Znak sprawy: DLI-II.7621.11.2022.AZ.10

Warszawa, 19 czerwca 2023 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 pózn. 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), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana M. J., od decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 4 marca 2022 r., znak: N-VIII.7820.1.22.2021, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 991 od km 0+000,00 do km 0+581,33 w Krośnie wraz z rozbudową powiązanego układu dróg gminnych nr 119603R, 119609R, 119610R, 119650R, 119651R w związku z rozbudową linii kolejowej nr 108 Stróże – Krościenko na odcinku od km 69+700 do km 72+100, a także budowa, przebudowa i rozbudowa niezbędnej infrastruktury technicznej” realizowana w ramach zadania inwestycyjnego   
pn.: „Likwidacja problemów komunikacyjnych na skrzyżowaniach układu drogowego   
z linią kolejową nr 108 na terenie miasta Krosna”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 16 września 2021 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Prezydent Miasta Krosna, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 991 od km 0+000,00 do km 0+581,33 w Krośnie wraz   
z rozbudową powiązanego układu dróg gminnych nr 119603R, 119609R, 119610R, 119650R, 119651R w związku z rozbudową linii kolejowej nr 108 Stróże – Krościenko na odcinku od km 69+700 do km 72+100, a także budowa, przebudowa i rozbudowa niezbędnej infrastruktury technicznej” realizowana w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Likwidacja problemów komunikacyjnych na skrzyżowaniach układu drogowego   
z linią kolejową nr 108 na terenie miasta Krosna”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 4 marca 2022 r., decyzję znak: N-VIII.7820.1.22.2021, o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa odcinka drogi wojewódzkiej nr 991 od km 0+000,00 do km 0+581,33 w Krośnie wraz z rozbudową powiązanego układu dróg gminnych nr 119603R, 119609R, 119610R, 119650R, 119651R w związku z rozbudową linii kolejowej nr 108 Stróże – Krościenko na odcinku od km 69+700 do km 72+100,   
a także budowa, przebudowa i rozbudowa niezbędnej infrastruktury technicznej” realizowana w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Likwidacja problemów komunikacyjnych na skrzyżowaniach układu drogowego z linią kolejową nr 108   
na terenie miasta Krosna”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Podkarpackiego”* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Pan M. J. W odwołaniu (wniesionym w terminie) skarżący podniósł zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Podkarpackiego*.

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 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 organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej   
je *decyzji Wojewody Podkarpackiego,* jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżącego.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg inwestycji, 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, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, oraz określono nieruchomości lub ich części,   
z których korzystanie będzie ograniczone.

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 „*ustawą 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 w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej* przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, inwestor może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy 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*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym (a więc sprzed nowelizacji dokonanej ww. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r.), 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 Rzeszowie z dnia 22 czerwca 2020 r., znak: WOOŚ.420.7.5.2019.AH.33, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla niniejszego przedsięwzięcia, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* postanowieniami Wojewody Podkarpackiego z dnia 8 kwietnia 2021 r.,   
  znak: I-V.7840.9.21.2020 i z dnia 21 sierpnia 2020 r., znak: I-V.7840.2.1.2020,   
  w przedmiocie udzielenia odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

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 w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne. 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 Podkarpackiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Podkarpacki 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 Podkarpacki pismem z dnia 13 grudnia 2021 r., znak: N-VIII.7820.1.22.2021, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, 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. W toku postępowania przed Wojewodą Podkarpackim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Podkarpacki w dniu 4 marca 2022 r. wydał decyzję o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Podkarpacki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.   
W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Podkarpacki doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Podkarpackiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 9 marca 2022 r., znak: N-VIII.7820.1.22.2021, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach 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 Podkarpackiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* określa również termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa   
w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Podkarpackiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. termin 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.

Rozpatrując odwołanie Pana M. J., 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 inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji 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 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21,   
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   
o gospodarce nieruchomościami) 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, dla dróg gminnych   
– odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, dla dróg znajdujących na terenie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – 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, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącego. *Inwestor,* stosownie do wezwaniaorganu odwoławczego, odniósł się do zarzutów skarżącego wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając   
w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie   
do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego nie odniósł się do przesłanego   
mu stanowiska *inwestora*, jak również nie złożył dalszych zastrzeżeń w sprawie.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżącego dotyczący naruszenia   
art. 1 *specustawy drogowej* w związku z art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z pózn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, „poprzez wydanie decyzji o lokalizacji zjazdu na działce stanowiącej (…) własność [skarżącego] w sposób, który ponad miarę ingeruje w prawo własności”.

Z uzasadnienia odwołania wynika, iż skarżący podnosząc powyższy zarzut błędnie przyjmuje, iż część jego działki nr 3008, z obrębu 0005 Śródmieście w Krośnie została wywłaszczona pod budowę drogi wewnętrznej, co do której nie mają zastosowania przepisy *specustawy drogowej*. Z analizy akt sprawy, w tym arkusza nr 2 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, stanowiącego część załącznika nr 1 do *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, wynika, iż część działki skarżącego nr 3008 (po podziale działka   
nr 3008/1 przechodząca pod inwestycję), została przejęta nie pod budowę drogi wewnętrznej, a pod budowę dodatkowej jezdni drogi wojewódzkiej.

*Specustawa drogowa* określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych* (art. 1 ust. 1 tej ustawy).   
W art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej* ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem: „inwestycji w zakresie dróg publicznych”, a więc zamierzenia budowlanego obejmującego oprócz przygotowania budowy samej drogi również realizację towarzyszącej infrastruktury drogowej, tak związanej, jak i niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

Zgodnie z § 8a ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej   
z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 124, z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*” [mającego   
w niniejszej sprawie zastosowanie na podstawie § 115 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518)], obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej, z zachowaniem warunków zawartych w § 9 ww. rozporządzenia, może być realizowana przez dodatkowe jezdnie, odpowiadające parametrom technicznym dróg klasy D, L lub Z – zlokalizowane w jej pasie drogowym. Dodatkową jezdnię stosuje się w przypadku, gdy w wyniku budowy lub przebudowy drogi nieruchomość przyległa do jej pasa drogowego traci dostęp do drogi publicznej lub w celu ograniczenia liczby zjazdów z jezdni głównej.

W powyższym przepisie wyraźnie wskazano zatem, iż dodatkowa jezdnia zlokalizowana jest w pasie drogowym. Warto przy tym wskazać, iż pojęcie „pasa drogowego” zostało zdefiniowane w treści przepisu art. 4 pkt 1 *ustawy o drogach publicznych*, co bezspornie oznacza, iż odnosi się ono do dróg publicznych. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, biorąc pod uwagę definicją legalną pojęcia drogi publicznej   
(art. 1 *ustawy o drogach publicznych*), i uwzględniając brzmienie art. 8 *ustawy o drogach publicznych*, bezspornym pozostaje, iż dodatkowa jezdnia, ze względu na zlokalizowanie jej w pasie drogowym drogi publicznej, nie może zostać zaliczona do kategorii dróg wewnętrznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października   
2019 r., sygn. akt II OSK 2742/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, na drodze klasy G (a taką właśnie klasę techniczną ma projektowana droga wojewódzka) należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas lub dodatkowej jezdni,   
o której mowa w § 8a ust. 1 pkt 2, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Wobec powyższego, wbrew twierdzeniu skarżącego, brak jest jakichkolwiek podstaw   
do uznania, że dodatkowa jezdnia drogi wojewódzkiej nr 991, przewidziana   
w dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Podkarpackiego*,   
nie stanowi drogi publicznej, lecz drogę wewnętrzną, w związku z czym do jej realizacji nie mogą mieć zastosowania przepisy *specustawy drogowej.* Skoro bowiem, jak wyżej wskazano, dodatkowa jezdnia zlokalizowana jest w pasie drogowym drogi publicznej,   
to należy uznać, iż stanowi element drogi publicznej, a nie odrębną drogę wewnętrzną.

Niewątpliwie zatem budowa dodatkowej jezdni, znajdującej się w pasie drogowym drogi publicznej, jest inwestycją dotyczącą drogi publicznej, a co za tym idzie – znajdują do niej zastosowanie przepisy *specustawy drogowej*.

Do kwestii tej odniósł się *inwestor* w piśmie z dnia 7 lutego 2022 r.,   
znak: ID-562/02/213/MK/22 (wpływ do Ministerstwa Rozwoju i Technologii w dniu   
18 lipca 2022 r.), wskazując, iż zakres inwestycji obejmuje rozbudowę skrzyżowania ulicy Lwowskiej (ciąg drogi wojewódzkiej nr 991) z drogą gminną nr DG119651R. W ramach opracowania przewidziano rozbudowę istniejącego skrzyżowania skanalizowanego drogi wojewódzkiej nr 991 (ul. Lwowska) z drogą gminną nr DG119651R na skrzyżowanie typu małe rondo. *Inwestor* - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie   
i posiadający odpowiednią wiedzę fachową - wskazał, iż rozbudowa skrzyżowania wymusza jednocześnie konieczność uporządkowania dostępu do drogi w samej strefie skrzyżowania, jak i w strefie oddziaływania skrzyżowania, zgodnie z wymaganiami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

W tym celu w rejonie ronda w projektowanym pasie drogowym drogi wojewódzkiej zaprojektowana została dodatkowa jezdnia nr 2, której przeznaczeniem jest uporządkowanie skomunikowania działek przyległych do skrzyżowania z drogą wojewódzką. *Inwestor* wyjaśnił, iż rozwiązania geometryczne tej drogi zostały przyjęte tak aby umożliwić dojazd do zabudowy pojazdom o odpowiednich gabarytach   
i parametrach ruchowych - jako pojazd miarodajny przyjęto pojazd typu śmieciarka. Przyjęta geometria drogi wymusza konieczność zajęcia m.in. części działki skarżącego   
nr 3008 (wydzielona działka nr 3008/1) w niezbędnym zakresie. Z jezdni dodatkowej zaprojektowane zostały zjazdy do przyległych działek, w tym m.in. do działki nr 3008/2, pozostającej własnością skarżącego po zatwierdzonym podziale, tak aby zapewnić funkcje projektowanej drogi (jezdni dodatkowej), jako dojazd do przyległych nieruchomości.

W konsekwencji, *Minister* uznał za zasadny sposób zajęcia terenu działki skarżącego określony we wniosku *inwestora*, a następnie w zaskarżonej *decyzji Wojewody Podkarpackiego*. Teren będący własnością skarżącego nie został wywłaszczony pod inwestycję w wymiarze większym, niż jest to wymagane. Tym samym nie ma podstaw   
do kwestionowania zakresu przejmowanego prawa własności nieruchomości skarżącego.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu *specustawy drogowej*, gdyż stanowi to cel publiczny,   
a wywłaszczonemu właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie. Tym samym konieczność pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych mieści się w klauzuli interesu publicznego, wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał   
m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada   
2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15, Lex nr 1941354. Takim celem publicznym jest   
z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji, która, jak wynika ze sprawy, stanowi konieczną inwestycję celu publicznego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący naruszenia art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo braku ustawowych przesłanek.

Wskazać należy, iż przepisy *specustawy drogowej* przewidują szczególną regulację   
w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić należy, iż art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji,   
a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Brak określenia w ww. przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi   
tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną   
w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej* jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15). Powszechnie wiadomo, że budowa/rozbudowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju. Okoliczności dotyczące konieczności budowy nowych dróg publicznych, rozbudowy istniejących oraz o przyznaniu na ten cel środków finansowych i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania są powszechnie znane i jako takie nie wymagają dowodu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olszynie z dnia   
16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 299/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 740/11, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia z dnia 15 października   
2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I, jak i II instancji, uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* przemawiało za nadaniem *decyzji Wojewody Podkarpackiego* rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem *Ministra*, Wojewoda Podkarpacki działał w granicach przyznanych mu uprawnień i uprawnień tych nie nadużył. We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym i gospodarczym przemawiającym za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona na stronach 46-47 *decyzji Wojewody Podkarpackiego*,

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, jak i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też efektywne gospodarowanie środkami publicznymi uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt   
II OSK 93/14, Lex nr 1569073, z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09, Lex nr 745002). Wniosek skarżącego o wstrzymanie wykonania *decyzji Wojewody Podkarpackiego* został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Podkarpackiego*.

Przedstawionej oceny nie może zmienić powoływanie się przez skarżącego   
w uzasadnieniu odwołania na tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 804/07. Powołany przez skarżącego wyrok dotyczyły wykładni art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, ale   
w nieobowiązującym już, zupełnie odmiennym niż obecni brzmieniu oraz przy zupełnie innej niż obecnie konstrukcji postępowania zmierzającego do przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, kiedy to przepis art. 17 ust. 1 tej ustawy odnosił się   
do decyzji o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości która związana była   
z poprzedzającym ją procesem wywłaszczenia, a nie do decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. Poza tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał  
w tym wyroku, że powoływanie się na poprawę jakości i bezpieczeństwa ruchu użytkowników drogi nie jest "uzasadnionym przypadkiem" w rozumieniu art. 17 ust. 1. Tymczasem w niniejszej sprawie nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ma być uzasadnione "interesem społecznym lub gospodarczym", co jest zupełnie innym określeniem.

Brak zgody skarżącego na podział jego działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora*   
i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, 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.

Wyjaśnić należy, iż kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy drogowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Celem *specustawy drogowej* jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie inwestycji w zakresie drogi publicznej. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu   
o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Odnosząc się do zarzutu, iż zatwierdzony podział nieruchomości w znacznym stopniu obniży jej wartość i możliwość gospodarczego wykorzystania, podkreślić trzeba wyraźnie, iż wskazane przez skarżącego kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno Wojewoda Podkarpacki, jak i *Minister*, 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.

Nieuniknione jest bowiem to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Jednakże wymaga uwzględnienia, 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).

Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Podkarpackiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat   
w majątku skarżącego, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącego 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. Wynika z tego, iż kwestia rentowności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącego nie jest przedmiotem oceny   
w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

W ocenie *Ministra,* jeżeli skarżący uważa, iż doznał szkody w wyniku przyjętych rozwiązań projektowych, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego   
i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej   
ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*,   
w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Ustawodawca w ww. przepisie zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się   
do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Organem właściwym   
do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane   
w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* (a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanym podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego   
z dotychczasowym przeznaczeniem) jest *inwestor*. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 i powołane tam orzecznictwo, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dostrzec trzeba, że skarżący domaga się utrzymania swojego status *quo* w zakresie,   
w jakim dotychczas korzystał z ww. nieruchomości i w tym kontekście jego sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. 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.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi 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 lub innych podmiotów 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).

O wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego* nie świadczą zarzuty skarżącego,   
iż realizacja przedmiotowej inwestycji spowoduje znaczne oddziaływanie na warunki prowadzenia działalności pod względem hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącegojest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. W praktyce nie istnieją bowiem przedsięwzięcia drogowe niemające żadnego wpływu na otoczenie. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji. Uznanie natomiast, że ochronie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Gdyby organ musiał brać pod uwagę w toku postępowania zarzuty o zwiększeniu natężenia ruchu drogowego czy hałasu, w terenie zabudowanym nie dochodziłoby   
do rozbudowy czy budowy dróg publicznych, co niewątpliwie leży w interesie społecznym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia   
9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 43/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nikt bowiem nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego status quo, czy też pewnej gwarancji niezmienności otoczenia. Wskazania również wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest też kwestia sposobu użytkowania drogi, a co za tym idzie to, czy w ogóle i w jaki sposób jego użytkowanie będzie oddziaływało na nieruchomość skarżącego. Skarżąca strona nie może zakładać   
że już sama realizacja rzeczonej inwestycji może prowadzić do pogorszenia warunków korzystania z jej nieruchomości, w tym zwiększenia hałasu.

Zauważyć przy tym należy, iż wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji   
na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska   
w Rzeszowie, zakończonym ostateczną *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.* Zatem zagadnienia związane z oceną potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia   
na klimat akustyczny, środowisko i ludzi były elementem postępowania w sprawie wydania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia   
co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego.

*Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* nakłada szereg warunków dotyczących rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych na etapie prowadzenia robót budowlanych i późniejszej eksploatacji inwestycji, celem ograniczenia negatywnego wpływu inwestycji na otoczenie. W zakresie ochrony klimatu akustycznego *decyzja* *o środowiskowych uwarunkowaniach* nałożyła obwiązek zaprojektowania i wykonania nawierzchni drogowej pozwalającej na redukcję hałasu drogowego, tzw. „cichej nawierzchni”. Z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wynika, iż na etapie eksploatacji przedsięwzięcia nie prognozuje się występowania ponadnormatywnego oddziaływania na stan powietrza i nie będą przekroczone dopuszczalne stężenia CO, węglowodorów alifatycznych, dwutlenku siarki, sadzy i dwutlenku azotu. Zrealizowanie przedsięwzięcia nie będzie generowało dodatkowej emisji, a poprzez usprawnienie ruchu, wpłynie ono na poprawę stanu istniejącego, dzięki optymalizacji przejazdu. Uciążliwości związane   
z realizacją zamierzenia będą miały charakter nieciągły, lokalny, przemijający i ustaną   
po zakończeniu prac (będą zbliżone do tła akustycznego wynikającego z odbywającego się normalnie ruchu na drogach).

W ocenie organu środowiskowego, uwarunkowania takie jak: rodzaj przedmiotowej inwestycji drogowej i jej charakterystyka, usytuowanie oraz rodzaj i skala możliwego oddziaływania, nie kwalifikują tego przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Trudno zatem uznać za uzasadnione wywody skarżącego odnoszące się do zwiększenia oddziaływania negatywnych czynników związanych   
z ruchem pojazdów. Wyjaśnić przy tym należy, iż niedopuszczalna jest   
w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, analiza (ocena) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, 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 i z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezasadne należy uznać zarzut skarżącego w przedmiocie naruszenia art. 7 *kpa*,   
art. 8 *kpa*, art. 77 *kpa* oraz art. 80 *kpa*.

Wbrew zarzutom skarżącego, organ I instancji przeprowadził postępowanie w sprawie wydania *decyzji Wojewody Podkarpackiego* – w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego – w sposób zgodny z art. 7 *kpa*, art. 8 *kpa*, art. 77 *kpa* i art. 80 *kpa*. Według *Ministra* uzasadnienie *decyzji Wojewody Podkarpackiego* pozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwianiu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżącego, a także umożliwia stronie zrozumienie i w miarę możliwości zaakceptowanie zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Stanowisko Wojewody Podkarpackiego nie nosi cech dowolności, lecz jest wyrazem rzetelnie przeprowadzonego postępowania. Okoliczność, że skarżący nie został przekonany, co do przyjętego w sprawie przez organ I instancji rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia prawa, gdyż skarżący ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności swoich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ   
I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* nie naruszają prawa,   
a wniesione odwołanie nie zasługuje 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. 259, 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*.