej w ramach prawnie określonych procedur co oznacza, że petycję można wnieść wtedy, gdy nie przysługuje żaden inny środek prawny, w którym osoba uprawniona mogłaby wyrazić swoje stanowisko w sprawie. Tym samym, petycja nie jest konkurencyjna z innymi przewidzianymi prawem środkami prawnymi, które mogą być stosowane dla wszczęcia, prowadzenia czy zakończenia określonego prawem postępowania.

Niezależnie od powyższego pragnę również podkreślić, że każda inicjatywa inwestycyjna, która w oczywisty sposób służyła będzie poprawie funkcjonowania systemu komunikacji drogowej w województwie mazowieckim, może liczyć na zaangażowanie i działania, które stanowią będą wsparcie dla inicjatywy inwestora.

Mając na uwadze postawione pytania, wskazać należy, iż zgodnie z art. 82 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu - niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad - wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróży, pojazdów i przesyłek.

Na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1363) wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Z powyższego wynika, iż do podstawowych obowiązków wojewody, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej należy m.in. udzielanie na wniosek inwestora decyzji pozwoleń na budowę, decyzji zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, rozpatrywania zgłoszeń robót niewymagających pozwolenia na budowę w sprawach dotyczących dróg publicznych krajowych i wojewódzkich.

Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1376), zarządcami dróg są dla dróg: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; wojewódzkich – zarząd województwa; powiatowych – zarząd powiatu oraz dróg gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 przywołanej ustawy „organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi.” Do zarządcy drogi zgodnie z art. 20 ww. ustawy należy w szczególności: „1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) pełnienie funkcji inwestora.”

Dodatkowo wyjaśnić należy, iż zarówno wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich jak i wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które wydając decyzje w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są uprawnionymi do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań, a jedynie do weryfikacji zaproponowanych przez inwestora rozwiązań pod względem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. To inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Organ wydający decyzję może działać tylko w granicach tego wniosku i nie ma możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, bowiem stosownie do przepisu art. 11e tejże ustawy nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. 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.

Jednocześnie odpowiadając na pytanie odnośnie podstawy, na jakiej Wojewoda Mazowiecki uznał, iż budowa drogi ekspresowej oraz budowa linii energetycznej 110 kV są inwestycjami o jednolitym charakterze wskazać należy, iż specustawa drogowa określa roboty, które można wykonać na jej podstawie. Odpowiedzią na powyższą kwestię jest art. 11f ust. 1 pkt 8) lit. i ww. ustawy, stanowiący iż „Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności: (...); określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h”, dzięki czemu w ramach budowy drogi ekspresowej inwestor może wykonać m.in.: budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu (w tym przypadku linii elektroenergetycznej 110 kV), budowę lub przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowę lub przebudowę innych dróg publicznych, bądź też budowę lub przebudowę zjazdów.

W kwestii skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne pragnę podkreślić, że inwestor uzyskał dla przedmiotowej inwestycji decyzję z dnia 22 kwietnia 2011 r. oraz z decyzję z dnia 15 października 2018 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie o środowiskowych uwarunkowaniach. W przedmiotowych decyzjach określono m.in.: rodzaj i miejsce realizacji inwestycji; warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich; wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w projekcie budowlanym. Powyższe warunki zostały również wskazane w treści przywołanej powyżej decyzji, jako konieczne do spełnienia przez inwestora.

Pragnę również zaznaczyć, że to regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizują zadania dotyczące polityki ochrony środowiska w zakresie zarządzania ochroną przyrody, kontroli procesu inwestycyjnego oraz przekazywania informacji o środowisku na obszarze województwa. Wydają także, w ramach swoich kompetencji, akty prawa miejscowego w postaci zarządzeń. Regionalne dyrekcje ochrony środowiska zostały utworzone, podobnie jak Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2021 r., poz. 247).

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Aleksandra Krzoska
Dyrektor Wydziału Infrastruktury
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

1. Pan [REDACTED]

2. aa.