Znak pisma: DLI-I.7621.9.2023.LB.7

Warszawa, 26 stycznia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana M. M. oraz R. Sp. j. T. B., M. K. z siedzibą w R., reprezentowanej przez adw. R. M., od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 1/2023 z dnia 13 stycznia 2023 r., znak:   
WI-VI.7820.1.11.2022.EF, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 780 z drogami gminnymi wraz z budową   
i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w mieście Alwernia, gm. Alwernia, powiat chrzanowski, województwo małopolskie”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Małopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana B. M., wystąpił do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem z dnia   
29 sierpnia 2022 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 780 z drogami gminnymi wraz   
z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w mieście Alwernia,   
gm. Alwernia, powiat chrzanowski, województwo małopolskie”. *Inwestor* wniósł także   
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Nr 1/2023 z dnia 13 stycznia 2023 r., znak: WI-VI.7820.1.11.2022.EF, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Małopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 780 z drogami gminnymi wraz   
z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w mieście Alwernia,   
gm. Alwernia, powiat chrzanowski, województwo małopolskie” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

* Pan M. M. [pismo z dnia 3 lutego 2023 r. – nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo Pocztowe*”, w dniu 8 lutego 2023 r.],
* R. Sp. j. T. B., M. K. z siedzibą w R,, zwana dalej „*Spółką*”, reprezentowana przez adw. R. M. [pismo z dnia 2 lutego 2023 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 3 lutego 2023 r.].

W odwołaniach wniesionych w terminie skarżący podnieśli zarzuty w stosunku   
do *decyzji Wojewody Małopolskiego,* jak i postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. z 2023 r. poz. 2721) - 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 art. 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 na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Małopolskiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak również rozpoznał 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.

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki,   
o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów   
i sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1679).

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: KR.ZUZ.2.4210.399.2022.GW, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 6 grudnia 2022 r, znak:   
  WI-VI.7820.4.5.2022.ASk, 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”*.

Przy czym w tym miejscu należy wskazać, że w dniu 21 września 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 poz. 1518).   
Zgodnie zaś z § 115 pkt 1 ww. rozporządzenia, do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego - stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Zatem w niniejszej sprawie stosuje się przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

Do wniosku *inwestor* dołączył również 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 jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *pozwolenie wodnoprawne.*

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, iż we wniosku *inwestora* oraz w projekcie budowlanym słusznie wskazano, iż przedmiotowa inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w konsekwencji czego stwierdzono, że planowana inwestycja nie stanowi przedsięwzięcia wymagającego uzyskania decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Małopolski 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 Małopolski pismem z dnia 20 października 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.11.2022.EF, 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 przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Nr 1/2023 z dnia 13 stycznia 2023 r., znak:   
WI-VI.7820.1.11.2022.EF, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 780 z drogami gminnymi wraz z budową   
i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w mieście Alwernia, gm. Alwernia, powiat chrzanowski, województwo małopolskie”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Małopolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Małopolskiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 19 stycznia 2023 r., znak:   
WI-VI.7820.1.11.2022.EF, 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 Małopolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa   
w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Małopolskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

W związku z powyższym organ II instancji, uznając zaskarżoną decyzję za zgodną   
z przepisami prawa, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa*, utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Małopolskiego*.

Rozpatrując zarzuty 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 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 i 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 (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 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września   
2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, 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 2020 r. poz. 65, 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 21 marca 2023 r., znak: DLI-I.7621.9.2023.LB.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniach skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia   
7 kwietnia 2023 r., znak: D5650921/04/23, odniósł się do uwag skarżących stron,   
a organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał stanowisko inwestora skarżącym przy piśmie z dnia 11 maja 2023 r., znak: DLI-I.7621.9.2023.LB.3, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się   
z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżących, *Minister* stwierdził, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Małopolskiego* są prawidłowe. Stanowisko to znajduje potwierdzenie   
w przedstawionej poniżej argumentacji.

Odnosząc się do zarzutów Pana M. M. oraz *Spółki*, reprezentowanej przez adw. R. M.,   
w pierwszej kolejności podkreślić należy, że brak zgody na realizację przedmiotowej inwestycji na działkach skarżących, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, 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 na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze ich działek nie stanowi   
o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Małopolskiego,* 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.

Potwierdza to bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne dotyczące spraw z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*, które jasno wskazuje, iż w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach tych przepisów uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją.   
W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. Jak wyżej bowiem zasygnalizowano, zakres badania przez organy w kwestiach badania zasadności "wywłaszczenia" i badania zasadności określonego przebiegu drogi ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu drogi   
(por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21).

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.

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 Małopolskiego, 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.

Z tego też względu argumentacja *Spółki,* powołującej się na orzecznictwo sądów cywilnych, dotyczące naprawienia szkody nie może zostać uwzględniona w niniejszym postępowaniu. Pomijając bowiem okoliczność, że powoływanie się w postępowaniu administracyjnym na przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), zwanej dalej „*Kodeksem cywilnym*”, jest nieuzasadnione choćby z racji tego, że *Kodeks cywilny* w art. 1 wyznacza zakres swojej regulacji: "Kodeks niniejszy reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi", natomiast *kpa* normuje jednoznacznie inny "zakres obowiązywania" oraz "zasady ogólne", jako reguły postępowania administracyjnego, które mają zastosowanie w tej sprawie, jako sprawie administracyjnej, to podkreślenia wymaga,   
że naprawienie szkody w postepowaniu administracyjnym, prowadzonym w oparciu   
o *specustawę drogową*, odbywa się w trybie przewidzianym w tej ustawie, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

Dalej podkreślić należy, że *specustawa drogowa* przyjęła 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”).

Z powyższych względów, za chybiony uznać należy zarzut Pana M. M. dotyczący nieprawidłowych, jego zdaniem, rozwiązań projektowych, zatwierdzonych zaskarżoną decyzją, w szczególności polegających na budowie ronda. Jak wyjaśnił *inwestor w* piśmie z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: D5650921/04/23, odnośnie zarzutów dotyczącego zaprojektowanego ronda, przed opracowaniem projektu budowlanego   
na zlecenie Gminy Alwernia była opracowana wielowariantowa koncepcja przebudowy przedmiotowego układu drogowego. Po wnikliwej analizie zarządców dróg, przy udziale projektantów koncepcji projektowych, został wybrany wariant optymalny. Tym samym należy stwierdzić, iż wbrew przekonaniu skarżącego, zarządcy dróg analizowali inne możliwości przebudowy układu drogowego.

Ponadto *inwestor* dodał, że przedmiotowa inwestycja jest realizowana mając   
na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 780 wraz z rozbudową skrzyżowania z drogami gminnymi wpłynie znacząco na poprawę istniejących warunków oraz bezpieczeństwo ruchu dla wszystkich użytkowników drogi. Skrzyżowanie w miejscu projektowanej inwestycji w stanie istniejącym jest skrzyżowaniem zwykłym o przesuniętych wlotach, charakteryzujące się brakiem spełnienia podstawowych warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego, a więc m.in. wymuszeniem pierwszeństwa przez pojazdy włączające się do ruchu z dróg podporządkowanych, blokowanie pasa ruchu na drodze wojewódzkiej przez pojazdy skręcające w drogi podporządkowane, wysokie prędkości na drodze głównej z uwagi   
na jej długi prosty odcinek, brak przejezdności na skrzyżowaniu dla pojazdów miarodajnych dla dróg gminnych. Jak wyjaśnił *inwestor* w rzeczonym piśmie, realizacja przedmiotowej inwestycji sprawi, że spełnione zostaną warunki dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego - w znaczący sposób poprawi się bezpieczeństwo ruchu w ramach rozbudowywanych dróg oraz projektowanego skrzyżowania w stosunku do stanu istniejącego. Ponadto, wprowadzona separacja ruchu kołowego oraz pieszego znacząco zmniejszy ryzyko wypadku i możliwość potrącenia pieszego przez pojazdy poruszające się po jezdni. Co więcej budowa skrzyżowania z ruchem okrężnym niewątpliwie wpłynie przez jego geometrię na wymuszenie redukcji prędkości.

Następnie zwrócić należy uwagę, że zarzuty zarówno Pana M. M., jak i *Spółki* koncentrują się przede wszystkim na kwestiach dotyczących dostępu do drogi publicznej i zjazdów   
z drogi wojewódzkiej nr 780 na teren ich działek.

Wyjaśnić zatem należy, iż dostęp do drogi publicznej może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Dostęp bezpośredni do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek), celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki oddzielającej daną działkę od drogi publicznej   
i jest możliwy poprzez ustanowienie służebności drogowej, bądź poprzez drogę wewnętrzną.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań   
co do rodzaju tego dostępu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17, z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt   
IV SA/Wa 1433/09). Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej.

Ponadto, wskazać należy, że na inwestorzerealizującym inwestycję drogowąciąży jedynie obowiązek zapewnienia nieruchomościom dostępu do drogi publicznej. Jak już wyżej zasygnalizowano, dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami stron skarżących. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10).

Jak wynika z akt sprawy, w tym projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej oraz wyjaśnień *inwestora* zawartych *w* piśmie z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: D5650921/04/23, dostęp do drogi publicznej nieruchomości Pana M. M.,   
tj. działki nr (powstałej po poddziale działki nr) z obrębu , został zapewniony poprzez dodatkową jezdnię, zlokalizowaną w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 780,   
a następnie zaprojektowany z niej zjazd indywidualny.

Natomiast odnośnie dostępu do drogi publicznej działki nr (powstałej po podziale działki nr) z obrębu, stanowiącej własność *Spółki,* podjęto decyzję o likwidacji istniejącego zjazdu publicznego z drogi wojewódzkiej nr 780 i budowie nowego zjazdu publicznego obsługującego sklep „Biedronka", z drogi niższej kategorii, a więc z drogi gminnej nr 21 - ul. Spacerowa w Alwerni.

Powyższe rozwiązania w zakresie dostępu działek skarżących stron do drogi publicznej, jak wyjaśnił *inwestor*, podyktowane były obowiązującymi przepisami prawa. W myśl bowiem § 9 ust. 1 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. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, gdzie z uwagi na klasę techniczną planowanej drogi, *inwestor* zdecydował się, w odniesieniu do działki Pana M. M., na zaprojektowanie dodatkowej jezdni drogi wojewódzkiej, z której zaprojektował zjazd do nieruchomości skarżącego, a która to nieruchomość nie mogła być połączona zjazdem z jezdnią główną. *Inwestor* zapewnił również dojazd do działki *Spółki* z innej drogi niższej klasy (z drogi gminnej)*.*

Nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny wydając decyzję w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powinien uwzględniać konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz wymagania techniczne drogi.

Jest zatem oczywiste, że samo sąsiedztwo z drogą wojewódzką nie stanowi   
o konieczności lokalizacji zjazdu na nieruchomości skarżących, zgodnie z ich oczekiwaniami. O lokalizacji zjazdu nie może decydować subiektywne przekonanie   
o konieczności lokalizacji zjazdu lub względy ekonomiczne i związane z "wygodą" użytkownika ruchu drogowego. Zjazd z drogi ruchu przyśpieszonego jest dopuszczalny wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2296/16).

Dodać należy, w odniesieniu do działki Pana M. M., że art. 29 ust. ustawy   
z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.)*,* zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, nakłada na zarządcę drogi,   
w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia   
5 maja 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2667/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku zatem, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd   
na nieruchomość (w sensie prawnym) – to inwestor jest zobowiązany zapewnić zjazd   
do takiej nieruchomości. Jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy do właściciela nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że w piśmie z dnia 7 kwietnia 2023 r. *inwestor* wyjaśnił, iż w ramach inwestycji zapewniono przebudowę dotychczas istniejących wszystkich zjazdów do działek przyległych do przedmiotowej inwestycji, zgodnie z art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych,* pomimo że zarządca drogi nie wydawał decyzji lokalizacyjnej na zjazd. *Inwestor* podkreślił przy tym, że zarządca drogi wojewódzkiej nie wydawał decyzji lokalizacyjnej na zjazd publiczny do działki nr 1179.

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Małopolskiego* dotyczy rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 780, a więc rozbudowy istniejącej obecnie drogi   
w oparciu o przepisy *specustawy drogowej*. Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Zarząd Województwa Małopolskiego, a nie właściciel nieruchomości (nie jest to bowiem postępowanie z wniosku właściciela nieruchomości skierowanego do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację zjazdu, prowadzone w oparciu o art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, że działki skarżących stron niewątpliwie posiadają dostęp do drogi publicznej, zaś organ orzekający w sprawie o zezwolenie   
na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania *inwestorowi* zmiany w tym zakresie przyjętych rozwiązań, zgodnie z oczekiwaniami stron skarżących, skoro nie wynikają one z wiążących przepisów prawa. Tym samym, roszczenia Pana M. M. i *Spółki* w tym zakresie należy uznać za niezasadne z przyczyn wskazanych powyżej. Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym, iż niezadowolenie stron skarżących   
w zakresie zapewnionego dostępu do drogi publicznej w żaden sposób nie świadczy   
o wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Nie można zgodzić się też z Panem M. M., że w przedmiotowej sprawie doszło   
do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich.

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 2023 r. poz. 344,   
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 pkt VI rozstrzygnięcia *decyzji Wojewody Małopolskiego* organ I instancji odniósł się   
do kwestii określonej w art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej*, zaś organ odwoławczy powyższe rozstrzygnięcia utrzymał w mocy.

Oceniając, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy mieć na względzie, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak już wcześniej wykazano, rozwiązania projektowe przyjęte w przedmiotowej dokumentacji budowlanej w żaden sposób nie naruszają uzasadnionych interesów skarżących. Kwestie rentowności dalszego prowadzenia działalności, zwrotu uzyskanego dofinansowania, konieczności zmian w zagospodarowaniu działki, czy niemożność korzystania z niej w dotychczasowy sposób, nie mogą być przedmiotem oceny   
w postępowaniu dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, bowiem w postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak   
i *Minister*, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją, o czym była już mowa powyżej.

Reasumując, stwierdzić należy, że w sprawie nie doszło do naruszenia wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu przepisów administracyjnych. Nie zamyka to jednak skarżącym prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w ich ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych.

Dodać należy, że skutkiem wywłaszczenia jest konstytucyjne i ustawowe prawo   
do rekompensaty, tj. słusznego odszkodowania za wywłaszczenie spowodowane działaniem władczym Państwa, ingerującym w sferę własności prywatnej dla realizacji inwestycji celu publicznego (art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej)*. Ustawodawca   
w *specustawie drogowej* wyznaczył termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, stanowiącej odrębne rozstrzygnięcie od zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). 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 realizację inwestycji drogowej nie przesądza się o kwestiach dotyczących odszkodowania.

Reasumując, zauważyć trzeba, iż analiza przedmiotowej decyzji nie daje podstaw   
by uznać, że ingerencja w prawo własności wynikająca z realizacji omawianego przedsięwzięcia była nieproporcjonalna do użytych środków. Zatem, choć ustalenie lokalizacji przedmiotowej inwestycji narusza – w ocenie skarżącego – jego interes, dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem. Podkreślić również pozostaje, iż regulacje zawarte w *specustawy drogowej* są zabiegiem świadomie przyjętego przez ustawodawcę rozstrzygnięcia szczegółowego w odniesieniu do inwestycji drogowych   
i z racji konkretnych zapisów tej ustawy, nie może być mowy o kolizji jej przepisów   
z przepisami innych aktów prawnych. Godzi się również zauważyć, iż ani sąd administracyjny, ani organ administracji publicznej nie są powołane do kontrolowania słuszności, celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją RP (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 907/10). Właściwy zaś w kwestii oceny ewentualnej kolizji ustawy z normami konstytucyjnymi jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Natomiast do zadań organów administracji publicznej należy stosowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Dodać należy także, że godnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane* obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając między innymi poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Fakt niedopuszczalnego pogorszenia warunków użytkowania sąsiednich nieruchomości może mieć miejsce tylko wtedy, gdy planowany obiekt naruszałby w tej mierze konkretne przepisy, co w przedmiotowej sprawie nie ma miejsca.

Podkreślenia wymaga też, że wbrew przekonaniu skarżących, *ustawa Prawo budowlane* nie zajmuje się naruszeniem zasad dobrego sąsiedztwa. *Ustawa Prawo budowlane* ma za swój przedmiot uzasadnione interesy osób trzecich, o jakich mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 tej ustawy, omówionych powyżej. Okoliczność ta nie narusza prawa skarżących   
do wystąpienia z powództwem cywilnym o powstrzymanie się od działań, które   
by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Kwestie te jednak nie mogą być rozstrzygane w postępowaniu administracyjnym.

Za nietrafny należy uznać zarzut Pana M. M. dotyczący braku przeprowadzenia konsultacji społecznych z zakresu przebudowy drogi, gdyż *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji   
z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co z kolei byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Oznacza   
to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji, jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

Niemniej, *inwestor* w piśmie z dnia 7 kwietnia 2023 r., znak: D5650921/04/23, wskazał, iż projektant w dniu 21 kwietnia 2022 r. wysyłał do Pana M. M. pismo   
z planem sytuacyjnym obrazującym całą inwestycję drogową, z prośbą o podanie informacji w sprawie możliwości obsługi komunikacyjnej działki nr 1179. Pomimo skutecznego doręczenia korespondencji *inwestor* nie uzyskał odpowiedzi na ww. pismo.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu Pana M, M., dotyczącego braku sprawdzenia, czy przedmiotowa inwestycja nie wpłynie negatywnie na środowisko, należy wyjaśnić,   
iż przedmiotowa inwestycja swoim zakresem nie kwalifikuje się do katalogu przedsięwzięć określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r., w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. 2019 poz. 1839 z późn. zm.), wobec czego uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przeprowadzenie postępowania środowiskowego w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej nie było wymagane w myśl zapisów 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 (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094). Niemniej, w ramach niniejszego zadania w zakresie możliwego wpływu na środowisko w tym m. in. środowisko gruntowo-wodne oraz formy ochrony przyrody, *inwestor* uzyskał pozytywne opinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie - pismo z dnia 13 czerwca 2022 r., znak: KR.RPU.430.111.2022.PŁ, oraz Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego - pismo z dnia 15 września 2022 r., znak: OK/462/60/2022/PS, a także ostateczne pozwolenie wodnoprawne - pismo z dnia 28 czerwca 2022 r., znak: KR.ZUZ.2.4210.399.2022.GW, dlatego powyższy zarzut nie może zostać uznany   
za słuszny.

Dodać należy, że w *decyzji Wojewody Małopolskiego* w pkt IV rozstrzygnięcia szczegółowo określono warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, mając na uwadze   
m.in. treść zaleceń zawartych w ww. opiniach oraz obowiązujące przepisy prawa. *Minister* w pełni podziela zaś informacje zawarte w rzeczonym punkcie zaskarżonej decyzji.

Podobnie, za nietrafny uznać należy zarzut Pana M. M. dotyczący braku określenia   
w zaskarżonej decyzji szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy   
i prowadzenia robót budowlanych. Wbrew twierdzeniom skarżącego, kwestie te zostały określone w punkcie IX *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Za niezrozumiały należy uznać też zarzut skarżącego dotyczący braku zbadania kompletności wymaganych dokumentów koniecznych do złożenia wniosku   
o zatwierdzenie projektu niniejszej inwestycji drogowej, wskazanych w art. 11d *specustawy drogowej*.

Wbrew przekonaniu skarżącego, analiza akt sprawy, a w szczególności wniosku   
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, wskazuje, iż jest on kompletny, ponieważ zawiera wszystkie elementy, które zostały wyszczególnione w art. 11d *specustawy drogowej*, co znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Natomiast skarżący nie wskazał jakich konkretnie, jego zdaniem, dokumentów *inwestor* nie załączył do rzeczonego wniosku, co uniemożliwia *Ministrowi* precyzyjniejsze odniesienie się do tak postawionego zarzutu.

W konsekwencji powyższych wyjaśnień, za chybione uznać należy zarzuty Pana M. M. upatrującego wadliwości *decyzji Wojewody Małopolskiego* w naruszeniu art. 7, 8, oraz 80 *kpa*.

Wskazać należy, że organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie   
i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także mają obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

Ponadto wskazać należy, że kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi w przepisach art. 7, 8 i 80 *kpa*, nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu strony postępowania, chociaż musi wykazywać, że wydane orzeczenie wynika   
z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. Materiał sprawy musi odpowiadać na wątpliwości strony i nawet jeśli nie zgadza się ona z rozstrzygnięciem, musi, w razie kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, dawać przekonanie   
o słuszności zaskarżonego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1754/13). Fakt udowodnienia danej okoliczności jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest "czynnością myślową" i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego na podstawie wiedzy   
i doświadczenia życiowego (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
22 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2267/11 oraz z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 678/10).

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób zatem przyjąć, że organ I instancji rozpoznając niniejszą sprawę nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7, 8,   
oraz 80 *kpa*, nie wykazując niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione   
w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie *Ministra* materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź,   
co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

Wyjaśnić należy także, iż 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).

W toku postępowania w sprawie wydania decyzji zezwolenia na realizację inwestycji drogowej – w ocenie *Ministra* – nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych   
w sposób, jaki podnosi skarżący, mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wbrew twierdzeniu skarżącego – organ I instancji przeprowadził wyczerpujące postępowanie, doprowadzając do wyjaśnienia całokształtu istotnych okoliczności sprawy. Zgromadzony przez organ I instancji materiał dowodowy był kompletny i umożliwiał wydanie rozstrzygnięcia, w związku z czym, podniesiony przez skarżącego zarzut dotyczący braku zebrania materiału dowodowego przez organ I instancji w wyczerpujący sposób, naruszenia art. 7, 8 oraz 80 *kpa* uznać należy za nietrafny.

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

Mając na uwadze powyższe, w ocenie *Ministra*, Wojewoda Małopolski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, 8, oraz 80 *kpa,* ocenił całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania   
o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia   
w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08).

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 Małopolskiego* nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron 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 2023 r. poz. 1634,   
z późn. zm.), 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.*

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /