Znak pisma: DLI-I.7621.23.2020.KT.7(PS)

Warszawa, 23 listopada 2022 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pana W. O., Pana E. K., Pana K. P., Pana A. T., Pana Z. G. oraz Pani A. K., reprezentowanej przez Pana A. M., od decyzji Wojewody Świętokrzyskiego nr 6/20 z dnia 22 lipca 2020 r., znak: SPN.III.7820.1.1.2020, zezwalającej na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 768 – Etap A: odcinek od km 0+000 (km istniejący 55+067) do km 6+330 (km istniejący 61+417) o długości ok. 6,3 km wraz z rozbudową skrzyżowań, budową lub przebudową innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, na terenie gminy Kazimierza Wielka i gmina Bejsce w powiecie kazimierskim”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 17 licząc od dołu strony, zapis:

**„I. Określam linie rozgraniczające teren.”**,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 4, w wierszu 12 licząc od góry strony, zapis:

„203/3), 271 (271, **271/2**),”

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1, nowego zapisu:

„**I.** **Określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych:**”,

* ustalenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 4, nowego zapisu:

„203/3), 271 (271, **271/2**),

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g oraz j, w zw. z art. 11f ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na ww. działkach wymienionych w pkt I ppkt 1 lit. b niniejszej decyzji i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.”,

* zatwierdzenie oświadczenia projektanta dotyczącego wskazania przepisów prawa, w oparciu
o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, stanowiącego załącznik nr 1
do niniejszej decyzji.
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 23 marca 2020 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana K. R., Zastępcy Dyrektora Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich
w Kielcach, wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 768 – Etap A: odcinek od km 0+000 (km istniejący 55+067) do km 6+330 (km istniejący 61+417) o długości ok. 6,3 km wraz z rozbudową skrzyżowań, budową lub przebudową innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, na terenie gminy Kazimierza Wielka i gminy Bejsce w powiecie kazimierskim”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Świętokrzyski wydał w dniu
22 lipca 2020 r. decyzję nr 6/20, znak: SPN.III.7820.1.1.2020, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 768 – Etap A: odcinek od km 0+000 (km istniejący 55+067) do km 6+330 (km istniejący 61+417) o długości ok. 6,3 km wraz z rozbudową skrzyżowań, budową lub przebudową innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, na terenie gminy Kazimierza Wielka i gmina Bejsce w powiecie kazimierskim”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Świętokrzyskiego*”.

Od *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

* Pan W. O. [pismo z dnia 29 lipca 2020 r. doręczone osobiście do siedziby organu
I instancji w dniu 5 sierpnia 2020 r.], uzupełnione pismem z dnia 11 marca 2021 r.,

– Pan E. K. [pismo z dnia 21 lipca 2020 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U.
z 2022 r. poz. 896), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w dniu 22 lipca 2020 r.], uzupełnione pismem z dnia 4 lipca [nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego
w rozumieniu *ustawy Prawo Pocztowe* w dniu 4 sierpnia 2022 r.],

– Pan K. P., Pan A. T., Pan Z. G., Pani A. K., reprezentowana przez Pana A. M. [wspólne pismo z dnia 11 sierpnia 2020 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, tego samego dnia], uzupełnione pismem z dnia 20 kwietnia 2021 r., przez Pana K. P., Pana Z. G. i Panią A. K., reprezentowaną przez Pana A. M..

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest obecnie Minister Rozwoju
i Technologii, 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 bezsprzecznie 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.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Świętokrzyskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżące strony.

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, przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono 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.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r.
o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawa nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U.
z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 ww. ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych
i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U.
z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.; obecnie – t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy 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 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 28 kwietnia 2016 r., znak: WOO-I.4210.1.2015.AM/KT.78, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 768 na odcinku Jędrzejów – granica województwa wraz
z obwodnicami m. Jędrzejów, Działoszyce, Skalbmierz, Topola, Kazimierza Wielka”, zwaną dalej „*decyzją* *o środowiskowych uwarunkowaniach*”*,*
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Zlewni w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 12 grudnia 2019 r., znak: KR.RUZ.421.1.202.2019.BS,
w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 11 września 2019 r., znak: IR.II.7840.1.35.2019, zwanym dalej „*postanowieniem o odstępstwie*”, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej
z dnia 2 marca 1999 r. (Dz. U. z 2016 poz. 124, z późn. zm., obowiązującego do dnia 20 września 2022 r.), w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zwanego dalej *„**rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych”*.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on (z zastrzeżeniem, o którym będzie mowa poniżej) wymagania określone
w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu* *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego.*

*Inwestor* dołączył wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie,
w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *decyzję
o środowiskowych uwarunkowaniach*, *pozwolenie wodnoprawne* i *postanowienie o odstępstwie*.

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 Świętokrzyskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje.

W ocenie *Ministra,* organ pierwszej instancji 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 Świętokrzyski, pismem z dnia 4 czerwca 2020 r., znak: SPN.III.7820.1.1.2020, 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 powyższym w drodze obwieszczeń
w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach, a także w Urzędzie Miasta i Gminy Kazimierza Wielka oraz w Urzędzie Gminy Bejsce, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W toku postępowania przed Wojewodą Świętokrzyskim wniesiono zastrzeżenia, 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 Świętokrzyski, wydał w dniu 22 lipca 2020 r., decyzję nr 6/20, znak: SPN.III.7820.1.1.2020, zezwalającą na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 768 – Etap A: odcinek od km 0+000 (km istniejący 55+067) do km 6+330 (km istniejący 61+417)
o długości ok. 6,3 km wraz z rozbudową skrzyżowań, budową lub przebudową innych dróg publicznych, sieci uzbrojenia terenu i zjazdów, na terenie gminy Kazimierza Wielka i gmina Bejsce
w powiecie kazimierskim. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji odniósł się do uwag stron postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Świętokrzyski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń
w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w Kielcach, a także w Urzędzie Miasta i Gminy Kazimierza Wielka oraz w Urzędzie Gminy Bejsce, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Świętokrzyskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 23 lipca 2020 r., znak: SPN.III.7820.1.1.2020, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu 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 Świętokrzyskiego* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f
ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Świętokrzyskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Świętokrzyskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin).

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził,
iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformatoryjnej.

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.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa
z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1590), której art. 1 wprowadził zmiany w *specustawie drogowej*. Jednym z podstawowych skutków
ww. nowelizacji jest możliwość określania w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do rozbudowy w związku
z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*), oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i 2 *specustawy drogowej*). Inne drogi publiczne, wybudowane w związku z inwestycją główną i oddane do użytkowania, powinny zostać przekazane właściwym do zarządzania nimi zarządcom (art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*).

Po dokonaniu nowelizacji *specustawy drogowej* ww. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r., w myśl
art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych, i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i 2 *specustawy drogowej*). Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi wojewódzkiej nr 768), jak i innych dróg publicznych.

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez inwestora na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych w związku z inwestycją drogową, na co w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*. Zgodnie z art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*,decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, o których mowa
w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, właściwym zarządcom dróg. Zgodnie zaś z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządcom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych, dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*. Powyższe oznacza, iż na działkach, które nie stanowią pasa drogowego innej drogi publicznej, a są przeznaczone pod jej rozbudowę, należy – zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej* – wyznaczyć linie rozgraniczające innej drogi publicznej (pas innej drogi), co wiąże się z ich przejęciem (art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*), oraz objąć obowiązkiem budowy takiej drogi, określonym
w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć, iż w pkt I
ppkt 1 lit. b *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* wskazano działki przeznaczone pod pasy drogowe innych dróg publicznych. Na mapie w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi,
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, przedłożonej przez *inwestora* wraz z wnioskiem o wydanie decyzji, a następnie zatwierdzonej przez Wojewodę Świętokrzyskiego jako załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji, opisana i wrysowana została linia rozgraniczająca pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 768 (przerywana linia koloru fioletowego), jak i linie rozgraniczające pasy drogowe innych dróg publicznych (pogrubione przerywane linie koloru różowego – w odniesieniu do drogi gminnej i pomarańczowego – w odniesieniu do drogi powiatowej), które są budowane w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej.

Analizując w tym zakresie *decyzję Wojewody Świętokrzyskiego,* organ odwoławczy zauważył, iż tytuł
pkt I *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* odnosi się do linii rozgraniczających teren inwestycji, jednak bez wyraźnego wskazania, że w niniejszej sprawie określone również zostały granice pasów drogowych innych dróg publicznych (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*). Zwrócić należy uwagę, iż w ww. pkt I zaskarżonej decyzji Wojewoda Świętokrzyski określił linię rozgraniczającą pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 768, oznaczoną na mapie z przebiegiem inwestycji przerywaną linią koloru fioletowego, oraz linie rozgraniczające pasy drogowe innych dróg publicznych, oznaczone na ww. mapie przerywanymi liniami koloru różowego i pomarańczowego.

Ponadto, w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* brak jest informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, na działkach znajdujących się w liniach rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych, wymienionych w pkt pkt I ppkt 1 lit. b *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* – korzystając z uprawnień reformatoryjnych wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – określił obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach znajdujących się w projektowanych pasach innych dróg publicznych, jak również zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku. Jednocześnie, organ odwoławczy doprowadził tytuł pkt I *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* do zgodności z brzmieniem art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, albowiem w rozpoznawanej sprawie – jak wyjaśniono powyżej – wyznaczone zostały granice pasów drogowych innych dróg publicznych, na co winien wskazywać tytuł ww. pkt I zaskarżonej decyzji.

W przedmiotowej sprawie wyjaśnienia wymaga, iż w dniu 28 czerwca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw
(Dz. U. z 2015 r. poz. 43), wprowadzająca m.in. nowe wymagania dotyczące zawartości projektu budowlanego. Do art. 34 ust. 3 *ustawy* *Prawo budowlane* dodany został pkt 5, zgodnie z którym projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu.

Stosownie zaś do § 13a pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa,
w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Po dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym części opisowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.1 do *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego,* *Minister* stwierdził, że zawarta w pkt 7.8 na stronie 46 ww. dokumentu informacja o obszarze oddziaływania obiektu nie wskazuje przepisów prawa, w oparciu o które dokonano jego ustalenia. Ogólne wskazanie samych nazw aktów prawnych jest niewystarczające i nie czyni zadość powyższemu obowiązkowi.

Mając powyższe na względzie, pismem z dnia 2 listopada 2020 r., znak: DLI-I.7621.23.2020.MS.1, organ II instancji wezwał inwestora do przedłożenia 4 egzemplarzy oświadczenia projektanta dotyczącego wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu.

*Inwestor* uczynił zadość ww. wezwaniu, przedkładając żądane dokumenty przy piśmie z dnia
24 listopada 2020 r., znak: ŚZDW.R-WD.4110.321.2020.MG.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, *Minister*, działając na podstawie
art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*, w ramach której zatwierdził oświadczenie projektanta przedmiotowej inwestycji drogowej, przedłożone przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 24 listopada 2020 r., jako załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał,
że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. 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 orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołania skarżących stron, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I 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.

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 o 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 (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt
II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14,
z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, 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.

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 wywłaszczenia 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 2016 r. poz. 2147, 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 wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia 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 wywłaszczone. 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).

Co więcej, wyjaśnić należy, 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, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej 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).

Wobec powyższego, pismem z dnia 2 listopada 2020 r., znak: DLI-I.7621.23.2020.MS.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przezskarżące strony.

Pismem z dnia 24 listopada 2020 r., znak: ŚZDW.R-WD.4110.321.2020.MG, *inwestor* odniósł się do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie.

Powyższe stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając na podstawie art. 9 *kpa*, przekazał skarżącym stronom przy piśmie z dnia 2 marca 2021 r., znak: DLI-I.7621.23.2020.MS.3, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości przeglądania akt sprawy przez strony.

Pismem z dnia 11 marca 2021 r. Pan W. O. ustosunkował się do stanowiska przedstawionego przez *inwestora* w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r. W piśmie tym skarżący podtrzymał dotychczasowe zastrzeżenia lokalizacyjne względem przedmiotowej inwestycji drogowej oraz przedstawił nowe zarzuty.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji
w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 23 września 2022 r., znak: DLI-I.7621.23.2020.KT.5 (PS), organ odwoławczy zawiadomił skarżące strony o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 10 dni od dnia otrzymania tego pisma oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Skarżące strony nie skorzystały
z ww. uprawnień.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów skarżących stron, *Minister*, stwierdził, co następuje.

Odnosząc się do zarzutów Pana W. O. i Pana E. K. i argumentacji użytej na ich poparcie, zwrócić należy uwagę, że sprowadzają się one de facto do żądania zmiany trasy przebiegu projektowanej inwestycji.

Przede wszystkim stwierdzić należy, iż brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej
w *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*,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. Wobec powyższego, brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze ich działek nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*.

Wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Świętokrzyskiego* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym. Tymi okolicznościami należy uzasadniać
z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień *inwestora* (decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową rozstrzyga jednocześnie o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu projektu budowlanego, zatwierdza podział nieruchomości, wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

Następnie 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 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.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadały kompetencji do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

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.

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.

Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Świętokrzyskiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących stron, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. 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.

*Specustawa drogowa* przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* *specustawy drogowej* (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13, publ. OTK-A 2015/1/5 wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, publ. OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; wyrok z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, publ. OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów zawartych w odwołaniach i uzupełniających je pismach, *Minister* stwierdził, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron - zatwierdzone w *decyzji Wojewody* *Świętokrzyskiego,* są prawidłowe.

W ocenie *Ministra*, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżących stron nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Jak wyjaśnił *inwestor,* odnosząc się do zastrzeżeń Pana W. O., w piśmie z dnia 24 listopada 2020 r., przedmiotowa inwestycja drogowa w rejonie działki nr 1/56, obręb Podolany, przebiega przez teren zabudowy, w związku z tym przekrój poprzeczny na powyższym odcinku ma charakter pół-uliczny. Drogę charakteryzuje przekrój dwupasowy, dwukierunkowy z jednostronnym chodnikiem przylegającymi bezpośrednio do krawędzi jedni o szerokości 2 m każdy. W pasie drogowym drogi wojewódzkiej zaprojektowano również infrastrukturę techniczną związana z drogą, tj.: oświetlenie uliczne, kanalizację deszczową oraz kanał technologiczny. Dostosowanie projektowanej infrastruktury drogowej do wymagań obowiązujących na dzień złożenia wniosku
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym m.in. przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, wymusza konieczność przejęcia pod projektowany pas drogowy części działki nr 1/56, obręb Podolany. Ponadto jak wyjaśnił *inwestor* w rzeczonym piśmie, zajęcie części w/w terenu, będącego własnością Pana W. O., jest konieczne ze względu na zachowanie nie tylko podstawowych parametrów technicznych drogi, ale
i bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz mieszkańców przyległych do drogi nieruchomości.

Odnosząc się z kolei do zastrzeżeń Pana E. K. *inwestor*, w ww. piśmie z dnia 24 listopada 2020 r., wyjaśnił, że przedmiotowa inwestycja drogowa w rejonie działki nr 67/1, obręb Podolany, przebiega przez teren zabudowy, w związku z tym przekrój poprzeczny na powyższym odcinku ma charakter uliczny i pół-uliczny. Drogę charakteryzuje przekrój dwupasowy, dwukierunkowy
z obustronnymi chodnikami o szerokości od 1,8 m do 2 m na odcinku o przekroju ulicznym oraz
z jednostronnym chodnikiem przylegającym do krawędzi dodatkowej jezdni nr 3 o szerokości 2 m na przekroju pół-ulicznym.

W pasie drogowym drogi wojewódzkiej zaprojektowano również infrastrukturę techniczną związaną
z drogą tj.: oświetlenie uliczne, kanalizację deszczową oraz kanał technologiczny. Częściowo
w obrębie pasa drogowego przewidziano również wykonanie przebudowy sieci telekomunikacyjnej oraz elektrycznej.

Przejęcie pod projektowany pas drogowy części działki nr 67/1, obręb Podolany, wynika
z konieczności dostosowania projektowanej infrastruktury drogowej do wymagań obowiązujących na dzień złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
tj. przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, m.in.: w zakresie ograniczenia liczby i częstości zjazdów z drogi klasy G (§ 9 ust. 1 pkt 4). W związku z powyższym,
w celu zapewnienia dostępności nieruchomości przyległej do pasa drogowego do drogi publicznej, została zaprojektowana dodatkowa jednia nr 3 (DJ-3), zgodnie z § 8a *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*.

Ponadto, jak wynika z dokumentacji projektowej, przedmiotowa droga wojewódzka posiadać będzie klasę techniczną G. Zgodnie zaś z § 9 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, na drodze klasy G należy ograniczać liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas lub dodatkowej jezdni, o której mowa w § 8a ust. 1 pkt 2. I taka właśnie sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, gdzie z uwagi na klasę techniczną planowanej drogi *inwestor* zdecydował się na zaprojektowanie dodatkowych jezdni drogi wojewódzkiej, z których zaprojektował zjazdy do nieruchomości, a które to nieruchomości nie mogą być połączone zjazdem
z jezdnią główną.

Dodatkowa jezdnia DJ-3 rozpoczyna się na włączeniu do drogi gminnej nr 329018T, a kończy się na włączeniu do drogi gminnej Stojanowice-Kolonia. Dodatkową jezdnię DJ-3 zaprojektowano na odcinku od km 4+574 do km 5+578 drogi wojewódzkiej nr 768 tak, że: od km 4+574 do km 4+960 dodatkowa jezdnia DJ-3 przechodzi przez tereny zabudowane miejscowości Podolany, natomiast od km 4+960 do km 5+578 dodatkowa jezdnia DJ-3, przechodzi przez tereny niezabudowane. Dodatkowa jezdnia DJ-3 zapewnia dojazd do nieruchomości położonych wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 768, które w stanie istniejącym posiadały bezpośredni dostęp do drogi wojewódzkiej nr 768 poprzez zjazdy indywidualne. Dodatkową jednię nr 3 usytuowano w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu ingerować w tereny prywatne. Ponadto z uwagi na konieczność poprawnego włączenia (zgodnego *z* przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*) dodatkowej jezdni DJ-3 do drogi gminnej nr 329018T, należało odpowiednio ukształtować geometrię, poprzez odgięcie trasy dodatkowej jezdni DJ-3 i odsunięcie od drogi wojewódzkiej, co spowodowało większą zajętość działki nr 82, obręb Podolany.

Jednocześnie *inwestor* wyjaśnił, że działki nr 67/1, 67/2, 68 nie posiadają, w stanie istniejącym, dostępu do wydzielonej ewidencyjnie drogi.

W odniesieniu do propozycji rozwiązań projektowych Pana E. K. przedstawionych
w odwołaniu, *inwestor* wskazał, że wykonanie dodatkowej jezdni po istniejącym śladzie drogi wojewódzkiej nr 768, wiązałoby się z koniecznością wykonania dodatkowych wyburzeń obiektów budowlanych (gospodarczych oraz mieszkalnych) na działkach nr 1/64, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9, 83 oraz 84. Tymczasem, zaprojektowanie drogi wojewódzkiej nr 768 po istniejącym śladzie oraz drogi dojazdowej DJ-3 w zaproponowanej lokalizacji, nie wymaga wykonania jakichkolwiek wyburzeń.

Podkreślenia wymaga, iż organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie może dokonywać jakichkolwiek zmian, np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Co więcej, organ nie może także uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

W tym miejscu wyraźnego podkreślenia wymaga, iż określenie przebiegu przedmiotowej inwestycji odbyło się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). Pamiętać należy, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące.

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są bowiem w art. 86 pkt 2 ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą
o udostępnianiu informacji o środowisku*”, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone
w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” co do zasady nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

Wobec powyższego wskazać należy, iż z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie wynika, aby Pan W. O. i Pan E. K. w toku postępowania środowiskowego składali jakiekolwiek uwagi co do przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej.

Za chybione uznać należy zarzuty Pana W. O., upatrującego wadliwości zaskarżonej decyzji w niemożności korzystania z tunelu foliowego znajdującego się na jego działce oraz obawach,
że działka utraci dotychczasowe przeznaczenie. Wyjaśnić należy, że tego rodzaju argumentacja, wykracza poza zakres niniejszego postepowania i nie stanowi przedmiotu rozstrzygania
w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, bowiem w postępowaniu
w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają wyłącznie zgodność
z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

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.

Jak już wyżej zasygnalizowano, przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę *Świętokrzyskiego*, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącego, jako czynnika decydującegoo wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań projektowych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącego zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Nie została także skarżącemu zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość zagospodarowania.

Wyjaśnić bowiem należy, że jeżeli realizacja inwestycji uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy, albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby inwestor nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Ewentualne żądania wykupienia nieruchomości, w stosunku do których *decyzja Wojewody Świętokrzyskiego* ograniczyła sposób korzystania, powinno być skierowane do *inwestor*a, po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji.

Dodać należy, że w przedmiotowym postępowaniu, dotyczącym wyłącznie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie mogą być rozpatrzone żądania Pana W. O. co do ustalenia wysokości odszkodowania. Zgodnie bowiem z regulacjami *specustawy drogowej* za nieruchomości przejęte pod budowę drogi, stosownie do art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej*, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe, odszkodowanie. Należy jednak podkreślić, iż w toku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej nie przesądza się o kwestiach dotyczących odszkodowania.

Ponadto należy zaznaczyć, że jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżący poniesie jakiekolwiek szkody materialne, to będzie mu przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Abstrahując zatem od kwestii zasadności bądź bezzasadności ww. żądań odszkodowawczych skarżącego, wskazać należy, iż merytoryczne ustosunkowanie się do jego treści nie leży
w kompetencji *Ministra* w trakcie postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się zaś do pozostałych zarzutów Pana E. K., wyjaśnić należy, że wbrew przekonaniu skarżącego, w rozpatrywanej sprawie doszło do ograniczenia, a nie do naruszenia jego praw, podlegających ochronie konstytucyjnej. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje
w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją.

Po dokonaniu szczegółowej analizy akt sprawy *Minister* nie ma jakichkolwiek wątpliwości, iż działka
nr 67/1, należąca do skarżącego, jest niezbędna do realizacji celu publicznego w postaci rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 768, a ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie własności może nastąpić tylko
w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W wyroku z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, Trybunał Konstytucyjny przywołując inne własne orzeczenia podniósł, że prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów.

Własność nie stanowi „prawa nieskończonego" (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Mogłoby to także obrócić się przeciwko samym właścicielom rzeczy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny
w orzeczeniu w sprawie sygn. akt K 1/91 (wyrok z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91, OTK
w 1991 r., poz. 4), zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę
w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu, a zatem także dobra wszystkich właścicieli. Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny.

Wskazać należy, iż jak wynika z dokumentacji zgromadzonej w sprawie, zasadniczym celem realizacji przedmiotowej inwestycji, jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jest to zatem niewątpliwie cel publiczny i fakt ten należy uwzględnić przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich. Niemniej zaznaczenia wymaga, że interes publiczny ma prymat nad interesem jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Dodać należy, że w świetle poglądów judykatury, aprobowanych przez *Ministra*, wyrażonych m.in.
w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 193/11, „do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że - poprzez realizację obiektu budowlanego - jego prawa wynikające z własności są ograniczane, o ile nie znajduje ono oparcia
w obowiązującym przepisie prawa materialnego”. W wyroku z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 545/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wskazał natomiast, że w celu oceny, czy nie zostały naruszone uzasadnione interesy osób trzecich konieczne jest ustalenie, czy wzniesienie danego obiektu budowlanego odpowiada warunkom techniczno-budowlanym i czy nie powoduje pogorszenia warunków sanitarnych oraz uciążliwości dla otoczenia. O naruszeniu interesu osób trzecich można mówić jedynie wtedy, gdy zostały naruszone w tym względzie konkretne przepisy.

Wyraźnego zaznaczenia wymaga, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą
o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji
o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy
o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.).

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1517/97: „Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w prawie budowlanym nie może oznaczać w praktyce konieczności wyrażenia zgody na budowę przez właścicieli sąsiednich działek. Interesy osób trzecich winny być brane pod uwagę na etapie prac projektowanych i przez organ przygotowujący decyzję - pozwolenie na budowę. Nie można jednak oczekiwać, aby interes osób trzecich był najważniejszym i jedynym kryterium, jakie bierze się pod uwagę przy wydawaniu pozwolenia na budowę.”

Jednocześnie wskazać należy, że przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane.* Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować
w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

W kontekście powyższego, zarzuty Pana E. K. dotyczące zaprojektowania przedmiotowej inwestycji drogowej w sposób wykraczający poza ramy konstytucyjnego prawa własności,
z pominięciem dobra mieszkańców i aspektu społecznego, uznać należy za chybione.

Za całkowicie nietrafny i nie podlegający rozpatrzeniu w ramach niniejszego postępowania należy także uznać zarzut Pana E. K. odnoszący się do funduszy, z jakich realizowana będzie przedmiotowa inwestycja drogowa. Zgodnie z art. 11e *specustawy drogowej,* nie można uzależniać zezwolenia na realizację drogi od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Organy orzekające nie mogą więc odmówić wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, jeśli kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku nie narusza określonego przepisu prawa. Zauważyć należy, iż żaden przepis prawa nie nakłada na inwestora, wnioskującego o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, obowiązku wykazania zarówno źródeł pozyskiwanych na ten cel środków finansowych, jak i wysokości tych środków, a kwestia finansowania inwestycji drogowej nie stanowi przedmiotu procedowania w postępowaniu o wydawanie decyzji o zezwoleniu na jej realizację.

Nie jest również rolą organu w procesie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji,
o czym była już mowa powyżej, ocena racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. W konsekwencji zarzuty pana E. K. dotyczące celowości zajęcia części jego nieruchomości pod dodatkową jezdnię, uznać należy za chybione.

Ustosunkowując się do argumentacji przedstawionej przez Panią A. K., reprezentowaną przez Pana A. M., Pana Z. G., Pana K. P. oraz Pana A. T., stwierdzić należy, że odwołanie skarżących nie zawiera żadnych zarzutów dotyczących *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*, przemawiających za ich uwzględnieniem i uchyleniem zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Skarżący poza przytoczeniem szeregu orzeczeń, tez z piśmiennictwa i stanowisk judykatury, nie sformułowali żadnych konkretnych zarzutów odnoszących się bezpośrednio do decyzji organu
I instancji, a co więcej nie wskazali do jakich naruszeń - ich zdaniem - doszło w odniesieniu do nieruchomości stanowiących ich własność. W konsekwencji, *Minister* nie może się odnieść do tak skonstruowanej argumentacji.

Jedynie w petitum pisma z dnia 20 kwietnia 2021 r., stanowiącego uzupełnienie odwołania , skarżący - Pani A. K., reprezentowana przez Pana A. M., Pan Z. G. i Pan K. P., zawarli ogólne zarzuty, dotyczące naruszenia:

* art. 7 *kpa* poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy,
* art. 7b *kpa* poprzez zaniechanie przez ograny administracji publicznej współdziałania ze sobą
w zakresie niezbędnym do dokładanego stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności oraz stopnia złożoności sprawy,
* art. 8 § 1 i 2 *kpa* poprzez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania jego uczestników postępowania do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania,
* art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej* (błędnie wskazany jako 11f pkt 2), poprzez nieuwzględnienie przepisów art. 124 ust. 4-7, art. 124a i art. 120 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”.

W ocenie *Ministra*, z postawionymi zarzutami nie sposób się zgodzić. Wobec braku jakiejkolwiek argumentacji na poparcie tych naruszeń, a przede wszystkim ich sprecyzowania w odniesieniu do nieruchomości skarżących, wypada jedynie stwierdzić, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania
i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny
z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01).

Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy.

W toku postępowania w sprawie wydania decyzji zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej –
w ocenie *Ministra* – nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Stwierdzić należy, iż z akt sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* wynika, że zgłoszone w toku postępowania zarzuty, uwagi i wnioski skarżących podlegały analizie i były przedmiotem postępowania wyjaśniającego, o czym każdorazowo powiadamiano skarżących. W szczególności organ I instancji zwrócił się do *inwestora*
o zajęcie stanowiska odnośnie zarzutów skarżących. Zatem – wbrew twierdzeniom skarżących – organ I instancji przeprowadził wyczerpujące postępowanie, doprowadzając do wyjaśnienia całokształtu istotnych okoliczności sprawy, a zwłaszcza kwestii spornych przez nich podniesionych. Zgromadzony przez organ I instancji materiał dowodowy był kompletny i umożliwiał wydanie rozstrzygnięcia, w związku z czym, podniesiony przez skarżących zarzut dotyczący naruszenia art. 7, art. 8 i art. 80 § 1 *kpa* uznać należy za nietrafny.

Stanowisko Wojewody Świętokrzyskiego w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżących, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Wojewoda Świętokrzyski nie mając żadnych wątpliwości, iż zgromadzony materiał dowodowy dawał podstawy do wydania rozstrzygnięcia
i zakończenia postępowania, wbrew twierdzeniom skarżących, nie był zobligowany do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających.

W ocenie organu odwoławczego, fakt, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie uwzględnia postulatów i wniosków skarżących, które – z przyczyn szczegółowo wymienionych
w niniejszej decyzji nie mogły zostać uwzględnione – nie świadczy o naruszeniu ich uzasadnionych interesów.

Z powyższych względów, chybiony, w ocenie *Ministra*, jest także zarzut naruszenia art. 8 *kpa*, wyrażającego wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcia wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2013). W omawianej sprawie natomiast organ uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak również procesowego, co jest jednoznaczne z tym, iż *decyzja Wojewody Świętokrzyskiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Za niezrozumiały uznać należy zarzut naruszenia art. 7b *kpa,* zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Skarżący poza prostym wskazaniem, że w ich ocenie doszło do naruszenia art. 7b *kpa*, nie wyjaśnili na czym konkretnie opierają swój zarzut, jakiego to rodzaju współdziałania, w jakim zakresie i z jakim organem, zdaniem skarżących, zaniechał Wojewoda Świętokrzyski. W konsekwencji *Minister* nie ma możliwości odniesienia się do tak sformułowanej argumentacji.

Zwrócić należy uwagę, że zasada wyrażona w art. 7b *kpa* odnosi się do sytuacji, w której w toku postępowania administracyjnego istnieje konieczność współdziałania dwóch lub więcej organów. Przepis dotyczyć będzie zatem przede wszystkim postępowań, w ramach których do wydania decyzji przepis prawa wymaga uzyskania stanowiska innego organu. Konkretyzacja wprowadzanej zasady następuje przede wszystkim w art. 106a *kpa*, który dokonuje uszczegółowienia zasad współpracy pomiędzy organami podczas uzyskiwania stanowiska, wprowadzając instytucję posiedzenia w trybie współdziałania organów (posiedzenie w trybie współdziałania). Celem takiego posiedzenia jest usprawnienie postępowań, w ramach których niezbędne jest zajęcie stanowiska przez inny organ, który w jego trakcie będzie mógł uzyskać wszelkie informacje niezbędne do zadecydowania o treści tego stanowiska, a nawet od razu wydać postanowienie o jego zajęciu. Przepisy *specustawy drogowej* nie przewidują tego rodzaju współdziałania wojewody przy wydawaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Za chybiony uznać należy także zarzut dotyczący naruszenia art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej* poprzez nieuwzględnienie przepisów art. 124 ust. 4-7, art. 124a i art. 120 *ugn*.

Zgodnie z powoływanym przez skarżących przepisem art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej,* do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn* stosuje się odpowiednio.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto stanowisko, zgodnie z którym sposób, w jakim powinno nastąpić odpowiednie zastosowanie przepisów, zależy od oceny charakteru instytucji prawnych regulowanych zarówno przez przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania danej normy, jak i przez przepis, który ma być odpowiednio stosowany. Odpowiednie stosowanie określonych przepisów w zależności od przedmiotu regulacji prowadzić może do stosowania tych przepisów wprost (w ich bezpośrednim brzmieniu), zastosowania ich z odpowiednimi modyfikacjami w stosunku do regulacji, która ma być odpowiednio zastosowana lub do odmowy zastosowania przepisu z uwagi na określone różnice. Odpowiednie stosowanie prawa może zatem prowadzić do wniosku, że pewne unormowania przepisu, do którego nastąpiło odesłanie znajdują zastosowanie do instytucji regulowanej przez przepis odsyłający, inne natomiast nie mogą znaleźć takiego zastosowania. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn. akt lll CZP 41/00 wskazano, że "odpowiednie" stosowanie przepisu może prowadzić do niedopuszczalności jego stosowania do rozpatrywanego stanu w ogóle. Ta niedopuszczalność może przy tym wynikać albo bezpośrednio z treści wchodzących w grę regulacji prawnych, albo z tego, że zastosowania danej normy nie dałoby się pogodzić ze specyfiką i odmiennością rozpoznawanego stanu (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 166/10).

W konsekwencji powyższego, błędne jest przekonanie skarżących, którzy w odpowiednim stosowaniu ww. przepisów *ugn*, upatrują konieczności ich wskazywania, bądź cytowania w decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Rozstrzygając kwestie „odpowiedniego” zastosowania art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn* w niniejszej sprawie należy mieć na względzie, że o tym co składać się powinno na treść decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Przepis ten nie zawiera wymogu, by decyzja taka, musiała zawierać zapisy odnoszące się do art. 124 ust. 4-7, art. 124a i art. 120 *ugn*, bądź pouczenia o ich brzmieniu.

Niemniej wskazać należy, że wbrew twierdzeniom skarżących Wojewoda Świętokrzyski, ograniczając w zaskarżonej decyzji korzystanie z poszczególnych nieruchomości w związku
z realizacją obowiązku dokonania np. budowy/przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych, przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy zjazdów, jednocześnie zobowiązał *inwestora do* przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego niezwłocznie po wykonaniu wskazanych obowiązków. Natomiast jeśli byłoby to niemożliwe lub powodowało nadmierne trudności lub koszty, Wojewoda Świętokrzyski zobowiązał *inwestora* do zapłaty odszkodowania na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej. Powyższe kwestie wskazane są na stronach 24-33 *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Wojewoda Świętokrzyski uwzględnił unormowania zawarte w art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, wobec czego zarzuty skarżących należy uznać za chybione.

Zaznaczyć również należy, iż w *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* – wbrew twierdzeniom skarżących – znalazły się odpowiednie zapisy dotyczące wskazania należytych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (pkt VII ppkt 1 decyzji), określenia obowiązku i terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych (pkt VII ppkt 2 decyzji). Ograniczenia w korzystaniu
z nieruchomości w celu realizacji nałożonych na inwestora obowiązków wskazanych w pkt IX-XVI *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* również zostały przedstawione we właściwy sposób. Zatem bacząc na powyższe, za niezrozumiały należy uznać zarzut naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8
lit. a, c oraz i *specustawy drogowej* poprzez brak określenia w *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego* wskazanych w tych przepisach wymagań, podczas gdy w rzeczywistości są one uwzględnione
w treści rozstrzygnięcia wydanego przez Wojewodę Świętokrzyskiego.

Ponadto, zwrócić należy uwagę, że ww. zarzuty skarżących de facto odnoszą się do kwestii związanych z realizacją *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego,* w związku z czym nie mogą świadczyć
o wadliwości zaskarżonej decyzji. Szczegółowe rozwiązania techniczne, w tym dotyczące warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych ciężkim sprzętem, znajdują się
w projekcie wykonawczym, sporządzanym na potrzeby realizacji zamierzenia budowlanego, po otrzymaniu przez inwestora decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Dodać należy, że organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej nie są uprawnione, jak tego chcieliby Pani A. K., reprezentowana przez Pana A. M., Pan Z. G., Pan K. P. oraz Pan A.T., do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Niedopuszczalna jest zatem w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, analiza (ocena) decyzji środowiskowej, wydanej w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11 z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zaznaczenia wymaga również, iż informacja o wniesieniu wniosku o stwierdzenie nieważności *decyzji**o środowiskowych uwarunkowaniach*, na który powołują się w swoim odwołaniu Pani A. K., reprezentowana przez Pana A. M,, Pan Z, G,, Pan K, P, oraz Pan A. T., wraz z przedstawieniem argumentacji na jego poparcie, a także kwestia przewlekłego prowadzenia podstępowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach w zakresie tego wniosku, również nie ma wpływu na przyjęte w sprawie rozstrzygnięcie.

Zauważyć należy, że w niniejszej sprawie do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji, *inwestor* przedłożył ostateczną, a zatem wykonalną, *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.*

*Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, jako ostateczna w toku instancji, korzysta z wyrażonej
w art. 16 § 1 *kpa* zasady ochrony trwałości takich decyzji. Decyzje ostateczne objęte są domniemaniem prawidłowości. W systemie prawa polskiego każda ostateczna decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości (por. art. 16 *kpa*, red. Wierzbowski 2018, wyd. 26/Komentarz, Legalis).

Sam fakt zainicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej, wbrew przekonaniu skarżących, nie skutkuje brakiem możliwości rozpatrzenia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, gdyż zgodnie z ideą [art. 16 § 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4yteobxge3doltqmfyc4nbvgy2tamzwge) *kpa* organ rozstrzygając sprawę ma obowiązek respektować stan prawny ukształtowany inną ostateczną decyzją pozostającą
w obrocie prawnym (w niniejszej sprawie ostateczną *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach).*

Zatem dopóki ostateczna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej (stanowiąca o zagadnieniu wstępnym w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego bądź nie zostanie wstrzymane jej wykonanie, dopóty jest wykonalna, a *decyzja Wojewody Świętokrzyskiego* jest zgodna z prawem.

Na marginesie wskazać należy, że jak wynika z akt sprawy, decyzją z dnia 26 stycznia 2018 r., znak: DOOŚ-DŚI.4210.27.20.mko.8, utrzymaną w mocy decyzją z dnia 28 sierpnia 2018 r., znak:
DOOŚ- WDŚ/ZIL.420.37.2018.mk.MD.12 Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska odmówił stwierdzenia nieważności *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, zaś prawomocnym wyrokiem z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2982/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie oddalił skargę na ww. decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 2018 r.

Na koniec wskazać należy, iż 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 działek
z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej 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 wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. 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).

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji 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 Świętokrzyskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi
w kwocie 500 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*.

**Załącznik:**

**Nr 1** – oświadczenie projektanta dotyczące określenia obszaru oddziaływania obiektu, wraz
ze wskazaniem przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu