Znak pisma: DLI-I.7621.12.2022.LB.14 (KO)

Warszawa, 19 grudnia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), 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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani J. K-J, od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 17/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r., znak: WI-VI.7820.1.61.2021.AL,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 73   
na odcinku od km 129+872,05 do km 130+342,05 w m. Tarnów, gmina m. Tarnów, powiat m. Tarnów, woj. małopolskie w ramach inwestycji pn. Rozbudowa drogi krajowej nr 73 do drogi krajowej nr 94 w mieście Tarnowie – etap III",

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Prezydent Miasta Tarnowa, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana M. R., wystąpił do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem z dnia 26 listopada 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 73 na odcinku od km 129+872,05 do km 130+342,05 w m. Tarnów, gmina m. Tarnów, powiat m. Tarnów, woj. małopolskie w ramach inwestycji   
pn. Rozbudowa drogi krajowej nr 73 do drogi krajowej nr 94 w mieście Tarnowie – etap III". *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Małopolskiego Nr 17/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.61.2021.AL, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Małopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 73 na odcinku   
od km 129+872,05 do km 130+342,05 w m. Tarnów, gmina m. Tarnów, powiat   
m. Tarnów, woj. małopolskie w ramach inwestycji pn. Rozbudowa drogi krajowej nr 73   
do drogi krajowej nr 94 w mieście Tarnowie – etap III" i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosła Pani J. K-J [pismo z dnia 17 czerwca 2022 r. – nadane 23 czerwca   
2022 r., 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, z późn. zm.)].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca podniosła zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Małopolskiego* orazpostępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii [(Dz. U. z 2024 r. poz. 739)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4zdanjsgezda) - 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 skarżącą stronę.

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

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

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki,   
o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane   
(t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1679,z późn. zm.).

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Nowym Sączu Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 9 września 2021 r., znak: KR.ZUZ.3.4210.464.2021.KS, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym* *Dyrektora Zarządu Zlewni w Nowym Sączu* ”,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 października 2021 r., znak: KR.RUZ.4210.67.2021.MLP,   
  o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym* *Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie ”,*
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 29 listopada 2021 r., znak:   
  WI-II.7840.26.70.2021, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo   
  od przepisów techniczno-budowlanych.

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

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Małopolskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Małopolski prawidłowo poinformował strony   
o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony   
o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Małopolski pismem z dnia 18 marca 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.61.2021.AL, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.   
W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Nr 17/2022 z dnia 1 czerwca 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.61.2021.AL, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 73 na odcinku od km 129+872,05 do km 130+342,05 w m. Tarnów, gmina m. Tarnów, powiat m. Tarnów, woj. małopolskie w ramach inwestycji pn. Rozbudowa drogi krajowej nr 73 do drogi krajowej nr 94 w mieście Tarnowie – etap III". 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 6 czerwca 2022 r., znak:   
WI-VI.7820.1.61.2021.AL, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust.   
4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się   
z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Małopolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

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

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy mogą działać tylko   
w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji,   
a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie   
do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

*Inwestor* jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września   
2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17,   
z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt   
II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia   
2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10,  
z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia   
w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia   
1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego   
w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz   
w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony   
w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony   
– wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Co więcej, wyjaśnić należy, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*   
w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych *w specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*,   
w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia   
27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

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

Mając na uwadze zarzuty skarżącej przedstawione w odwołaniu, zwrócić należy uwagę, że do kwestii poruszanych przez skarżącą w toku postępowania przed organem   
I instancji, wbrew jej twierdzeniom, Wojewoda Małopolski szczegółowo odniósł się   
w uzasadnieniu kwestionowanego rozstrzygnięcia (str. 22-23 i 24-26).

Podzielić należy stanowisko organu I instancji, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora* co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

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

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

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

Nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na wywołanie niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Odnosząc się natomiast do zarzutu skarżącej (zgłoszonego na etapie postępowania organu I instancji), dotyczącego odległości projektowanej drogi od istniejącego budynku znajdującego się na działce nr, wskazać należy, że przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „*ustawą   
o drogach publicznych*”, statuuje generalny obowiązek zachowania, w szczególności   
ze względów bezpieczeństwa, odpowiedniej odległości pomiędzy obiektami budowlanymi zlokalizowanymi przy drodze, a zewnętrzną krawędzią jezdni.

Podzielić należy stanowisko organu I instancji, że art. 43 *ustawy o drogach publicznych* dotyczy przypadku sytuowania budynków, a więc przepis ten normuje odległości, jakie muszą być zachowane między budynkiem, a krawędzią jezdni istniejącej drogi publicznej, wyłącznie podczas budowy (rozbudowy) obiektu budowlanego przy drodze, a nie   
do budowy dróg w odniesieniu do istniejących budynków. Chodzi więc w nim   
o dostosowanie odległości nowobudowanych budynków do przebiegu drogi publicznej, a nie sytuowania drogi w stosunku do istniejących budynków (vide: wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1232/13, z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1687/07, z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1555/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak słusznie wskazał Wojewoda Małopolski, szerokość pasa drogowego została zaprojektowana w sposób zgodny z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu   
i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 124,   
z późn. zm., mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, uchylonego w dniu 20 września 2022 r.) oraz art. 34 *ustawy o drogach publicznych.*

Za chybioną uznać również należy argumentację skarżącej, upatrującej wadliwości *decyzji Wojewody Małopolskiego* w ograniczeniu funkcjonalności jej działki, likwidacji ogrodzenia na jej nieruchomości, czy wystąpienia na niej utrudnień w związku z projektowaną inwestycją.

Wyjaśnić należy, że tego rodzaju argumentacja, wykracza poza zakres niniejszego postępowania i nie stanowi przedmiotu rozstrzygania w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bowiem – jak już wyżej wskazano -   
w postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają wyłącznie zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora.   
Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem organu I instancji, że za przejęte części nieruchomości decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przysługuje odszkodowanie zgodnie z art. 12 *specustawy drogowej*. Natomiast jeżeli właściciel nieruchomości   
w wyniku realizacji inwestycji drogowej poniesie jakiekolwiek szkody materialne nie ujęte w należnym odszkodowaniu, to będzie mu przysługiwało roszczenie odszkodowawcze na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Dodać także należy, że skarżącej nie została zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość zagospodarowania (zgodnie z art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej).*

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

Odnosząc się zaś do podnoszonych przez skarżącą kwestii odszkodowania, zaznaczyć należy, jak słusznie wskazał organ I instancji w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, że jego wysokość jest przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego prowadzonego przez wojewodę na podstawie przepisów *specustawy drogowej* oraz odpowiednich przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145). Podstawą wypłaty odszkodowań są odrębne decyzje administracyjne wydawane po uzyskaniu przez organ opinii rzeczoznawców majątkowych.

W konsekwencji wszelkie zarzuty skarżącej zaprezentowane w toku postępowania przed Wojewodą Małopolskim, wbrew jej twierdzeniom, zostały rozważone, co znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Zwrócić przy tym należy uwagę, że w złożonym odwołaniu skarżąca, poza ogólnym sformułowaniem zarzutu, że nie zostały rozstrzygnięte wszystkie kwestie podnoszone przez nią w toku postępowania przed Wojewodą Małopolskim, nie wskazała na żadne konkretne zagadnienia, które w jej ocenie nie zostały rozważone przez organ I instancji.

Jak szeroko podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana, co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt   
I SA/Łd 1329/08).

W konsekwencji powyższych wyjaśnień, stwierdzić należy, że przedstawiona   
w odwołaniu skarżącej argumentacja nie może skutkować uchyleniem *decyzji Wojewody Małopolskiego* i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia, tj. wydaniem przez *Ministra* rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 *kpa*.

Art. 138 § 2 *kpa* stanowi, iż organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję   
w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny   
do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Mając na uwadze powyższe, z art. 138 § 2 *kpa* wynika, iż dopuszczalność uchylenia przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji organu I instancji w całości i przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia warunkowane jest ustaleniem, że doszło   
do łącznego ziszczenia się dwóch przesłanek, a mianowicie, że decyzja zaskarżona odwołaniem została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a nadto,   
że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Zwrot „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy” jest zwrotem ocennym, jednak trzeba przyjąć, iż jest on równoznaczny z brakiem przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, co uniemożliwiać ma rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 *kpa*). Albowiem w takim przypadku, by naprawić błąd organu pierwszej instancji, organ odwoławczy musiałby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w całości albo w znacznej części, do czego, co do zasady, nie jest uprawniony z uwagi na treść art. 136 § 1 *kpa*, w który mowa o możliwości przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów   
i materiałów w sprawie. Decyzja kasacyjna – jest dopuszczona wyjątkowo, stanowiąc wyłom od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy. ([wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 maja 2024 r.,   
II SA/Po 278/24)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy4danbugu3tc&refSource=search&ols=&searchType=near&searchScope=all&legalActDocumentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrtgyyc45tfoixdcojygi4a)

Zatem art. 138 § 2 *kpa* przesądza, iż organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną tylko wtedy, gdy organ pierwszej instancji przy rozpatrywaniu sprawy naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez   
to niekwalifikującą się do merytorycznego (bądź procesowego) rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji.

W ocenie *Ministra*, w przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu. W toku postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy,   
a tylko takie okoliczności mogłyby skutkować zastosowaniem procedury wynikającej   
z art. 138 § 2 *kpa*, której żąda skarżąca. Co istotne, skarżąca nie wskazała do jakich konkretnie naruszeń przepisów prawa w jej ocenie doszło, wobec czego brak jest możliwości merytorycznego się do nich odniesienia.

Stwierdzić należy, iż organ I instancji przeprowadził postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób rzetelny, zgodny   
z wymogami *kpa*, wystarczający do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. W tym zakresie podjął też wszelkie niezbędne kroki konieczne do ustalenia stanu faktycznego, przeprowadził w sposób prawidłowy postępowanie dowodowe i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia.

Stanowisko Wojewody Małopolskiego w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Wojewoda Małopolski, nie mając żadnych wątpliwości, iż zgromadzony materiał dowodowy dawał podstawy do wydania rozstrzygnięcia   
i zakończenia postępowania, nie był zobligowany do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających. Według *Ministra,* stan faktyczny sprawy został ustalony   
w sposób prawidłowy. Zdaniem organu odwoławczego Wojewoda Małopolski przeprowadził właściwe postępowanie dowodowe, czemu dał wyraz w zaskarżonej decyzji.Wojewoda Małopolski w sposób odpowiadający art. 107 § 3 w związku z art. 107 § 1 pkt 6 *kpa* uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę przy rozpatrywaniu sprawy.

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 skarżącej 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 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii w terminie   
30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu   
od wniesienia skargi w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (http://bip.warszawa.wsa.gov.pl). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /