Znak pisma: DLI-I.7621.31.2022.KT.5 (KO)

Warszawa, 8 września 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 ze 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 odwołań: Pana Z. J. i Pani J. H., od decyzji Wojewody Małopolskiego nr 31/2022 z dnia   
6 października 2022 r., znak: WI-VI.7820.1.42.2021.DSk, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 od km 677+790,20 do km 678+128,85 polegająca na budowie węzła WB w km 677+872.20 na skrzyżowaniu z drogą powiatową nr 2169K (ul. Zadziele) oraz drogą powiatową nr 2175K (ul. Widokową) wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 2169K na długości   
150 m i rozbudową drogi powiatowej nr 2175K (ul. Widokowej) na długości 257 m oraz budowa i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Gaj   
w gminie Mogilany w powiecie krakowskim w województwie małopolskim”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Krakowie, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana P. M., wystąpił do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem z dnia 20 lipca 2021 r., uzupełnionym   
i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 od km 677+790,20 do km 678+128,85 polegająca na budowie węzła WB w km 677+872.20 na skrzyżowaniu z drogą powiatową nr 2169K (ul. Zadziele) oraz drogą powiatową   
nr 2175K (ul. Widokową) wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 2169K na długości   
150 m i rozbudową drogi powiatowej nr 2175K (ul. Widokowej) na długości 257 m oraz budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Gaj   
w gminie Mogilany w powiecie krakowskim w województwie małopolskim". *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Małopolski wydał decyzję nr 31/2022 z dnia 6 października 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.42.2021.DSk, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Małopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej   
nr 7 od km 677+790,20 do km 678+128,85 polegająca na budowie węzła WB w km 677+872.20 na skrzyżowaniu z drogą powiatową nr 2169K (ul. Zadziele) oraz drogą powiatową nr 2175K (ul. Widokową) wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 2169K na długości 150 m i rozbudową drogi powiatowej nr 2175K (ul. Widokowej) na długości   
257 m oraz budowa i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Gaj w gminie Mogilany w powiecie krakowskim w województwie małopolskim" i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

* Pan Z. J. [pismo z dnia 24 października 2022 r. złożone osobiście   
  w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie w dniu 25 października   
  2022 r.],
* Pani J. H. [pismo z dnia 1 listopada 2022 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada   
  2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640), w dniu 2 listopada 2022 r.].

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

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i 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 strony skarżące.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określono zmiany   
w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi.

Wskazać jednocześnie 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. Jednocześnie, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych w sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami Prawa budowlanego, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem z postępowaniem   
w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów ustawy Prawo budowlane.

Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia posługiwanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r.,   
bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W ocenie *Ministra* racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 *ustawy nowelizującej* nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca   
2021 r., sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez *inwestora* projekt budowlany, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej* przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o przepisy *ustawy* *Prawo budowlane*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 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.

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*, jak również jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Mogilany z dnia 30 sierpnia 2018 r., znak: GARO.6220.4.2017, o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji pn.: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie małopolskim na DK 7 w miejscowości Gaj   
  w km. 677+750 – 678+150””, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, zwaną dalej „*decyzją* *o środowiskowych uwarunkowaniach*”*,*
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 października 2021 r., znak: KR.RUZ.4210.135.2021.AM, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 14 września 2022 r. znak:   
  WI-VI.7820.4.23.2021.ASk, zwanym dalej „p*ostanowieniem udzielającym zgody   
  na odstępstwo*”, udzielającym zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*”.

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. W niniejszej sprawie stosuje się zatem przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.*

*Inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz   
art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź oświadczenie o niewydaniu opinii   
w terminie, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku, jak i wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

Analizując zaś 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 21 października 2021 r., znak:   
WI-VI.7820.1.42.2021.DSk, 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. W toku postępowania przed Wojewodą Małopolskim wniesiono zastrzeżenia i wnioski 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 Małopolski wydał decyzję nr 31/2022 z dnia 6 października 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.42.2021.DSk, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 od km 677+790,20 do km 678+128,85 polegająca na budowie węzła WB w km 677+872.20 na skrzyżowaniu   
z drogą powiatową nr 2169K (ul. Zadziele) oraz drogą powiatową nr 2175K   
(ul. Widokową) wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 2169K na długości   
150 m i rozbudową drogi powiatowej nr 2175K (ul. Widokowej) na długości 257 m oraz budowa i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Gaj   
w gminie Mogilany w powiecie krakowskim w województwie małopolskim". 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 11 października 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.42.2021.DSk, 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.

Tym samym, uznając, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa, Minister* utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

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 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, 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 grudnia 2022 r. znak: DLI-I.7621.31.2022.KO.1, 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   
16 stycznia 2023 r., znak: 186/735-GAJ/pm/23, odniósł się do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym przy piśmie z dnia 29 marca 2023 r., znak: DLI-I.7621.31.2022.KT.2 (KO), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie. Skarżące strony nie skorzystały z przysługującego im prawa.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w odwołaniu Pana Z. J.  
i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że dotyczą one w dużej mierze braku zapewnienia dostępu do drogi publicznej, poprzez nie uwzględnienie w projekcie budowlanym zjazdu z działki nr 434/4 z obrębu 0004 Gaj, na drogę publiczną, tj. drogę powiatową 2169K (ul. Zadziele). Powyższe zostało powiązane z naruszeniem art. 11f   
ust. 1 pkt 4 oraz art. 11f ust. 1 pkt 8 ppkt h) *specustawy drogowej*.

Wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawa 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”*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że ww. art. 29 ust. 2 *ustawy 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: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15 i z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/16, 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).

Sama możliwość wjazdu na działkę z drogi publicznej jest niewystarczająca dla uznania, że ma ona dostęp do drogi publicznej poprzez zjazd publiczny czy indywidualny. Dostęp ten musi mieć charakter legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego, czy też administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku, 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. Z powyższego wynika, iż nie projektuje się zatem zjazdów do nieruchomości które przed budową/rozbudową drogi legalnych zjazdów były pozbawione.

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Małopolskiego* -   
o czym była mowa powyżej - dotyczy rozbudowy istniejącej drogi krajowej, w oparciu   
o przepisy *specustawy drogowej.* Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Krakowie, 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*).

Wyjaśnienia również wymaga, iż w ramach *specustawy drogowej* ustawodawca przewidział konieczność minimalizowania negatywnych skutków inwestycji drogowej dla sąsiednich nieruchomości, czego wyrazem jest art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h tej ustawy, zgodnie z którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów. Celem tej normy jest ochrona właścicieli nieruchomości przylegających do drogi objętej inwestycją, przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej i tzw. pośrednim wywłaszczeniem.   
Ma to szczególne znaczenie, gdy wskutek inwestycji drogowej zmieniają   
się uwarunkowania dotyczące obsługi komunikacyjnej sąsiadujących z drogą nieruchomości. Powołana regulacja *specustawy drogowej* w sposób oczywisty koresponduje z treścią art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, nakładając obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 435/17).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądowoadministracyjnego, decyzja co do budowy zjazdu do określonej nieruchomości z drogi objętej inwestycją, która ma być zrealizowana na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydawanego w trybie *specustawy drogowej*, jest częścią koncepcji przedstawianej przez inwestora, której racjonalności czy słuszności organ nie ma podstawy kwestionować. Ograniczeniem wyboru inwestora w tym względzie jest art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, zgodnie z którym „w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi”. Tym samym, jak już wyżej wskazano, o ile zatem przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał już legalny zjazd do danej nieruchomości - inwestor jest zobowiązany zapewnić zjazd do takiej nieruchomości. W przeciwnym przypadku - stosownie do treści art. 29 ust. 1 *ustawy   
o drogach publicznych* - inicjatywa w zapewnieniu zjazdu należy do właściciela nieruchomości (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy   
z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12).

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia   
16 stycznia 2023 r., wynika, ww. działka nr 434/4 nie posiadała istniejącego zjazdu bezpośrednio z drogi powiatowej nr 2169K (ul. Zadziele), a jedynie przylega do jej pasa drogowego. W konsekwencji uznać należy, że zakres rozbudowy drogi powiatowej   
nr 2169K w żaden sposób nie zmienia istniejących warunków dostępu do drogi publicznej dla tej działki.

Tym samym uznać należy, że w niniejszej sprawie na *inwestorze* nie ciążył obowiązek wynikający z art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych,* polegający na budowie zjazdu do działki nr 434/4. Strona skarżąca nie może domagać się, aby zarządca drogi obciążony był obowiązkiem wynikającym z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o budowie zjazdu zapewniającego działce skarżącego dostęp bezpośrednio do drogi powiatowej nr 2169K, skoro dotychczas nie została wydana żadna decyzja administracyjna zezwalająca na lokalizację zjazdu z drogi powiatowej nr 2169K na wskazaną powyżej działkę. Jest przy tym oczywiste, że samo sąsiedztwo z drogą powiatową nie uzasadnia lokalizacji zjazdu na nieruchomość skarżącego. O lokalizacji zjazdu nie może decydować subiektywne przekonanie o konieczności lokalizacji zjazdu lub względy ekonomiczne i związane z "wygodą" użytkownika ruchu drogowego.

Powyższe nie oznacza, jak błędnie twierdzi skarżący, iż pozbawiono jego działkę do dostępu do drogi publicznej.

Pojęcie „dostępu do drogi publicznej” i „zjazdu z drogi publicznej” nie są tożsame. 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. Aby uznać, że skarżący ma dostęp do drogi publicznej należy wykazać, iż w pobliżu nieruchomości skarżącego znajduje się droga mająca charakter drogi publicznej w rozumieniu przepisów *ustawy o drogach publicznych*. 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. Brak jest przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego dostępu do drogi publicznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia   
22 kwietnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 397/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie działka nr 434/4 należąca do skarżącego ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Z załączników graficznych do *decyzji Wojewody Małopolskiego* (tj. mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych i istniejącym uzbrojeniem terenu oraz projekt zagospodarowania terenu- nr rys. PZT-02 1) wynika, że działka skarżącego posiada bezpośredni dostęp do drogi powiatowej, przy której jest położona.

Podkreślić należy, iż skarżącemu, zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem do zarządcy drogi powiatowej (tu: Zarządu Powiatu Krakowskiego) o zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi powiatowej nr 2169K na ww. działkę. Ostateczne rozstrzygnięcie ww. kwestii może nastąpić jedynie w odrębnej decyzji administracyjnej (a nie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) na lokalizację zjazdu po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i przeanalizowaniu konkretnego wniosku strony określającego m.in. lokalizację i rodzaj zjazdu.

Wskazać przy tym należy, iż skarżący również na etapie postępowania przez Wojewodą Małopolskim wnosił o zaprojektowanie zjazdu. Do żądania tego organ pierwszej instancji odniósł się w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia, uznając je za nieuzasadnione (str. 29-31 uzasadnienia *decyzji Wojewody Małopolskiego*), a skarżący nie przedstawił żadnych nowych okoliczności mających wpływ na przyjęte w tej sprawie rozstrzygnięcie.

Mając powyższe na uwadze, za niezasadne należy uznać zarzuty braku zapewnienia dostępu do drogi publicznej, poprzez nie uwzględnienie w projekcie budowlanym zjazdu z działki nr 434/4 z obrębu 0004 Gaj, na drogę publiczną, tj. drogę powiatową 2169K   
(ul. Zadziele), co zostało powiązane przez skarżącego z naruszeniem art. 11f ust. 1 pkt 4 oraz art. 11f ust. 1 pkt 8 ppkt h) *specustawy drogowej*.

Jednocześnie odnosząc się w tym miejscu do ww. zarzutu naruszenia art. 11f ust. 1   
pkt 4 *specustawy drogowej* poprzez brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej,   
co - zdaniem skarżącego – skutkuje brakiem poszanowania wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, wskazać należy, co następuje.

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. (t.j. 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”.

Przechodząc zaś na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że na stronie 14   
pkt VI *decyzji* *Wojewody Małopolskiego* uwzględniono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Bez znaczenia przy tym dla oceny naruszenia art. art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* pozostaje argumentacja skarżącego, że przyjęte w projekcie budowlanym rozwiązania dotyczące zjazdów z działek sąsiednich, tj. działki nr 434/3 i 440, na drogę powiatową 2169K (ul. Zadziele), uniemożliwiają z technicznego i formalnego punktu widzenia uzyskanie przez niego pozytywnych uzgodnień z zarządcą drogi w zakresie lokalizacji zjazdu z działki nr 434/4 na drogę powiatową nr 2169K (ul. Zadziele) –   
po zakończeniu budowy projektowanej inwestycji drogowej.

Wskazać bowiem należy, że kwestie dotyczące dokonywania uzgodnień z właściwym zarządcą drogi co do lokalizacji przyszłego zjazdu na wniosek właściciela nieruchomości, pozostają poza zakresem niniejszego postępowania. Jak już bowiem wyjaśniono powyżej, rozstrzygnięcie ww. kwestii może nastąpić jedynie w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

W kontekście powyższego, zarzut Pana Z. J. dotyczący naruszenia   
art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*, uznać należy za chybiony.

Ustosunkowując się natomiast do argumentów strony skarżącej, że decyzja naraża skarżącego na straty spowodowane brakiem możliwości użytkowania i zagospodarowania nieruchomości, wyjaśnić należy, iż tego rodzaju kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji publicznej właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji zarówno organ I, jak i II instancji, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej istoty tego przedsięwzięcia, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja   
w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Nie oznacza to jednak, że decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej jest wadliwa.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, że organ wydający w niniejszej sprawie 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 należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Małopolskiego, jak i *Ministra*, nie jest zatem 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. Ingerencja w sferę praw i wolności jest natomiast rekompensowana na mocy *specustawy drogowej* stosownym odszkodowaniem.

Odnosząc się zaś do zarzutów Pani J. H. i argumentacji przedstawionej na ich poparcie, wskazać należy, że w istocie dotyczą one braku zgody skarżącej na lokalizację inwestycji drogowej na jej działce. Skarżąca wskazuje, że podział działki   
nr 437 obręb 0004 Gaj, i tym samym likwidacja drogi dojazdowej do ww. działki, uniemożliwi jej korzystanie z nieruchomości zgodnie z ustaleniami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz utrudni bądź uniemożliwi dokonanie planowanej przez nią inwestycji w przyszłości.

Rozpatrując tak postawiony zarzut, przede wszystkim podkreślić należy, iż brak zgody skarżącej strony na realizację przedmiotowej inwestycji na jej działce, 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 skarżącej strony na realizację przedmiotowej inwestycji   
w obszarze jej działki 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.

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

Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego przytaczania.

Zauważyć również należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy*,* badają zgodność z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Jak już wskazano w niniejszej decyzji, przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Małopolskiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej strony, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącą zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności   
z prawem powszechnie obowiązującym.

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

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

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

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów zawartych   
w odwołaniu Pani J. H., *Minister* stwierdził, że rozwiązania projektowe -   
w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej strony - zatwierdzone w *decyzji Wojewody* *Małopolskiego,* są prawidłowe.

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

Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 16 stycznia 2023 r.*,* odnosząc się do zastrzeżeń Pani J. H., działka ewidencyjna nr 437 należąca do skarżącej w zasadniczej części nie przylega do pasa drogowego drogi powiatowej nr 2169K (ul. Zadziele) i nie jest zagospodarowana. Posiada jedynie pas terenu o szerokości około 12 m łączący zasadniczą część działki z ww. drogą powiatową nr 2169K. Jak dalej wskazał *inwestor*,   
w stanie istniejącym działka nie posiada zjazdu z drogi powiatowej nr 2169K   
(ul. Zadziele). W wyniku zaprojekowanych rozwiązań, na części ww. działki zaplanowano budowę drogi powiatowej nr 2175K jako dojazdu do planowanego wiaduktu nad drogą krajową nr 7. W sąsiedztwie istniejącego dostępu działki nr 437 zaprojektowano również połączenie drogi powiatowej nr 2175K z łącznicą Ł-2 i jezdnią dodatkową DJ-2.   
W efekcie fragment działki nr 437 na połączeniu z drogą powiatową nr 2169K zawęził się do około 5,5 m, natomiast miejsca połączenia z drogą powiatową nr 2169K znalazło się w obrębie tarczy ww. skrzyżowania.

Z tego względu zdecydowano o konieczności zaprojektowania zjazdu do działki nr 437/2, powstałej po podziale działki nr 437 i pozostającej przy dotychczasowym właścicielu, który to zjazd utrzyma jej dostęp do drogi publicznej. Dlatego też w projekcie przewidziano budowę (wzdłuż korpusu drogi powiatowej nr 2169K) zjazdu indywidualnego o szerokości jezdni 3,0 m. Zjazd ten został w całości zlokalizowany   
w projektowanym pasie drogowym drogi krajowej nr 7, stąd korzystanie z niego przez użytkowników działki nr 437/2 nie będzie w żaden sposób ograniczone ani zależne od innych podmiotów czy osób.

Jak dalej podkreślił *inwestor,* przyjęte rozwiązania i skutkująca tym zajętość działki   
nr 437 są konsekwencją bardzo trudnych warunków terenowych. W obrębie inwestycji są bowiem zlokalizowane sieć gazu wysokiego ciśnienia, stacja redukcyjna gazu wysokiego ciśnienia, częściowo czynne osuwisko wraz z jego istniejącymi już zabezpieczeniami (zarówno pod względem drogi krajowej nr 7, jak i stateczności   
ww. gazu wysokiego ciśnienia), skomplikowane ukształtowanie terenu, niekorzystny układ wysokościowy i przebieg wychodzących do drogi krajowej nr 7 dróg powiatowych oraz istniejąca zabudowa.

Obecnie przyjęte rozwiązania są opracowane również w oparciu o *decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach,* która to zakładała opisane wyżej rozwiązanie połączenia działki nr 437 z drogą powiatową nr 2169K.

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

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są bowiem w art. 86 pkt 2 ustawie z dnia 3 października   
2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” co do zasady nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia   
na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

Wobec powyższego wskazać należy, iż z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie wynika, aby skarżąca w toku postępowania środowiskowego składała jakiekolwiek uwagi co do przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej.

Mając powyższe na uwadze, zarzuty Pani J. H. dotyczące braku zgody skarżącej na lokalizację inwestycji drogowej na jej działce z uwagi na uniemożliwienie   
jej korzystania z nieruchomości, należy uznać za chybione.

Rozpatrując zaś poruszane przez skarżącą kwestie dotyczące wysokości odszkodowania, wyjaśnić należy, iż decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za przejęte pod inwestycję nieruchomości lub ich części wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (w przedmiotowej sprawie wojewoda).

Kwestie dotyczące wypłaty odszkodowania nie są jednak przedmiotem postępowania   
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Dopiero w toku postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania możliwe (i konieczne) będzie oszacowanie wartości przejętych na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. Odszkodowanie ustalone będzie w oparciu o operat rzeczoznawcy majątkowego sporządzonego na dzień wydania *decyzji Wojewody Małopolskiego.*

Na koniec zaznaczenia wymaga, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego   
od oczekiwanego przez skarżące strony 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 zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem. Strona ma natomiast prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności wniesionego środka zaskarżenia,   
zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi   
z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

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), 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*.