Znak sprawy: DLI-II.7621.44.2022.AZ.4

Warszawa, 5 maja 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775), 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 Pani Z. F., Pani E. I. i Pana R. F., reprezentowanych przez pełnomocnika Pana D. L. oraz Pana J. T. od decyzji Wojewody Śląskiego Nr 17/2022 z dnia 27 września 2022 r., znak: IFXIII.7820.28.2021,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi S1 Kosztowy – Bielsko-Biała Odcinek III Dankowice – węzeł „Suchy Potok” (z węzłem)”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumnę nr 7 pn. „Powierzchnia ograniczenia trwałego [m2]” tabeli zawierającej działki ograniczone w korzystaniu, znajdującej w pkt VIII.4.1 – w zakresie pozycji nr: 297-300, pozycji nr: 303-313,   
  i pozycji nr: 315-320 (strony 80-83),
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, kolumny nr 7 pn. „Powierzchnia ograniczenia trwałego [m2]” i nr 8 pn. „Rodzaj sieci” tabeli zawierającej działki ograniczone w korzystaniu, znajdującej w pkt VIII.4.1 – w zakresie pozycji nr: 301 i 302 (strony 80-81),
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę znajdującą się w pkt V.1 – w zakresie pozycji nr 337 dotyczącej działki nr 614/4, z obrębu Janowice (strona 26),
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 14, w wierszu   
  4-7, licząc od góry strony, zapis:

„- w dniu 30 czerwca 2016 r., przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48 (której nadano rygor natychmiastowej wykonalności) na etapie realizacji i eksploatacji inwestycji określone szczegółowo w pkt I.2 oraz na etapie eksploatacji inwestycji wskazane w pkt II. powołanej decyzji;”

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 44, w wierszu   
  18-19, licząc od góry strony, zapis:

„- w dniu 30 czerwca 2016 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 32, w wierszu   
  25-26, licząc od dołu strony, zapis:

„**VI. Oznaczenie nieruchomości lub ich części według ewidencji gruntów, które staną się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 35, w wierszu   
  12-15, licząc od dołu strony, zapis:

„**VI.3.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **gminę Wilamowice** z dniem   
w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 36, w wierszu   
  2-5, licząc od dołu strony, zapis:

„**VI.4.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **gminę Bestwina** z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 37, w wierszu   
  2-5, licząc od góry strony, zapis:

„**VI.5.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **gminę Miasta Bielsko-Biała**   
z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli znajdującej w pkt VIII.4.1, zapisu stanowiącego nową treść kolumny   
  nr 7 - w zakresie dotyczącym:
* pozycji nr 297 ww. tabeli (strona 80):

„

|  |
| --- |
| 3695 |

”

* pozycji nr 298 ww. tabeli (strona 80):

„

|  |
| --- |
| 507 |

”

* pozycji nr 299 ww. tabeli (strona 80):

„

|  |
| --- |
| 4830 |

”

* pozycji nr 300 ww. tabeli (strona 80):

„

|  |
| --- |
| 4006 |

”

* pozycji nr 303 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 415 |

”

* pozycji nr 304 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 830 |

”

* pozycji nr 305 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 1067 |

”

* pozycji nr 306 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 94 |

”

* pozycji nr 307 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 6836 |

”

* pozycji nr 308 ww. tabeli (strona 81):

„

|  |
| --- |
| 1018 |

”

* pozycji nr 309 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 119 |

”

* pozycji nr 310 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 332 |

”

* pozycji nr 311 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 529 |

”

* pozycji nr 312 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 1433 |

”

* pozycji nr 313 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 917 |

”

* pozycji nr 315 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 933 |

”

* pozycji nr 316 ww. tabeli (strona 82):

„

|  |
| --- |
| 18 |

”

* pozycji nr 317 ww. tabeli (strona 83):

„

|  |
| --- |
| 1 |

”

* pozycji nr 318 ww. tabeli (strona 83):

„

|  |
| --- |
| 260 |

”

* pozycji nr 319 ww. tabeli (strona 83):

„

|  |
| --- |
| 142 |

”

* pozycji nr 320 ww. tabeli (strona 83):

„

|  |
| --- |
| 2511 |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia,   
  w tabeli znajdującej w pkt VIII.4.1, zapisu stanowiącego nową treść kolumn   
  nr 7 i nr 8 - w zakresie dotyczącym pozycji nr: 301 i 302 (strony 80-81):

„

|  |  |
| --- | --- |
| 0 | - |
| 0 | - |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w tabeli znajdującej się w pkt V.1, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 337 tej tabeli (strona 26):

„

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 337. | 614/4 | 614/25 | - | 614/26 | - | Janowice |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 14, nowego zapisu:

„- w dniu 30 czerwca 2016 r., przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48 (której nadano rygor natychmiastowej wykonalności) na etapie realizacji i eksploatacji inwestycji określone szczegółowo w pkt I.2 oraz na etapie eksploatacji inwestycji wskazane w pkt II. powołanej decyzji;

- w dniu 3 października 2022 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, znak: DOOŚ.WDŚZOO.420.30.2022.mko.8, uchylającej w części   
i umarzającej w tym zakresie postępowanie organu pierwszej instancji, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującej w mocy ww. decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska   
w Katowicach z dnia 30 czerwca 2016 r., znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48;”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 44, nowego zapisu:

„- w dniu 30 czerwca 2016 r. przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach, znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48;

- w dniu 3 października 2022 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, znak: DOOŚ.WDŚZOO.420.30.2022.mko.8;”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 32, w wierszu 25-26, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**VI. Oznaczenie nieruchomości lub ich części według ewidencji gruntów, które staną się własnością Skarbu Państwa.**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 35, w wierszu 12-15, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**VI.3.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **Skarb Państwa** z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 36, w wierszu 2-5, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**VI.4.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **Skarb Państwa** z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 37, w wierszu 2-5, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**VI.5.** Stwierdzam nabycie z mocy prawa przez **Skarb Państwa** z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna oznaczonych poniżej nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji określających granicę pasa drogowego projektowanej **drogi gminnej** (w nawiasie podano oznaczenie numeru działki przed podziałem):”.

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 2 czerwca 2021 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Śląskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi S1 Kosztowy – Bielsko Biała Odcinek III Dankowice   
– węzeł „Suchy Potok” (z węzłem)”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Śląski wydał   
w dniu 27 września 2022 r. decyzję nr 17/2022, znak: IFXIII.7820.28.2021, o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi S1 Kosztowy – Bielsko-Biała Odcinek III Dankowice – węzeł „Suchy Potok” (z węzłem)”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Śląskiego”* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Śląskiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli Pani Z. F., Pani E. I. i Pan R. F., reprezentowani przez pełnomocnika Pana D. L. oraz Pan J. T. W odwołaniach (wniesionych w terminie) skarżący podnieśli zarzuty   
w sprawie *decyzji Wojewody Śląskiego*.

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 Śląskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżących.

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 Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, oraz określono nieruchomości lub ich części,   
z których korzystanie będzie ograniczone.

Wyjaśnienia wymaga, iż w dniu 13 maja 2021 r., weszła w życie ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania   
na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 784), zwaną dalej „*ustawą nowelizującą*”.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej*, dodanym na mocy *ustawy nowelizującej*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera – w przypadku inwestycji, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa – załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, o ile dołączenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a ustawy  
z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania   
na środowisko (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą   
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”.

Wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej został złożony w dniu 2 czerwca 2021 r., a zatem przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy obowiązujące w brzmieniu po wejściu w życie *ustawy nowelizującej*. Jednocześnie decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 30 czerwca 2016 r., znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48,   
o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: Budowa drogi ekspresowej S1 od węzła „Kosztowy II” w Mysłowicach do węzła „Suchy Potok”,   
w Bielsku-Białej, została wydana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Natomiast do wniosku z dnia 2 czerwca 2021 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, *inwestor* nie załączył dokumentu wymienionego w art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej*, a brak ten nie został zweryfikowany przez Wojewodę Śląskiego.

Powyższy błąd Wojewody Śląskiego został jednakże naprawiony przez *Ministra* w trakcie postępowania odwoławczego. Zarówno postępowanie pierwszo, jak i drugoinstancyjne mają w pełni charakter merytoryczny, co nie wyklucza przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji i wydania decyzji co do meritum sprawy. Podkreślić należy, że nowelizacja *kpa* dokonana tzw. nowelą kwietniową z 2017 r. [ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935)], wskazuje na to, że ustawodawca wzmacnia zakres i funkcję postępowania odwoławczego, podkreślając merytoryczny charakter tego postępowania, który nawet przy istotności naruszeń przez organ I instancji reguł postępowania dowodowego nie musi prowadzić do uchylenia decyzji i ponownego rozpatrywania sprawy.

Organ odwoławczy ma możliwość skorzystania z art. 136 *kpa*. Norma z art. 136 *kpa* uprawnia bowiem organ odwoławczy do przeprowadzenia na żądanie strony lub   
z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów   
w sprawie albo zlecenia przeprowadzenia tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1484/21 wskazano, iż: „Brak załącznika do wniosku w postaci kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, kopii mapy katastralnej, przyjętych   
do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, wymaganej stosownie do dyspozycji art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest brakiem usuwalnym, który można uzupełnić w ramach dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów   
i materiałów w sprawie, nie wykracza to poza ramy art. 136 KPA”.

W omawianym przypadku istniały wszelkie przesłanki ku temu, aby organ II instancji zastosował art. 136 *kpa* i przeprowadził uzupełniające postępowanie dowodowe   
w zakresie dokumentu wymienionego w art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej*. Organ II instancji może rozszerzyć granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ I instancji, jak i na te, które po wydaniu decyzji uległy zmianie oraz te, które w świetle zmienionych przepisów prawa mają dla sprawy znaczenie prawne. W związku z powyższym, sanowanie przez *Ministra*   
w niniejszej sprawie wyżej opisanego błędu organu I instancji, było uprawnione. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że zarówno postępowanie prowadzone przez organ I, jak   
i II instancji było tożsame pod względem podmiotowym i przedmiotowym, i dotyczyło tego samego wniosku *inwestora*, którego zakres nie podlegał samodzielnej (władczej) modyfikacji przez organ odwoławczy na etapie postępowania odwoławczego.

Wobec powyższego, organ odwoławczy, działając na podstawie art. 136 *kpa*, wezwał *inwestora* w piśmie z dnia 28 grudnia 2022 r., znak: DLI-II.7621.44.2022.AZ.2,   
do wyjaśnienia braku załączenia do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, dokumentu wymienionego w art. 11d ust. 1   
pkt 7b *specustawy drogowej*. Przy piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r., znak: PR-794/20-527/KJ-ZD6, *inwestor* przekazał, w formie elektronicznej na płycie CD, dokument wymieniony w art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej*.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia uznać należy, iż Wojewoda Śląski owszem nieprawidłowo ustalił stan faktyczny sprawy, opierając się na niepełnej dokumentacji sprawy (brak dokumentu wymienionego w art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej*). Jednakże kwestia ta została uzupełniona przez *Ministra* w postępowaniu odwoławczym. Tym samym *Minister* skorygował wady postępowania organu I instancji w zakresie niekompletności materiału dowodowego.

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, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, 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 Katowicach   
  z dnia 30 czerwca 2016 r., znak: WOOŚ.4200.1.2015.AM.48, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: Budowa drogi ekspresowej   
  S1 od węzła „Kosztowy II” w Mysłowicach do węzła „Suchy Potok” w Bielsku-Białej, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*”,
* decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 3 października 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚZOO.420.30.2022.mko.8, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*”, uchylającą w części i umarzającą w tym zakresie postępowanie organu I instancji, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie   
  co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy *decyzję   
  o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*,
* decyzją Burmistrza Wilamowic z dnia 21 kwietnia 2021 r., znak: IS.6220.13.2020, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa wodociągu DN300 zasilającego m. Dankowice”,
* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach   
  z dnia 19 sierpnia 2021 r., znak: WOOŚ.420.6.2021.JB.16, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia   
  pn.: „Budowa fragmentów sieci infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, elektrycznej, energoelektrycznej, teletechnicznej, nawierzchni dróg utwardzonych pasów na potrzeby utrzymania, rowów drogowych, zjazdów, zbiorników retencyjnych, fragmentu nasypów drogowych i przepustów, barier ochronnych, elementów oznakowania oraz konserwacja przebudowa rowów melioracyjnych i cieków w ramach budowy drogi S1 Kosztowy - Bielsko- Biała Odcinek III Dankowice - Węzeł „Suchy Potok" (z węzłem)”,
* postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach   
  z dnia 8 lipca 2022 r., znak: WOOŚ.4222.6.2021.AM.8, uzgadniającym realizację przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji, zwanym dalej „*postanowieniem uzgadniającym*”,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 27 sierpnia 2021 r.,   
  znak: GL.RUZ.4210.72.2021.AK, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 22 października 2021 r., znak: KR.RUZ.4210.72.2021.MLP, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego,
* postanowieniami Wojewody Śląskiego w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo 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*. Stosownie do art. 11d ust. 7a *specustawy drogowej*, *inwestor* załączył   
do wniosku wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa   
w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. [Dz. U.   
z 2023 r. poz. 645)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytqobrgq4tg), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, oraz uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 *ustawy o drogach publicznych*.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b   
ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał zatem, że poza uchybieniem, o którym była mowa powyżej i które to uchybienie zostało konwalidowane przez *Ministra*, zawierał on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

Następnie, organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Śląskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Śląski 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 Śląski pismem z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: IFXIII.7820.28.2021, 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 Śląskim, wniesiono zastrzeżenia dotyczące inwestycji, które zostały przekazane *inwestorowi* w celu udzielenia wyjaśnień, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Działając na podstawie art. 89 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku   
i jego ochronie*, Wojewoda Śląski zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach, działając na podstawie art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie*, zwrócił się do Wojewody Śląskiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia drogowego. Spełniając powyższy obowiązek Wojewoda Śląski poinformował społeczeństwo o możliwości zapoznania się   
z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków. Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach wydał *postanowienie uzgadniające*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Śląski w dniu 27 września 2022 r. wydał decyzję o zezwoleniu   
na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Śląski 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 toku postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Śląski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Śląskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji   
w drodze zawiadomień z dnia 6 października 2022 r., znak: IFXIII.7820.28.2021, 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 Śląskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Śląskiego* określa również termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Śląskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 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.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

W orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09, Lex nr 745088, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1228/10, Lex nr 756450, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kpa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 618-619, A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji, a wydaniem decyzji   
w postępowaniu odwoławczym. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez *inwestora*.

W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, *inwestor* pismem z dnia 6 lutego 2023 r., znak: PR-794/20-509/MH-ZG (przekazanym przy piśmie Wojewody Śląskiego   
z dnia 10 lutego 2023 r., znak: IFXIII.7820.28.2021), wniósł o zmianę zapisów zaskarżonej decyzji, w zakresie podanych w tabeli znajdującej w pkt VIII.4.1, powierzchni trwałych ograniczeń na działkach wymienionych w pozycji nr 297-313 oraz nr 315-320 tabeli.

Wnioskowana zmiana - jak wyjaśnił *inwestor* - polega na zmniejszeniu ustanowionego obszaru ograniczenia trwałego w korzystaniu z nieruchomości odnośnie terenu niezbędnego na potrzeby konserwacji i usuwania awarii linii elektroenergetycznej   
na rzecz każdoczesnego właściciela sieci. *Inwestor* wyjaśnił, iż powyższa zmiana wynika z wytycznych gestora sieci - Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A, zgodnie z którymi nastąpiła konieczność ustanowienia obszaru trwałego ograniczenia w pasie o szerokości całkowitej 50 m (po 25 m od osi linii elektroenergetycznej). *Inwestor* wyjaśnił jednocześnie, iż zajętość terenu na obszarze oznaczonym w projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część projektu budowlanego,linią przerywaną koloru fioletowego, w celu wykonania prac nie ulega zmianie.

W tym miejscu warto podkreślić, iż przepisy prawa umożliwiają ustanowienie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ograniczenia w sposobie korzystania   
z nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu,   
na rzecz każdoczesnego właściciela sieci, jak orzeczono to w zapisach na str. 45 *decyzji Wojewody Śląskiego*. Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*   
do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy   
art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „*ugn*”. To zaś oznacza,   
że do ograniczania – w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 11f *specustawy drogowej* – sposobu korzystania z nieruchomości odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 124 ust. 6 *ugn*. W myśl art. 124 ust. 6 *ugn*, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów   
i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Przepisy ust. 4 stosuje się odpowiednio.

Mając powyższe na uwadze, po analizie akt sprawy, *Minister* uwzględnił wniosek *inwestora* o zmianę zapisów w tabeli określającej działki z ograniczonym sposobem korzystania, odnośnie obszaru trwałego ograniczenia w korzystaniu z działek wymienionych w ww. wniosku z dnia 6 lutego 2023 r., na potrzeby konserwacji   
i usuwania awarii sieci uzbrojenia terenu (dwutorowej sieci elektroenergetycznej napowietrznej WN 220kV).

Następnie, wskazać należy, iż Wojewoda Śląski w piśmie z dnia 21 kwietnia 2023 r.,   
znak: IFXIII.7820.28.2021, zwrócił się o dokonanie korekty zapisu znajdującego się   
w pkt V.1 *decyzji Wojewody Śląskiego*, dotyczącym zatwierdzenia podziału nieruchomości,   
w zakresie pozycji tabeli nr 337 (strona 26) dotyczącej działki nr 614/26 (powstałej   
z podziału działki nr 614/4), z obrębu Janowice. Jak wyjaśnił organ I instancji, wnioskowana zmiana została podyktowana błędnym wskazaniem działki nr 614/26   
w kolumnie tabeli pn. „Pozostała część nieruchomości”, gdy zaś zgodnie z wnioskiem *inwestora* oraz mapą z proponowanym przebiegiem drogi, stanowiącą załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Śląskiego*, działka ta powinna być uwzględniona w kolumnie tabeli dotyczącej zakresu przejęcia pod drogę gminną.

Po zapoznaniu się z treścią ww. pisma Wojewody Śląskiego z dnia 21 kwietnia 2023 r.   
i analizie akt sprawy *Minister* uznał racje przemawiające za koniecznością wprowadzenia w poz. 337 tabeli znajdującej się w pkt V.1 wnioskowanej korekty. Z akt sprawy wynika bowiem, iż działka nr 614/4, z obrębu Janowice, dzieli się na działkę nr 614/25 (pod pas drogi ekspresowej) oraz działkę nr 614/26 (pod pas drogi gminnej).

Dalej, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej*, decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska. W zapisach *decyzji Wojewody Śląskiego*, organ I instancji wskazał,   
iż należy spełnić warunki określone w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, której został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. W wyniku złożonych odwołań, wydana została reformatoryjna *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*, uchylająca w części i umarzająca w tym zakresie postępowanie organu pierwszej instancji, uchylająca w części i orzekająca w tym zakresie co do istoty sprawy,   
a w pozostałej części utrzymująca w mocy *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* wydana została po wydaniu *decyzji Wojewody Śląskiego*, a co za tym idzie organ I instancji nie mógł uwzględnić faktu wydania reformatoryjnej *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*, która pojawiła się dopiero na etapie postępowania odwoławczego od *decyzji Wojewody Śląskiego*. W konsekwencji tego, warunki środowiskowe realizacji i funkcjonowania przedmiotowego przedsięwzięcia wynikają m.in. zarówno z *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, jak i *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*.

Przy piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r., znak: PR-794/20-527/KJ-ZD6 - stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego z dnia 28 grudnia 2022 r.,   
znak: DLI-II.7621.44.2022.AZ.2 - *inwestor* przedłożył oświadczenie z dnia 10 stycznia 2023 r. zespołu projektowego biorącego odpowiedzialność w rozumieniu *ustawy Prawo budowlane* za projekt budowlany zatwierdzony dla przedmiotowej inwestycji, o braku konieczności zmiany przedmiotowej dokumentacji projektowej w związku z wydaną *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*.

Ponadto, analizując zaskarżoną decyzję i zgromadzony materiał dowodowy organ odwoławczy stwierdził, iż w pkt VI.3-VI.5 na str. 35-38 *decyzji Wojewody Śląskiego*, organ I instancji orzekł, iż działki przeznczone pod budowę w ramach inwestycji dróg gminnych, stają się z mocy prawa własnością Gminy Wilamowice (pkt VI.3), Gminy Bestwina   
(pkt VI.4) i Gminy Miasta Bielsko-Biała (pkt VI.5), z dniem w którym *decyzja Wojewody Śląskiego* stanie się ostateczna.

Mając powyższe na uwadze, wyjaśnić należy, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła   
w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590). Jednym   
z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do budowy/rozbudowy w związku   
z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*) oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej budowy/rozbudowy   
(art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*).

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez inwestora inwestycji głównej (w niniejszej sprawie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad)   
na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych/rozbudowywanych w związku z inwestycją drogową. Nie zmienia   
to jednak faktu, iż samo wydzielenie działek pod pasy drogowe innych dróg publicznych nie skutkuje orzeczeniem w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,   
iż te działki mają stać się własnością odpowiedniego zarządcy drogi (innego niż zarządca inwestycji głównej). Dopiero bowiem decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest podstawą do przekazania właściwemu zarządcy drogi innych dróg publicznych wybudowanych na jej podstawie, na co w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*.

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

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej, inne drogi publiczne, wybudowane w związku   
z inwestycją główną i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane właściwym   
do zarządzania nimi zarządcom. W tym miejscu podkreślić należy jednak, iż na podstawie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, sama w sobie nie przenosi na rzecz odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego własności dróg publicznych wybudowanych w związku z realizacją inwestycji głównej. Stanowi ona jedynie podstawę do podjęcia w dalszej kolejności czynności zmierzających do przekazania tych dróg właściwym zarządcom, w celu zapewnienia spójności sieci dróg w Polsce.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż przyjęte założenie jest wystarczające dla możliwości realizacji inwestycji przez *inwestora*. Nabycie przez niego wszystkich nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających, w tym nieruchomości przeznaczonych pod budowę lub rozbudowę innych dróg publicznych, oznacza, że podmiot ten poprzez nabycie własności, uzyskuje tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prowadzona inwestycja w zakresie innej drogi publicznej jest związana   
z zakresem inwestycji głównej. Zasadnym jest więc, aby w ramach zadania inwestycyjnego *inwestor* odpowiadał za całość terenu inwestycji, w tym za konsekwencje nabycia nieruchomości.

Kolejnym argumentem na poparcie tej tezy jest fakt, iż z chwilą uzyskania przez decyzję waloru ostateczności, nieruchomości, które przekazane byłyby na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, stałyby się własnością innego podmiotu. Co za tym idzie   
– inwestor danej inwestycji (zarządca drogi, który składał wniosek o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji) utraciłby prawo do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, bowiem działki, które przeznaczone zostały na inne drogi publiczne stałyby się własnością innego podmiotu publicznoprawnego.

Koniecznym w tym miejscu jest podkreślenie, że powyższe przepisy mają charakter uregulowań wywłaszczeniowych, a więc głęboko ingerują w sferę podstawowych praw obywateli, jakim jest prawo własności. Oznacza to, że ich wykładnia nie może być dokonywana w sposób rozszerzający. Zasada *exceptiones non sunt extendendae* uznawana powszechnie za standard europejskiej (kontynentalnej), w tym również polskiej kultury prawnej, wyraźnie wskazuje, iż normy wyjątkowej nie powinno się wykorzystywać dla celów wykraczających poza zakres unormowania.

Dodatkowo trzeba stwierdzić, że *specustawa drogowa* oparta jest na założeniu,   
że wniosek o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa inwestor, będący właściwym zarządcą drogi (art. 11b ust. 1). Jest to więc podmiot, który inicjuje postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a po jej wydaniu realizuje inwestycję. Z tego też powodu jest to podmiot odpowiedzialny za całość procesu inwestycyjnego, włącznie ze skutkami związanymi z nabyciem nieruchomości.

W ocenie *Ministra,* o braku możliwości orzeczenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o nabyciu prawa własności nieruchomości przejmowanych pod inną drogę publiczną niż droga stanowiąca przedmiot inwestycji świadczy brak literalnego dopuszczenia przez ustawę takiej konstrukcji. Wskazane powyżej założenia co do samego wywłaszczenia (przejmowania nieruchomości z mocy prawa przy ścisłym wykładaniu przepisów) i prowadzenia inwestycji tylko przez jeden podmiot, świadczą   
o tym, że tylko podmiot będący inwestorem może być podmiotem praw wynikających   
z tej decyzji w zakresie nabycia praw do nieruchomości objętych inwestycją. Przy takiej konstrukcji przepisów nie można uznać, że inny podmiot, nie prowadząc inwestycji drogowej (wniosek składa inny zarządca drogi), będzie nabywał nieruchomości, o których nabycie nie występował.

Z powyższego wynika, iż brak jest możliwości orzeczenia w decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej o nabyciu prawa własności nieruchomości przejmowanych pod inną drogę publiczną, niż droga stanowiąca przedmiot inwestycji.

Od tej zasady są jednakże dwa wyjątki.

Pierwszym jest sytuacja, gdy inwestycja drogowa jest w całości realizowana na terenie miasta na prawach powiatu, a inwestorem jest prezydent miasta. W miastach na prawach powiatu, w przypadku gdy realizacja inwestycji głównej wymaga jednoczesnej budowy lub rozbudowy dróg innych kategorii, inwestor we wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może określić nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może określać zarówno te nieruchomości lub ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa, jak i te nieruchomości, które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w takim przypadku mamy do czynienia z jednym zarządcą dla wszystkich kategorii dróg publicznych, które będą budowane lub rozbudowywane w ramach inwestycji głównej. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 5 *ustawy*   
*o drogach publicznych*, w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zatem   
z chwilą uostatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor, będący prezydentem miasta na prawach powiatu, będzie uprawniony   
do realizacji całej inwestycji pomimo tego, iż działki stały się własnością innego podmiotu publicznoprawnego, gdyż wynika to z faktu bycia zarządcą drogi.

Powyższy wyjątek nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, bowiem inwestycja dotyczy budowy drogi ekspresowej, a inwestorem jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych   
i Autostrad.

Drugim wyjątkiem jest sytuacja, w której zarządca drogi będący inwestorem zawrze stosowne porozumienie z zarządcą innej drogi publicznej, która ma ulec rozbudowie/budowie. W takim porozumieniu powinny zostać zawarte stosowne zapisy określające precyzyjnie zakres uprawnień obu podmiotów, w tym jasne wskazanie,   
iż dane nieruchomości przeznaczone pod budowę/rozbudowę innej drogi publicznej staną się własnością odpowiedniego zarządcy tej innej drogi publicznej w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a inwestor otrzyma prawo dysponowania nimi na cele budowlane na czas realizacji inwestycji, jak również wskazanie   
co do podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod daną inną drogę publiczną.

Drugi ze wskazanych wyjątków również nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Co prawda, w aktach sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Śląskiego* zalegają porozumienia, wraz z aneksami, zawarte przez *inwestora* z Gminą Wilamowice, Gminą Bestwina i Gminą Miastem Bielsko-Biała, jednakże treść tych dokumentów nie mogła być podstawą do orzeczenia w pkt VI.3-VI.5 na str. 35-38 *decyzji Wojewody Śląskiego*,   
iż działki przeznczone pod budowę w ramach inwestycji innych dróg publicznych   
(dróg gminnych), wymienione w tych punktach, stają się z mocy prawa własnością odpowiednio Gminy Wilamowice, Gminy Bestwina i Gminy Miasta Bielsko-Biała, z dniem w którym *decyzja Wojewody Śląskiego* stanie się ostateczna.

Wyjaśnić bowiem należy, iż z zawartych przez *inwestora* porozumień w żaden sposób nie wynika, iż nieruchomości przeznaczone pod budowę innych dróg publicznych (dróg gminnych) od razu w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej mają zostać przekazane na własność Gminy Wilamowice, Gminy Bestwina i Gminy Miasta Bielsko  
-Biała, a *inwestor* (Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad) otrzyma prawo dysponowania nimi na cele budowlane na czas realizacji inwestycji. Wskazać należy,   
iż o ile nadany *decyzji Wojewody Śląskiego* rygor natychmiastowej wykonalności umożliwia *inwestorowi* realizację inwestycji również na działkach, które miały stać własnością jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 17 ust. 3 *specustawy drogowej*), to już z dniem uostatecznienia się *decyzji Wojewody Śląskiego*, działki wymienione   
w pktVI.3-VI.5 *decyzji Wojewody Śląskiego*, przeszłyby na własność ww. jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, i co tym istotniejsze, w zawartych porozumieniach jest mowa o dodatkowych jezdniach drogi ekspresowej, a nie o projektowanych   
w ramach inwestycji innych drogach publicznych.

Mając powyższe na uwadze, zarówno *inwestor* nie był uprawniony do wnioskowania   
o przekazanie nieruchomości niezbędnych do budowy innych dróg publicznych (dróg gminnych) na rzecz Gminy Wilamowice, Gminy Bestwina oraz Gminy Miasta Bielsko  
-Biała, jak również Wojewoda Śląski nie był uprawniony do orzeczenia w *decyzji Wojewody Śląskiego* o przejściu z mocy prawa na własność ww. podmiotów działek wymienionych w pkt VI.3-VI.5 *decyzji Wojewody Śląskiego*. Wobec tego, *Minister* uchylił zapisy zaskarżonej decyzji dotyczące przejścia własności nieruchomości lub ich części   
na rzecz Gminy Wilamowice, Gminy Bestwina i Gminy Miasta Bielsko-Biała, zastępując je zapisami wskazującymi, iż nieruchomości staną się własnością Skarbu Państwa.

Podsumowując, konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego*,* jak i stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji,   
są dokonane - na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany w *decyzji Wojewody Śląskiego*, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność   
z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw   
do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w pkt I niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołania skarżących stron, w pierwszej kolejności wskazać należy,   
że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu 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 teren inwestycji 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 w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się   
do uwag skarżących wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, 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 nie odnieśli się do przesłanego   
im stanowiska *inwestora*, jak również nie złożyli dalszych zastrzeżeń w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez skarżących *Minister* stwierdził,   
co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Pani Z. F., Pani E. I., Pana R. F. w przedmiocie braku zgody na podział ich działki nr 1408/5, z obrębu Hałcnów i żądanie wywłaszczenia całej działki.

Brak zgody skarżących na podział ich działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora*   
i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Śląskiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji. Raz jeszcze wypada przypomnieć bowiem, że to *inwestor* decyduje o przebiegu projektowanej inwestycji i to on dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań lokalizacyjnych, 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.

Związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza,   
że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ   
ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*). 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.

Powyższe stanowisko jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

W tym kontekście podkreślić należy, że przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych może być realizowane wyłącznie ze wskazaniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym granice pasów drogowych innych dróg publicznych, powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję w zakresie dróg publicznych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną część tej decyzji jako jeden   
z załączników.

Przedmiotem odjęcia prawa własności może być wyłącznie grunt, przez który przebiegać ma budowana w trybie *specustawy drogowej* inwestycja. Po to bowiem ustawodawca nałożył na *inwestora* w art. 11d ust. 1 pkt 1, 3 i 3a *specustawy drogowej* obowiązek zawarcia we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych dokumentów (mapy w skali co najmniej 1:5000, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu oraz mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami i określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – aby to właśnie wnioskodawca wskazał nieruchomości niezbędne do budowy drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 5 i 6 *specustawy drogowej*, decyzja wojewody jedynie zatwierdza podział nieruchomości, o którym mowa powyżej i oznacza nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*). Wynika   
z tego wprost, że ustawodawca dopuścił wyłącznie taki podział nieruchomości, którego celem jest wytyczenie terenu inwestycji ze szczególnym uwzględnieniem pasa drogowego.

Powstające na skutek podziału, którego projekt sporządza wnioskodawca, nowe nieruchomości muszą bezpośrednio służyć budowie drogi. W przepisie tym mowa jest więc nie tylko o tym, że linie rozgraniczające drogę (pas drogowy) w celu ustalenia jej przebiegu w decyzji stanowią linie podziału, ale również o tym, że podział nieruchomości dokonywany jest wyłącznie co do gruntu, przejmowanego na drogę. I tylko taki podział został zatwierdzony decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12   
ust. 1 *specustawy drogowej*).

Żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów – poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Przepis art. 12 *specustawy drogowej* pozwala wyeliminować odrębne postępowanie w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości. Nie ma więc tu zastosowania administracyjny tok postepowania wynikający z przepisów *ugn*. Nie jest wymagana żadna zgoda właściciela działki, ani obwarowanie utraty własności jakimiś warunkami stawianymi przez właściciela nieruchomości. Linie podziału działek wynikają z konieczności zajęcia terenu niezbędnego dla potrzeb budowy drogi, a nie z innych okoliczności.

Nie jest rolą organu, zatwierdzającego projekt podziału nieruchomości w procesie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji ocena racjonalności czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie   
w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Zajęcie każdej   
z działek czy to częściowe czy w całości musi być uzasadnione i wynikać z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych inwestycji drogowej.

W konsekwencji *inwestor* nie może pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny.

Szczegółowa analiza zatwierdzonego *decyzją Wojewody Śląskiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby przejęcia pod inwestycję w całości ww. działki skarżących, gdyż pod budowę drogi są niezbędne do przejęcia na własność Skarbu Państwa wyłącznie wydzielone działki nr 1408/21 (pod budowę drogi ekspresowej) i nr 1408/22 (pod budowę drogi gminnej), w zakresie w jakim wynika to z *decyzji Wojewody Śląskiego*   
i załączników graficznych do tej decyzji. Potwierdził to także *inwestor* w piśmie   
z dnia 27 stycznia 2023 r., znak: PR-794/20-527/KJ-ZD6, w który wskazał, iż na potrzeby przedmiotowej inwestycji został przejęty teren niezbędny do wydzielenia pasy drogowe projektowanych dróg.

Za niedopuszczalne natomiast uznać należałoby takie rozwiązania projektowe, w tym zatwierdzenie podziału, które pozbawiałoby dotychczasowych właścicieli praw   
do gruntu, który nie jest na ten cel niezbędny. Tylko przy powyższym założeniu usprawiedliwionym prawnie jest ograniczenie prawa własności [chronionego zarówno art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), jak i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP] dotychczasowych właścicieli, jako wynikające z celu publicznego, realizowanego dla dobra ogólnospołecznego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Żądanie skarżących dotyczy w istocie kwestii badania zasadności wykupu pozostałej   
po podziale części nieruchomości (tzw. „resztówki”, tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która wskutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele), co przewidziane jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Ustawodawca w przepisie tym zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne   
są do realizacji inwestycji, a pozostała część nieruchomości na skutek podziału nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Wykup pozostałej   
po podziale części nieruchomości odbywa się poza postępowaniem administracyjnym   
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym (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).

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących dotyczący niezgodności *decyzji Wojewody Śląskiego* z treścią dokumentów potwierdzających środowiskowe uwarunkowania   
dla przedmiotowej inwestycji, wskazujących na konieczność w całości przejęcia pod inwestycję ich działki.

Zaznaczyć należy decyzja w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji nie niesie ze sobą rozstrzygnięć formalnych w zakresie wywłaszczeń nieruchomości, bowiem przedstawia jedynie możliwy zasięg realizacji inwestycji. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w powołanej poniżej argumentacji.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją,   
o wydanie której występuje inwestor przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia. Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa natomiast szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji.

Pomimo użycia w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* takich wyrazów jak „lokalizacja” lub „usytuowanie” w kontekście danego przedsięwzięcia, istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie całkowite skonkretyzowanie   
(co do dokładnych współrzędnych w przestrzeni trójwymiarowej) lokalizacji danej inwestycji (przedsięwzięcia). Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia,   
na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne   
i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni, w szczególności poprzez ustalenie precyzyjnego układu współrzędnych inwestycji. Kwestia szczegółowej lokalizacji (usytuowania) całego przedsięwzięcia, wraz z jego poszczególnymi elementami ingerującymi w przestrzeń, tak pod jak i na powierzchni ziemi, co do zasady, dokonana zostanie dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

Stosownie do treści do art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z tym zastrzeżeniem, iż w kwestii dokładnej, precyzyjnej lokalizacji (usytuowania) przedsięwzięcia, takie związanie jest na poziomie pewnej ogólności ustaleń organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a to ze względu   
na hipotetyczny (przybliżony) charakter lokalizacji przedsięwzięcia dokonywanej na mocy pierwszej decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym. (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do   
art. 71).

Z przepisów *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* nie wynika, aby inwestor ubiegający się o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach był zobowiązany do przedłożenia projektu budowlanego, bądź też takiego określenia planowanej inwestycji, które byłoby następnie dokładnie odwzorowane w decyzji   
o pozwoleniu na budowę. Zgodność decyzji o pozwoleniu na budowę (zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej) z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach   
to zgodność inwestycji z określonymi w tej decyzji wymogami jej realizacji. Wymogów tych zaś zaskarżona decyzja nie narusza (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 2814/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i następcza decyzja inwestycyjna (zezwolenie na inwestycję) są wydawane na podstawie różnych aktów prawnych,   
w ramach odrębnych procedur, przez różne organy i w konsekwencji spełniają różne cele. Żadna z tych decyzji nie zastępuje drugiej. Podmiot, który chce zrealizować określone przedsięwzięcie ma obowiązek uzyskać obie decyzje. Każda z tych decyzji dotyczy innych aspektów planowanej inwestycji. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przesądza z punktu środowiskowego o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia   
i warunkach określających tę dopuszczalność. Natomiast lokalizacja przedsięwzięcia rozumiana jako dokładne, precyzyjne, usytuowanie całości przedsięwzięcia, jak i jego poszczególnych elementów następuje dopiero na etapie wydania decyzji inwestycyjnej (zezwolenia na realizację inwestycji).

Co więcej, organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej, nie są uprawnione do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym   
w *ustawie* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Niedopuszczalna jest zatem w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, analiza (ocena) decyzji środowiskowej, wydanej w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11 i z dnia   
27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut Pana J. T. dotyczący braku zapewnienia dojazdu do działki nr 2688/27 (powstałej z podziału działki nr 2688/21), z obrębu Hałcnów.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego oraz analizy poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej: http://geoportal.gov.pl, wynika, iż ww. działka skarżącego nr 2688/21, z obrębu Hałcnów, przed wydaniem decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie posiadała prawnie uregulowanego dostępu do drogi publicznej. Okoliczność tą potwierdził także *inwestor* w ww. piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r. wskazując, iż w obecnym stanie działka skarżącego przylega do fragmentu ciągu pieszo-rowerowego ul. Księży Las i nie posiada dojazdu z drogi publicznej. Natomiast, w ramach wydanej decyzji o zezwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, przewidziana jest budowa dodatkowej jezdni DJ-27P drogi ekspresowej, która sąsiadując z dział­ką o nr 2688/27 (pozostającą przy skarżącym po zatwierdzonym podziale) spowoduje „uciąglenie" przebiegu ul. Księży Las zapewniając jednocześnie możliwość dostępu do działki skarżącego. Stąd też odwołanie strony należy uznać za bezpod­stawne.

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 Śląskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a wniesione odwołania 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. 259), 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*.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII   
 z up.

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/