Data: 30 maja 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.51.2020.EŁ.29

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust.
1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”,
po rozpatrzeniu odwołań Pana J. K. i Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S. Sp. z o.o. z siedzibą
w Krakowie – reprezentowanych przez r.pr. B. S., Pani T. P. – reprezentowanej przez adw. M. T., Pani A. N. – reprezentowanej przez adw. B. K., Stowarzyszenia M. Z. z siedzibą w Zielonkach, Pani K. K., Pana W. F., oraz po zapoznaniu się z odwołaniami Pana J. N. – reprezentowanego przez adw. B. K.
i Pani K. C., od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 28/2020 z dnia 9 lipca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Budowa drogi ekspresowej S52 odc. Północna Obwodnica Krakowa: węzeł Modlnica - węzeł Kraków Mistrzejowice (bez węzła). Część II - odcinek od km 7+013,34 do km 14+130,11. Początek inwestycji w km 7+013,34. Koniec inwestycji w km 14+130,11. Zadanie realizowane jest w wojewódzkie małopolskim, w powiecie Kraków, w mieście Kraków, w obrębie 0001 Nowa Huta, w obrębie 0026 Krowodrza, w obrębie 0027 Krowodrza, w obrębie 0028 Krowodrza, w obrębie 0029 Krowodrza, w obrębie 0043 Krowodrza, w obrębie 0022 Śródmieście, w powiecie krakowskim, w gminie Zielonki, w obrębie 0001 Batowice, w obrębie 0002 Bibice, w obrębie 0003 Bosutów, w obrębie 0005 Dziekanowice, w obrębie 0016 Węgrzce”, uzupełnionej postanowieniem z dnia 30 lipca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD oraz sprostowanej postanowieniem z dnia 31 lipca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD,

1. **Uchylam**,w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:
* znajdujący się na stronie 3, w wierszu 12, licząc od dołu strony; na stronie 16, w wierszu 27, licząc od góry strony oraz na stronie 52, w wierszu 4, licząc od dołu strony, zapis:

„584/5”,

* znajdujący się na stronie 6, w wierszu 32, licząc od góry strony; na stronie 7, w wierszu 13, licząc od dołu strony oraz na stronie 63, w wierszu 5, licząc od góry strony, zapis:

„584/6”,

* znajdujący się na stronie 69, w wierszu 9, licząc od góry strony, zapis:

„584/6 (584/1)”,

* pozycje nr 31 i nr 32 - dotyczące działek nr 583/1 i nr 583/2, z obrębu 0016 Węgrzce (strona
43 i 44) oraz pozycje nr 34 i nr 35 - dotyczące działek nr 584 i nr 585, z obrębu 0016 Węgrzce (strona 44), tabeli znajdującej się w pkt VII pn.: „Zatwierdzenie podziału nieruchomości
i oznaczenie nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa”,
* znajdujący się na stronie 6, w wierszach 10-13, licząc od góry strony, zapis:

„ – jednostka ewidencyjna 126102\_9 Kraków, obręb 0028 Krowodrza: 1, 3, 64/1, 68/2, 68/3, 68/4, 68/5, 68/6, 68/7, 68/8, 68/15, 68/17, 68/26, 68/27, 72, 73, 138/1, 138/2, 143/4, 143/5, 144/3, 144/4, 144/5, 145/1, 145/2, 154, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 260, 270, 271, 279/1, 291;”,

* znajdujący się na stronie 63, w wierszach 26-28, licząc od góry strony, zapis:

„ – **Obszar nr E36A** – na częściach działek o numerach 1, 64/1, 68/15, 68/17, 68/2, 68/26, 68/27, 68/3, 68/4, 68/5, 68/6, 68/7, 68/8, 72, 73, 138/1, 138/2, 143/4, 143/5, 144/3, 144/4, 144/5, 145/1, 145/2, 154, 157, 158, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 260, 265, 270, 279/1, 291”,

* znajdujący się na stronie 63, w wierszu 24, licząc od góry strony, zapis:

„3”,

* znajdujący się na stronie 5, w wierszu 34, licząc od góry strony; na stronie 6, w wierszu 15, licząc od góry strony; na stronie 58, w wierszu 6, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 17, licząc od góry strony, zapis:

„110, 111”,

* znajdujący się na stronie 63, w wierszu 10, licząc od góry strony, zapis:

„110”,

* znajdujący się na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 32, licząc od góry strony, zapis:

„215/1”,

* znajdujący się na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 33, licząc od góry strony, zapis:

„217/1”,

* znajdujący się na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 33, licząc od góry strony, zapis:

„218/4”,

* znajdujący się na stronie 63, w wierszu 23, licząc od góry strony, zapis:

„DN225PE, budowę sieci elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV - ESN6-6C.”,

* pozycję nr 43 tabeli znajdującej się na stronie 21 w pkt IV pn.: „Warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia:

* na stronie 3, w wierszu 12, licząc od dołu strony; na stronie 16, w wierszu 27, licząc od góry strony oraz na stronie 52, w wierszu 4, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„584/4”,

* na stronie 6, w wierszu 32, licząc od góry strony; na stronie 7, w wierszu 13, licząc od dołu strony oraz na stronie 63, w wierszu 5, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„584/5”,

* na stronie 69, w wierszu 9, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„584/5 (584)”,

* w tabeli znajdującej się w pkt VII, zapisu stanowiącego nową treść:
* pozycji 31 i 32 ww. tabeli (strona 43 i 44):

„

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 31 | 583/1 | 0.7535 | 583/6 | 0.5747 | **583/5****583/7** | 0.16850.0103 | 0.7535 | pod budowę drogi S52 (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP) |
| 32 | 583/2 | 0.6000 | 583/9 | 0.5143 | **583/8****583/10** |  0.01150.0742 | 0.6000 | pod budowę drogi S52 (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP) |

 ”

* pozycji 34 i 35 ww. tabeli (strona 44):

„

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 34 | 584 | 2.1544 | 584/2584/5 | 0.24310.3182 | **584/1****584/3****584/4** | 1.32810.23500.0300 | 2.1544 | pod budowę drogi S52 (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP) |
| 35 | 585 | 0.6608 | 585/2585/6 | 0.17550.2578 | **585/1****585/3****585/4****585/5** | 0.01780.03740.14590.0264 | 0.6608 | pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP)pod budowę drogi S52 (staje się własnością SP)pod rozbudowę dróg gminnych (staje się własnością SP) |

 ”

* na stronie 6, w wierszach 10-13, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„- jednostka ewidencyjna 126102\_9 Kraków, obręb 0028 Krowodrza: 1/1, 1/3, 1/4, 3/1, 3/2, 64/3, 64/4, 68/31, 68/32, 68/3, 68/4, 68/5, 68/39, 68/33, 68/35, 68/43, 68/44, 68/45, 68/46, 68/49, 68/50, 68/51, 68/52, 72/2, 72/4, 73/1, 73/2, 138/1, 138/7, 143/4, 143/6, 143/7, 144/10, 144/11, 144/4, 144/5, 145/1, 145/9, 145/10, 154, 157, 158/1, 158/2, 161/1, 161/2, 162, 163, 164, 165/3, 166/3, 167, 260/12, 265, 270/1, 270/2, 271, 279/7, 291;”,

* na stronie 63, w wierszach 26-28, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**Obszar nr E36A** – na częściach działek o numerach 1/1, 1/3, 1/4, 64/3, 64/4, 68/43, 68/44, 68/45, 68/46, 68/31, 68/32, 68/49, 68/50, 68/51, 68/52, 68/3, 68/4, 68/5, 68/39, 68/33, 68/35, 72/2, 72/4, 73/1, 73/2, 138/1, 138/7, 143/4, 143/6, 143/7,144/10, 144/11, 144/4, 144/5, 145/1, 145/9, 145/10, 154, 157, 158/1, 158/2, 161/1, 161/2, 162, 163, 164, 165/3, 166/3, 167, 260/12, 265, 270/1, 270/2, 279/7, 291”,

* na stronie 63, w wierszu 24, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„3/1, 3/2”,

* na stronie 5, w wierszu 34, licząc od góry strony; na stronie 6, w wierszu 15, licząc od góry strony; na stronie 58, w wierszu 6, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 17, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„110/6, 111/4”,

* na stronie 63, w wierszu 10, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„110/6”,

* na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 32, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„215/5”,

* na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 33, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„217/4, 217/5”,

* na stronie 7, w wierszu 10, licząc od góry strony oraz na stronie 63, w wierszu 33, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„218/9”,

* na stronie 63, w wierszu 23, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„DN225PE, budowę sieci elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV - ESN6-6C, budowę linii kablowej niskiego napięcia.”,

* w tabeli znajdującej się w pkt IV, na stronie 21, zapisu stanowiącego nową treść pozycji 43:

„

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 43. | E-11G | 0+141-0+334 (LA Węgrzce) | P | pochłaniający | 196 | 7,50 |

 ”

1. **Uchylam:**
* rysunki nr: 2.9, 2.10, 2.11 i 2.12 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr 2.3 i nr 2.3a tomu 1.2 (część rysunkowa) projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* tom nr 1.4 projektu zagospodarowania terenu (wykaz nieruchomości, na których jest usytuowana inwestycja), stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* rysunek nr 2.3 tomu 2.2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe – część rysunkowa – orientacja, plan sytuacyjny), stanowiącego część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr: 3.21, 3.23 i 3.24 tomu 2.2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe
– część rysunkowa: przekroje podłużne dróg dodatkowych), stanowiącego część załącznika
nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* mapy z projektem podziału działek nr: 583/1, 583/2, 584 i 585, z obrębu 0016 Węgrzce, wraz
z wykazami zmian danych gruntowych oraz wykazem synchronizacyjnym dla działki nr 584,
z obrębu 0016 Węgrzce, stanowiące część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez zatwierdzenie, w miejscu uchylenia:

* rysunków nr: 2.9, 2.10, 2.11 i 2.12 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiących załączniki nr 1.1-1.4 do niniejszej decyzji,
* rysunków nr 2.3 i nr 2.3a tomu 1.2 (część rysunkowa) projektu zagospodarowania terenu, stanowiących załączniki nr 2.1-2.2 do niniejszej decyzji,
* tomu nr 1.4 projektu zagospodarowania terenu (wykaz nieruchomości, na których jest usytuowana inwestycja), stanowiącego załącznik nr 2.3 do niniejszej decyzji,
* rysunku nr 2.3 tomu 2.2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe – część rysunkowa – orientacja, plan sytuacyjny), stanowiącego załącznik nr 2.4 do niniejszej decyzji,
* rysunków nr: 3.21, 3.23 i 3.24 tomu 2.2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe – część rysunkowa: przekroje podłużne dróg dodatkowych), stanowiących załączniki
nr 2.5-2.7 do niniejszej decyzji,
* zaświadczeń o przynależności projektantów i sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załącznik nr 2.8,
* map z projektami podziałów działek nr: 583/1, 583/2, 584 i 585, z obrębu 0016 Węgrzce, oraz wykazu synchronizacyjnego dla działki nr 584, z obrębu 0016 Węgrzce, stanowiących załączniki nr 3.1-3.5.
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołań Pani K. C. i Pana J. N.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 2 stycznia 2020 r., uzupełnionym i skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Małopolskiego
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S52 odc. Północna Obwodnica Krakowa: węzeł Modlnica - węzeł Kraków Mistrzejowice (bez węzła). Część
II - odcinek od km 7+013,34 do km 14+130,11. Początek inwestycji w km 7+013,34. Koniec inwestycji
w km 14+130,11. Zadanie realizowane jest w wojewódzkie małopolskim, w powiecie Kraków, w mieście Kraków, w obrębie 0001 Nowa Huta, w obrębie 0026 Krowodrza, w obrębie 0027 Krowodrza, w obrębie 0028 Krowodrza, w obrębie 0029 Krowodrza, w obrębie 0043 Krowodrza, w obrębie 0022 Śródmieście, w powiecie krakowskim, w gminie Zielonki, w obrębie 0001 Batowice, w obrębie 0002 Bibice, w obrębie 0003 Bosutów, w obrębie 0005 Dziekanowice, w obrębie 0016 Węgrzce”. *Inwestor* wniósł także
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Małopolski wydał w dniu
9 lipca 2020 r. decyzję Nr 28/2020, znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S52 odc. Północna Obwodnica Krakowa: węzeł Modlnica
- węzeł Kraków Mistrzejowice (bez węzła). Część II - odcinek od km 7+013,34 do km 14+130,11. Początek inwestycji w km 7+013,34. Koniec inwestycji w km 14+130,11. Zadanie realizowane jest
w wojewódzkie małopolskim, w powiecie Kraków, w mieście Kraków, w obrębie 0001 Nowa Huta,
w obrębie 0026 Krowodrza, w obrębie 0027 Krowodrza, w obrębie 0028 Krowodrza, w obrębie 0029 Krowodrza, w obrębie 0043 Krowodrza, w obrębie 0022 Śródmieście, w powiecie krakowskim, w gminie Zielonki, w obrębie 0001 Batowice, w obrębie 0002 Bibice, w obrębie 0003 Bosutów, w obrębie 0005 Dziekanowice, w obrębie 0016 Węgrzce”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Małopolskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

*Decyzja Wojewody Małopolskiego* został uzupełniona postanowieniem z dnia 30 lipca 2020 r., znak:
WI-XI.7820.1.2.2020.HD oraz sprostowana postanowieniem z dnia 31 lipca 2020 r., znak:
WI-XI.7820.1.2.2020.HD.

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

1. Pan J. K. i Przedsiębiorstwo Inwestycyjne P.-S. Sp. z o.o. z siedzibą
w Krakowie (dalej: Przedsiębiorstwo Inwestycyjne P.-S.), reprezentowani przez r.pr. B. S. - pismo
z dnia 31 lipca 2020 r., uzupełnione pismem z dnia 28 sierpnia 2020 r.,
2. Pani K. K. - pismo z dnia 3 sierpnia 2020 r., uzupełnione pismami z dnia
12 października 2020 r.,
3. Pani K. C. - pismo z dnia 20 sierpnia 2020 r.,
4. Pan W. F. - pisma z dnia 27 sierpnia 2020 r., uzupełnione pismem z dnia 9 października 2020 r.,
5. Stowarzyszenie M. Z. z siedzibą w Zielonkach (dalej: Stowarzyszenie M. Z.) – pismo z dnia 31 sierpnia 2020 r.,
6. Pani A. N. i Pan J. N. - pismo z dnia 10 września 2020 r. W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego do akt sprawy przedłożono pełnomocnictwa z dnia 23 grudnia 2020 r. uprawniające adw. B. K. do reprezentowania Pani A. N. i Pana J. N. w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej,
7. Pani T. P. - pismo z dnia 11 września 2020 r., uzupełnione pismem z dnia 14 września 2020 r. (wniesionym przez pełnomocnika adw. M. T.).

W odwołaniach (wniesionych w terminie) i uzupełniających pismach skarżący podnieśli zarzuty
w sprawie *decyzji Wojewody Małopolskiego,* jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji. Natomiast Stowarzyszenie M. Z. zaskarżyło dodatkowo postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie (dalej: RDOŚ w Krakowie) z dnia 2 lipca 2020 r., znak: OO.4222.3.2020.TP, uzgadniające realizację przedsięwzięcia i określające warunki jego realizacji, zwane dalej „*postanowieniem uzgadniającym*”.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945) - 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 na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Małopolskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej
to postępowanie *decyzji Wojewody Małopolskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty Pana J. K., Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S., Pani T. P., Pani A. N., Stowarzyszenia M. Z., Pani K. K. oraz Pana W. F.

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 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, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany, wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Wskazać również trzeba,
iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września
2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się 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 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 RDOŚ w Krakowie z dnia 15 stycznia 2016 r., znak: OO.4200.19.2013.AK/BP (OO.4200.21.2011.AW), ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn. „Budowa północnej obwodnicy Krakowa”, zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ”* (przeniesioną z Województwa Małopolskiego na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych
i Autostrad decyzją RDOŚ w Krakowie z dnia 15 lutego 2017 r., znak: OO.4200.1.2017.ASu),
* decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) z dnia 30 listopada 2016 r., znak: DOOŚ-OAI.4200.5.2016.pGD, zwaną dalej „*decyzją* *o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ”,* uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*,
* *postanowieniem uzgadniającym*, sprostowanym postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2020 r., znak: OO.4222.3.2020.TP,
* decyzjami Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 24 lutego 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.268.2019.MLP, z dnia 25 lutego 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.293.2019.MLP, z dnia 27 lutego 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.287.2019.MLP, z dnia 12 marca 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.286.2019.MLP, z dnia 16 marca 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.299.2019.MLP, z dnia 2 kwietnia 2020 r., znak: KR.RUZ.421.1.267.2019.MLP, w przedmiocie udzielenia pozwoleń wodnoprawnych,
* postanowieniami Wojewody Małopolskiego 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*. 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 się 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, 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 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 zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony
o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Małopolskim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Działając na podstawie art. 89 ust. 1 i 2 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 2021 r. poz. 2373)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytombthaydo), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, Wojewoda Małopolski zwrócił się do RDOŚ
w Krakowie o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego. RDOŚ
w Krakowie, działając na podstawie art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie*, zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia drogowego. Spełniając powyższy obowiązek Wojewoda Małopolski poinformował społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków.

Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, RDOŚ
w Krakowie wydał *postanowienie uzgadniające*, sprostowane postanowieniem z dnia 17 sierpnia
2020 r., znak: OO.4222.3.2020.TP.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał w dniu 9 lipca 2020 r. decyzję Nr 28/2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych
w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *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
31 lipca 2021 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, 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* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej). 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 (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów). 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.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, iż w trakcie trwania postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Małopolskiego*, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (poprzednik prawny Ministra Rozwoju i Technologii) zakończył postępowanie odwoławcze w sprawie decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., znak:
WI-XI.7820.1.34.2019.MMo, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 (al. 29 Listopada) w Krakowie, na odcinku od granicy miasta do skrzyżowania z ul. Woronicza, od km 657+886,6 do km 660+516,8, wraz z rozbiórką, budową i przebudową skrzyżowań
z drogami kategorii powiatowej i gminnej, rozbiórką, budową i przebudową: obiektów inżynierskich, obiektów infrastruktury PKP, ekranów akustycznych, zjazdów, chodników, ścieżek rowerowych, dróg dla pieszych i kierujących rowerami, jezdni dodatkowych, zatok autobusowych, zatok postojowych, wylotu kolektora do rzeki Prądnik oraz budową, przebudową i rozbiórką niezbędnej infrastruktury technicznej
i obiektów kolidujących z planowaną inwestycją”.

Decyzją z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26, organ odwoławczy uchylił
w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy
ww. decyzję Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r.

Wydanie ww. decyzji Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w przedmiocie rozbudowy drogi krajowej nr 7 (al. 29 Listopada) w Krakowie, wpłynęło na zmianę numeracji działek ograniczonych
w korzystaniu, a objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego*. Z tych względów, *inwestor* przedłożył zamienną dokumentację, uwzględniającą korektę w zakresie numerów działek ograniczonych
w korzystaniu w związku z wydaniem ww. ostatecznej decyzji Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii
z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26, jak również wskazał na konieczność wprowadzenia zmian w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Małopolskiego* z tym związanych.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*
- zmiany w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Małopolskiego* (pkt I niniejszej decyzji), jak
i w załącznikach graficznych do tej decyzji (pkt II niniejszej decyzji).

Dalej, zauważyć należy, iż w myśl art. 11f ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, właściwy organ wydaje decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwolenie,
o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4b, uwzględniając warunki realizacji przedsięwzięcia określone
w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1.

W pozycji nr 43 (strona 7) tabeli znajdującej się w pkt I.9 *postanowienia uzgadniającego* oraz w pozycji nr 43 (strona 21) tabeli znajdującej się w pkt IV *decyzji Wojewody Małopolskiego* pn.: „Warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska”, wskazano, iż wysokość ekranu akustycznego oznaczonego jako E-11G wynosi 6,5 m. Jednakże z projektu budowalnego zatwierdzonego zaskarżoną decyzją wynika, iż wysokość ekranu akustycznego E-11G wynosi 7,5 m. Tak samo wysokość 7,5 m przedmiotowego ekranu akustycznego została wskazana w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (złożonym w trakcie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowiskowo) w tabeli 144 na stronie 178, w aneksie nr 1 do raportu w tabeli 2 na stronie 11 oraz na załącznikach graficznych „Z5C Ark:4” i „Z5D Ark:4” przedstawiających oddziaływanie drogi S52 w zakresie hałasu.

W świetle powyższego, po dokonaniu analizy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, wraz z aneksem do niego, postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2020 r., znak: OO.4222.3.2020.TP, RDOŚ w Krakowie sprostował oczywistą omyłkę pisarską w *postanowieniu uzgadniającym*, poprzez wpisanie, iż wysokość ww. ekranu akustycznego E-11G wynosi 7,5 m.

W konsekwencji powyższych okoliczności, *Minister* w oparciu o przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał korekty pozycji nr 43 tabeli znajdującej się na str. 21 w pkt IV *decyzji Wojewody Małopolskiego*, poprzez uwzględnienie, iż wysokość ww. ekranu akustycznego E-11G wynosi 7,5 m.

O powodach pozostałych korekt dokonanych przez *Ministra* w zaskarżonej decyzji i w załącznikach graficznych do niej, będzie mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I-II niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one 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 wymogom *specustawy drogowej* i dlatego – w pkt III niniejszej decyzji – w pozostałej części – zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* została utrzymana w mocy.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt IV niniejszej decyzji – w zakresie dotyczącym odwołania Pani K. C., *Minister* stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Przed rozpoznaniem odwołania niezbędne jest więc zbadanie przez organ drugiej instancji legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego ten środek zaskarżenia. Podkreślić należy, że prawo to jest niezależne od okoliczności, czy strona brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest z pewnością inwestor. Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu
o art. 28 *kpa*. Zgodnie bowiem z art. 11c *specustawy drogowej*, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *kpa*,
z zastrzeżeniem przepisów tej ustawy. Przy czym podkreślić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*. Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W ich przypadku przysługiwanie im przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych
w art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren,
jak również nieruchomości, wobec których określono ograniczenia w korzystaniu dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*.

Zgodnie zaś z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreślany jest w szczególności realny i aktualny charakter interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, wynikający z zastosowania konkretnej normy prawnej. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną
tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje
się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się z realnością, co oznacza,
że powinien on istnieć w dacie stosowania norm. O interesie prawnym osobistym, własnym
i indywidualnym można zaś mówić, gdy przypisać go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną.
Przy tym interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, a nie wynikać z subiektywnego przekonania podmiotu o jego naruszeniu, czy wreszcie jego woli prowadzenia określonego postępowania (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., sygn.
akt II OSK 1081/09, Lex nr 706394 oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1827/09,
Lex nr 1165397, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt
II OZ 157/09, Lex nr 535061, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1996/97, Lex nr 48720).

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki,
nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1588/12, LEX
nr 1218392). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego. Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia
i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827).

Ze zgromadzonego przez Wojewodę Małopolskiego materiału dowodowego nie wynikało, aby Pani K. C. figurowała jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Małopolskiego*. W aktach przedmiotowej sprawy brak było również dokumentów potwierdzających,
iż skarżącej przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego.* Jednocześnie wyjaśnić należy, iż wymienione przez skarżącą w odwołaniu działki
nr 1175/1 oraz nr 1215, nie są objęte *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Z uwagi na fakt, iż przymiot skarżącej nie wynikał z przysługującego jej prawa własności, czy innego prawa rzeczowego do nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy skarżącą można uznać za stronę postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy w piśmie z dnia 1 grudnia 2020 r., znak:
DLI-II.7621.51.2020.EŁ.1, wezwał Panią K. C. do wykazania przysługującego jej interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*. W piśmie z dnia 12 grudnia
2020 r. Pani K. C. poinformowała, że jest właścicielką działek nr 1175/1 i nr 1215, z obrębu
0018 Zielonki, których - w jej ocenie - dotyczy zaskarżona decyzja. Skarżąca wskazała, że już z tego faktu wynika, że ma interes prawny, faktyczny i każdy inny, aby być stroną postępowania odwoławczego od *decyzji Wojewody Małopolskiego,* albowiem zaskarżona decyzja dotyczy jej nieruchomości.

W tym miejscu wskazać należy, że wymienione przez Panią K. C. działki nr 1175/1 oraz
nr 1215, z obrębu 0018 Zielonki, nie są objęte *decyzją Wojewody Małopolskiego*. *Decyzja Wojewody Małopolskiego* w ogóle nie dotyczy nieruchomości położonych w obrębie 0018 Zielonki. Pomimo jednak tego, Wojewoda Małopolski wysyłał do Pani K. C. zawiadomienie z dnia 31 lipca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, informujące o wydaniu: *decyzji Wojewody Małopolskiego* i ww. postanowienia uzupełniającego i prostującego z dnia 30 i 31 lipca 2020 r. (co podniosła także skarżąca w ww. piśmie
z dnia 12 grudnia 2020 r.). W aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru ww. zawiadomienia z dnia 31 lipca 2020 r. przez Panią K. C. w dniu 11 sierpnia 2020 r. Natomiast z przepisu art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej* wynika, iż zawiadomienie o wydaniu decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wysyła się dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji.

Wobec powyższego, pismem z dnia 8 lutego 2021 r., znak: DLI-II.7621.51.2020.EŁ.8, ponowionym pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r., znak: DLI-II.7621.51.2020.EŁ.18, organ odwoławczy zwrócił się
do Wojewody Małopolskiego o wyjaśnienie przyczyn, z powodu których wysyłał on do Pani K. C. ww. zawiadomienie z dnia 31 lipca 2020 r. - a w przypadku - gdy Pani K. C. jest jednak właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego*, organ odwoławczy zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o przedstawienie dokumentów potwierdzających tę okoliczność.

W piśmie z dnia 30 kwietnia 2021 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, Wojewoda Małopolski wyjaśnił,
że po analizie akt sprawy znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD (które dotyczą wydanej *decyzji Wojewody Małopolskiego*), oraz akt sprawy znak: WI-XI.7820.1.8.2020.HD, które dotyczą realizacji sąsiedniej inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S52 odc. Północna Obwodnica Krakowa: węzeł Modlnica-węzeł Kraków Mistrzejowice (bez węzła). Część I-odcinek od km 2+134,50 do km 7+013,34”, ustalił, że ww. zawiadomienie 31 lipca 2020 r. zostało błędnie wysłane do Pani K. C., ponieważ Pani K. C. nie była stroną postępowania, które zostało zakończone wydaniem przez Wojewodę Małopolskiego decyzji Nr 28/2020 z dnia 9 lipca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD (tj. *decyzji Wojewody Małopolskiego*). Wojewoda Małopolski wskazał, iż Pani K. C. jest stroną postępowania w postępowaniu dotyczącym budowy I odcinka północnej obwodnicy Krakowa (sprawa znak: WI-XI.7820.1.8.2020.HD),
a o zaistniałej pomyłce organ I instancji powiadomił Panią K. C. w piśmie z dnia 19 sierpnia 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.8.2020.HD.

W konsekwencji powyższych okoliczności, *Minister* uznał, że zgromadzony w przedmiotowej sprawie materiał dowodowy nie potwierdza, aby Pani K. C. przysługiwał przymiot strony – w rozumieniu art. 28 *kpa* – w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej dotyczącej budowy odcinka drogi ekspresowej S52 (część II - odcinek od km 7+013,34 do km 14+130,11), objętego *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Wskazać należy, iż kwestionowanie decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – np. prawo własności. Zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej. Inwestycje tego typu mają złożony charakter, a inwestor działa w interesie publicznym, tym samym odwołanie od decyzji wydawanych w postępowaniach dotyczących inwestycji liniowych należy rozpatrywać z uwzględnieniem prymatu interesu publicznego tylko w odniesieniu do konkretnego interesu prawnego odwołującego się (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1784/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe powoduje, że strona może skutecznie podnosić wyłącznie zarzuty dotyczące wpływu realizacji inwestycji na własną nieruchomość. Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej,
ze zgromadzonego przez Wojewodę Małopolskiego materiału dowodowego wynika, iż Pani K. C. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Małopolskiego*. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających przysługujące skarżącej ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Małopolskiego.*

Natomiast okoliczność, iż Pani K. C. jest stroną postępowania dotyczącego budowy I odcinka północnej obwodnicy Krakowa od km 2+134,50 do km 7+013,34, objętego decyzji Wojewody Małopolskiego
Nr 1/2021 z dnia 5 lutego 2021 r., znak: WI-VI.7820.1.11.2021.HD (WI-XI.7820.1.8.2020.HD) [przedłożone przez skarżącą dokumenty przy piśmie z dnia 15 maja 2021 r. dotyczą właśnie tej decyzji], nie oznacza, że z „automatu” staje się stroną postępowania dotyczącego budowy II odcinka północnej obwodnicy Krakowa (od km 7+013,34 do km 14+130,11), objętego *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Co więcej, Wojewoda Małopolski poinformował skarżącą, iż błędnie zostało wysłane do niej zawiadomienie z dnia 31 lipca 2021 r., znak: WI-XI.7820.1.2.2020.HD, informujące o wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego*. Okoliczność, iż do skarżącej zostało omyłkowo wysłane rzeczone zawiadomienie, nie jest wystarczająca do uznania, iż tylko wyłącznie z tego tytułu przysługuje jej interes prawny do zaskarżenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

W ocenie organu odwoławczego żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przyznaje "automatycznego" (z mocy prawa) interesu prawnego wszystkim podmiotom zainteresowanym przebiegiem inwestycji drogowej. Skarżąca nie wskazała z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, wywodzą swój interes prawny w sprawie
o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Skarżąca nie skonkretyzowała bowiem na czym polega jej interes prawny w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, objętej *decyzją Wojewody Małopolskiego*. Brak jest zatem przepisu prawa materialnego,
na którego naruszenie mogłaby wskazać skarżąca, jako źródło statusu strony w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej objętej *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Skarżąca nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że jest stroną postępowania w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej objętej *decyzją Wojewody Małopolskiego*. W tej sytuacji faktycznej
i prawnej sprawy, wskazać należy, że interes skarżącej przybiera w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej objętej *decyzją Wojewody Małopolskiego*. Natomiast uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest – w aspekcie ustalania katalogu stron
– ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań.

W konsekwencji, w ocenie *Ministra,* Pani K. C. nie może być uznana za stronę
w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Małopolskiego* i z tego powodu jej zarzuty nie mogą zostać rozpoznane przez *Ministra*, w tym zawarte w odwołaniu żądanie wstrzymania natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot nie posiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 *kpa*. Stwierdzenie przez organ odwoławczy,
że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*.

Nie mógł zostać również uwzględniony wniosek skarżącej o zasądzenie kosztów postępowania, bowiem ani przepisy *kpa* ani *specustawy drogowej*, stanowiące podstawę do wydania niniejszej decyzji, nie przewidują możliwości orzeczenia o zwrocie skarżącym kosztów postępowania odwoławczego.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, iż każde z podań, w tym obejmujące środki zaskarżenia, podlega regulacji dotyczącej opłat i kosztów postępowania zawartej w art. 261–267 *kpa*. Trzeba jednak zaznaczyć, że na gruncie brzmienia załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1923), w tym w szczególności pkt 53 jego części I, wszystkie środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej nie podlegają opłacie skarbowej. To samo dotyczy również innych kategorii opłat o charakterze administracyjnym. Można więc stwierdzić, że, co do zasady, środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej są wolne
od jakichkolwiek opłat związanych *stricte* z wniesieniem tych środków (tj. takich opłat, których uiszczenie stanowi warunek dopuszczalności danego środka). Natomiast uprawnienie do żądania zwrotu kosztów postępowania przysługuje tym osobom, które zostały wezwane przez organ na podstawie przepisów uregulowanych w Rozdziale 9 Działu I *kpa* (zob. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 263 Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex).

W wyroku NSA z 17.05.2017 r., II OSK 2877/15, wskazano, iż art. 262 § 1 pkt 1 i [2](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(262)par(1)pkt(2)&cm=DOCUMENT) *kpa* wprawdzie normuje rozdział kosztów pomiędzy organem i stronami postępowania, lecz nie stanowi podstawy prawnej do przyznawania przez organ administracji na rzecz strony zwrotu poniesionych przez stronę kosztów postępowania i to niezależnie od tego, czy koszty przeprowadzonego przez stronę dowodu okazały się istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy. Także przepis [art. 263 § 2](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(263)par(2)&cm=DOCUMENT) *kpa* reguluje wyłącznie sprawę obliczania kosztów przez organ administracji prowadzący postępowanie; nie stwarza stronie uprawnienia do ubiegania się o zwrot jakichkolwiek poniesionych przez nią kosztów. Przepisy [art. 262](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(262)&cm=DOCUMENT), [art. 263](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(263)&cm=DOCUMENT) i [art. 264](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(264)&cm=DOCUMENT) *kpa* nie stanowią ani podstawy prawnej do zgłoszenia przez stronę żądania zwrotu przez organ administracji publicznej kosztów poniesionych przez stronę postępowania, ani też podstawy prawnej do orzekania przez organ administracji publicznej o zwrocie kosztów na rzecz strony postępowania administracyjnego. Przepisy te dotyczą sytuacji, kiedy organ administracji obciąża stronę kosztami postępowania. Nie mają zaś zastosowania do sytuacji, kiedy strona ponosi koszty na skutek podjęcia czynności, które mają jej zapewnić skuteczną obronę jej interesów prawnych.

Z uwagi na powyższe, żądanie skarżącej w ww. zakresie uznać należy za bezzasadne i nie mające pokrycia w obowiązującym stanie prawnym.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt IV niniejszej decyzji – w zakresie dotyczącym odwołania Pana J. N., *Minister* stwierdził, co następuje.

Wyjaśnić należy, że jak wynika z treści odwołania Pana J. N. oraz załączonej do niego kopii aktu notarialnego Repertorium Nr (…) z dnia 28 lipca 2020 r. objętą zakresem inwestycji działkę nr 11/1 położoną w miejscowości (…) w gminie Zielonki, skarżący darował żonie Pani A. N., która darowiznę tą przyjęła. Pani A. N. złożyła swój podpis pod odwołaniem z dnia 10 września 2020 r. od *decyzji Wojewody Małopolskiego*. Wskazać należy, że jak wynika ze zgromadzonego przez Wojewodę Małopolskiego materiału dowodowego, skarżący nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, jak i *decyzją Wojewody Małopolskieg*o. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających przysługujące skarżącemu ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 1 grudnia 2020 r., znak: DLI-II.7621.51.2020.EŁ.2, organ odwoławczy wezwał skarżącego do wykazania przysługującego mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*. W odpowiedzi na to wezwanie, w piśmie z dnia
23 grudnia 2020 r. (którego brak formalny został usunięty przy piśmie z dnia 3 marca 2021 r.), Pan J. N., reprezentowany przez adw. B. K., oświadczył, iż cofa odwołanie od *decyzji Wojewody Małopolskiego*. W piśmie z dnia 23 grudnia 2020 r. wyjaśniono, iż skarżący złożył odwołanie „z daleko posuniętej ostrożności, ponieważ została mu doręczona w/w decyzja, mimo,
że w dniu 28 lipca 2020 roku darował stanowiącą jego własność nieruchomość składającej się
z działki nr 11/1 w miejscowości (…) swojej żonie A. N.. W związku z tym, że odwołanie Pani A. N. zostało przyjęte, Pan J. N. nie ma interesu w dalszym udziale w niniejszej sprawie.”.

Mają powyższe na uwadze, wskazać należy, iż Pan J. N. nie jest stroną postępowania
w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w rozumieniu art. 28 *kpa*, bowiem nie legitymuje się tytułem prawny do nieruchomości objętej zakresem inwestycji drogowej. Interes skarżącego w niniejszej sprawie to interes o charakterze faktycznym, a nie prawnym, nie ma bowiem normy prawa materialnego, która wprost – niezależnie od stosunków łączących skarżącego z Panią A. N. – dawałaby mu prawo do ww. działki nr 11/1. *Decyzja Wojewody Małopolskiego* stanowi natomiast przedmiot kontroli *Ministra,* z uwagi na wniesienie od niej odwołanie Pani A. N. (obecnej właścicielki ww. działki nr 11/1 położonej w miejscowości (…)).

Zdaniem *Ministra* wniesienie odwołania przez podmiot nie posiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, a następnie cofnięcie odwołania przez ten sam podmiot, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego, ale z powodu wyłącznie braku legitymacji procesowej osoby wnoszącej odwołanie, a nie w związku z cofnięciem odwołania. Z art. 137 *kpa* wynika bowiem, po pierwsze, iż odwołanie może cofnąć jedynie strona, a pod drugie, samo cofnięcie odwołania nie jest wystarczającą podstawą do uwzględnienia tej czynności i wydania decyzji
o umorzeniu postępowania odwoławczego z tego tylko powodu (tj. wyłącznie cofnięcia odwołania), bowiem organ odwoławczy może nie uwzględnić cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. Cofnięcie odwołania oparte jest więc na zasadzie rozporządzalności, która jest jednak ograniczona. Podlega ona bowiem kontroli organu wyższego stopnia i w razie oceny, że prowadziłaby do utrzymania w mocy rozstrzygnięcia naruszającego prawo lub interes społeczny, cofnięcie nie mogłoby wywołać skutków prawnych. Natomiast z powodu braku interesu prawnego osoby wnoszącej odwołanie organ nie może przejść do merytorycznego badania sprawy i ustalać, czy umorzenie postępowania odwoławczego, prowadzonego w wyniku złożenia odwołania nie prowadzi do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny.

Wobec powyższego, oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności orzekania co do wszystkich odwołań
(w tym tych niepochodzących od stron) w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt IV rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Rozpatrując zaś odwołania Pana J. K., Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S., Pani T. P., Pani A. N., Stowarzyszenia M. Z., Pani K. K. oraz Pana W. F., 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 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, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżące strony i Stowarzyszenie M. Z. *Inwestor,* stosownie do wezwań organu odwoławczego, odniósł się zarzutów. Stanowiska *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. Niektórzy skarżący w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego odnieśli się do przesłanych im stanowisk *inwestora*, nie zgadzając się z argumentacją *inwestora.*

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 31 marca 2022 r., znak:
DLI-II.7621.51.2020.EŁ.28, organ odwoławczy zawiadomił skarżących o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym
w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia z dnia 31 marca 2022 r. skarżący nie złożyli już dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

Odnosząc się do odwołania Stowarzyszenia M. Z. *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia przez *postanowienie uzgadniające* art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 *kpa* w zw. z art. 126 *kpa* oraz art. 66 ust. 1 pkt 20 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, a także i art. 11 *kpa*, a to poprzez:

* oparcie zaskarżonego *postanowienia uzgadniającego* o raport o odziaływaniu przedsięwzięcia
na środowisko, zwany dalej „*raportem ooś*”, który nie spełniał ustawowych wymagań, albowiem nie zawierał istotnego źródła informacji stanowiącego podstawę do sporządzenia części raportu,
tj. analizy propagacji hałasu przeprowadzonej w programie SoundPLAN 7.4 (str. 146 *raportu ooś*), ponieważ do raportu nie dołączono informacji źródłowych, które zostały wprowadzone do programu SoundPLAN w celu przeprowadzenia badania - w szczególności plików obliczeniowych z programu mające rozszerzenia w nazwach: geo., sit., dgm., res., a także danych dotyczących terenu,
tj. plików: budynki, odbiorniki, oś jezdni, obszar obliczeń, wyniki, cyfrowy model terenu (dgm.), bez których to informacji źródłowych, obliczenia i wyniki badania propagacji hałasu zawarte w raporcie nie poddają się ocenie i kontroli,
* zaniechanie wyjaśnienia w uzasadnieniu *postanowienia uzgadniającego*, na jakich dowodach innych niż *raport ooś* organ oparł swoje ustalenia, w szczególności, na czym oparł swoje ustalenie, że za pomocą znaków drogowych „B-33” prędkość maksymalna pojazdów na drodze ekspresowej S52 (POK II) zostanie ograniczona do 100 km/h, na drogach lokalnych (serwisowych) do 50 km/h,
a w tunelu na odcinku S52 (POK I), tj. poprzedzającym POK II, do 80 km/h, skoro nie wynika
to z *raportu ooś*, w którym wskazano przeciwnie, na str. 168, że „nie rozważano środków ochrony przed hałasem polegających na ograniczeniu prędkości”,
* oparcie *postanowienia uzgadniającego*, w którym przeprowadzono analizę propagacji hałasu (str. 143 - 190) opartą na zasadniczo niewłaściwych założeniach, prowadzących do wadliwych wyników, a to z uwagi na kontrfaktycznie przyjęcie w *raporcie ooś*, że pojazdy poruszające się trasą będą rozwijać prędkości nie większe niż 100 km/h (pojazdy lekkie), lub 80 km/h (pojazdy ciężkie), podczas gdy ustawowa dopuszczalna prędkość maksymalna na projektowanej drodze wynosić będzie 120 km/h dla pojazdów lekkich, oraz 100 km/h dla pojazdów ciężkich, jakimi są autobusy,
a ponadto z badania prędkości ruchu pojazdów na drogach publicznych wykonanego na zlecenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego działającej pt. „Prędkość pojazdów w Polsce
w 2015 r. Sesja I”) (str. 15) wynika, że średnia prędkość na drogach ekspresowych dla pojazdów lekkich wynosiła 116,3 km/h, a dla pojazdów ciężkich wynosiła 92,4 km/h, a ponad 50 % pojazdów porusza się co najmniej z prędkością maksymalną (jak wskazano w odwołaniu, jest to zarzut „częściowo alternatywny” względem zarzutu wymienionego powyżej).

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy zakres kognicji *Ministra* do rozpatrzenia zarzutów dotyczących postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, wydanego
po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowiskowo, bowiem zgłoszone zarzuty dotyczą tego rozstrzygnięcia.

Konieczność przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynikała z *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*. Wskazać należy, iż *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* *RDOŚ* w pkt VI (w brzmieniu ustalonym w pkt 8 *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*) stwierdziła konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania
na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. O przeprowadzenie ponownej oceny wystąpił także *inwestor*, przekładając, wraz z wnioskiem
o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, *raport* *ooś*. W takiej sytuacji, aby dokonać wyboru optymalnych rozwiązań chroniących przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia koniecznym było powtórzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i ocena przedsięwzięcia na podstawie aktualnych, rzeczywistych okoliczności, zgodnie
z rozdziałem 4 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* pt.: Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 88 – 95).

W art. 93 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* *i jego ochronie* określona została relacja między (w znacznej mierze autonomicznymi) postępowaniami, prowadzonymi w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a postępowaniem w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 92 i art. 93 ust. 1 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* *i jego ochronie* postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, wiąże organ właściwy
do wydania m.in. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a organ, wydając taką decyzję, musi uwzględnić warunki realizacji przedsięwzięcia określone w postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ww. ustawy. Organ wydając decyzję o pozwoleniu na budowę (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej), uwzględnia warunki realizacji przedsięwzięcia określone w oraz postanowieniu
w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Powyższe potwierdzają wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których Sąd podkreśla, że wydanie tego postanowienia wiąże organ wydający decyzję w zakresie kwestii środowiskowych i praktycznie tę decyzję kształtuje (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2543/11 oraz sygn. akt
II OSK 2544/11, porównaj także: M. Górski. Procedura oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć jako element procedury administracyjnej. Ochrona środowiska-Prawo i polityka z 2009 r. Nr 2(56), str. 16-17).

Tym samym RDOŚ w Krakowie, jako organ właściwy do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie określenia środowiskowych warunków realizacji inwestycji, w tym zaproponowania środków łagodzących wpływ inwestycji na środowiskowo i ludzi (m.in. kwestie związane z zabezpieczeniem akustycznym), w *postanowieniu uzgadniającym* (sprostowanym ww. postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2020 r.) ustalił ich lokalizację, parametry techniczne i te ustalenia są dla Wojewody Małopolskiego
i *Ministra* wiążące. Organ orzekający w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie jest uprawniony do decydowania, jakie środki są odpowiednie dla należytej ochrony środowiska i ludzi, lecz jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli, czy strona wykonała i to w prawidłowy sposób zalecenia organu ochrony środowiska, tj. czy projekt budowlany odzwierciedla warunki, wymagania
i obowiązki nałożone przez organ ochrony środowiska.

Organ wydający pozwolenie na budowę (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) bada więc, czy *inwestor* spełnił wszystkie wymagania przewidziane w postanowieniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia i jeżeli nie ma w tym zakresie wątpliwości nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę (zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub jego zmiany). Po dokonaniu analizy zatwierdzonego *decyzją Wojewody Małopolskiego* projektu budowlanego, *Minister* stwierdził,
iż projekt budowlany jest zgodny z *postanowieniem uzgadniającym*, sprostowanym ww. postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2020 r., *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach* RDOŚ i *decyzją
o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
28 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 974/21, z dnia 15 czerwca 2021 r., sygn. akt II OSK 337/21, z dnia
7 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3308/17, z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2343/17, z dnia
24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2581/11, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 21 marca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2131/17, z dnia 19 lipca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1071/18, z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1361/18, z dnia 29 listopada
2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1981/18, z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 199/17 i z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 23/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), podkreśla się, iż możliwości działania organu architektoniczno-budowlanego wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie kontroli postanowienia wydanego na podstawie art. 90 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* jest w pewnym zakresie ograniczona. Organ ten bowiem nie może wchodzić sam w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować, bo w takim przypadku niecelowe byłoby współdziałanie organów w ramach swoich kompetencji.

Nie oznacza to jednak, że strona posiadająca w tym interes prawny nie będzie miała możliwości kwestionowania prawidłowości ich wydania. Błędy popełnione na tym etapie postępowania będą mogły bowiem zgodnie z ogólnymi regułami być przedmiotem kontroli w ramach postępowania odwoławczego od decyzji kończącej postępowanie w sprawie wymienionej w art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. O tyle zakresu tejże kontroli nie powinno się utożsamiać z zakresem merytorycznego postępowania, jakie w odniesieniu do tego rozstrzygnięcia mogłoby być prowadzone, gdyby postępowanie uzgodnieniowe wskutek złożenia zażalenia było przeprowadzane przez organ wyższego stopnia względem regionalnego dyrektora ochrony środowiska (ponowne rozpoznanie sprawy). Okoliczność, że kontrola instancyjna decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej obejmuje wskazane postanowienie, nie sprzeciwia się jednakże temu,
by kompetencja kontrolna organu odwoławczego była węższa aniżeli kompetencja przysługująca organowi badającemu oddziaływanie inwestycji na środowisko i określającemu warunki realizacji przedsięwzięcia w powiązaniu z wydaną wcześniej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3308/17).

Dokonywana w postępowaniu odwoławczym weryfikacja niezaskarżalnego zażaleniem postanowienia uzgadniającego warunki środowiskowe ograniczona jest wyłącznie do stwierdzenia błędów powodujących, że wydana w oparciu o uzgodnienie środowiskowe decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej byłaby sprzeczna z prawem. Podobnie jak raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tak i postanowieniu uzgadniającemu wydawanemu w trybie art. 90 ust.
1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* przysługuje bowiem szczególna wartość dowodowa, która wynika z kompleksowego charakteru analizy przedstawionego
do zatwierdzenia przedsięwzięcia (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 2343/17).

Dlatego też organ architektoniczno-budowlany tylko po stwierdzeniu błędów w postępowaniu przed organem badającym oddziaływanie inwestycji na środowisko, mających wpływ na wynik sprawy, mógłby wstrzymać się z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie może natomiast zastępować merytorycznie takiego organu i modyfikować postanowienia uzgadniającego warunki środowiskowe, a tym bardziej wydawać mu zaleceń odnośnie prowadzonego postępowania.

W kontekście powyższego należy wskazać, iż *Minister* przeprowadził stosowną do sprawowanej funkcji kontrolę *postanowienia uzgadniającego*. W jej efekcie doszedł do wniosku, iż rozstrzygnięcie to nie narusza prawa. *Minister* nie dopatrzył się błędów w postępowaniu, które zakończyło się wydaniem *postanowienia uzgadniającego*, zaś w ramach niniejszego postępowania *Minister* nie jest organem uprawnionym do oceny *postanowienia uzgadniającego* pod kątem szczegółowych uregulowań merytorycznych w nim zawartych.

W ramach przeprowadzonego postępowania RDOŚ w Krakowie powtórnie przeanalizował oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na środowisko w zakresie emisji hałasu na podstawie przedłożonego przez *inwestora raportu ooś*, wraz z jego uzupełnieniami, które to dokumenty sporządzone zostały przez osoby wykwalifikowane jeżeli chodzi o wykształcenie, jak też praktykę przy przygotowywaniu tego rodzaju dokumentów. RDOŚ w Krakowie w ramach dokonanych analiz wziął pod uwagę wszystkie okoliczności mogące mieć realny wpływ na zapewnienie właściwego stanu ochrony akustycznej trenów i budynków tego wymagających, jak również innych elementów środowiska.

Zdaniem *Ministra* przedłożony przez *inwestora* *raport ooś* spełnia zarówno wymogi formalne (ustawowe, w tym art. 66 ust. 1 pkt 20 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*) oraz sporządzony został w sposób rzetelny, a jego wnioski są logiczną konsekwencją wywodów w nim zawartych, to raport ten, wraz z jego uzupełnieniami, musiał zostać przyjęty jako podstawowy dowód
w postępowaniu w sprawie o wydania *postanowienia uzgadniającego*.

Z akt sprawy i *postanowienia uzgadniającego* wynika, iż przeprowadzona analiza akustyczna i rozkład poziomów hałasu zostały sporządzone w programie komputerowym zgodnym z obowiązującymi metodykami obliczeń, wobec czego brak jest podstaw do kwestionowania uzyskanych wyników. Dodać należy, że *Minister* nie może wpływać na metody, jakie stosuje wykwalifikowany podmiot do pomiarów hałasu, albo co więcej stawiać pod wątpliwość wyników takich badań (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2094/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko wykonano obliczenia propagacji hałasu wykorzystując francuską krajową metodę obliczeniową „NMPB-Routes-96 (SETRA-CERTU-LCPC-CSTB) przy użyciu oprogramowania do obliczeń akustycznych SoundPLAN 7.4. Obliczenia wykonano dla roku 2023 (przewidywane oddanie przedsięwzięcia do użytku) i 2033 (10 lat po oddaniu inwestycji do użytku). Należy wyjaśnić, że w rozdziale nr 10.2. „Opis metody prognozowania oddziaływań” *raportu ooś*, *inwestor* przedstawił dane wejściowe do programu obliczeniowego „SoundPLAN 7.4”. W *raporcie ooś* są zawarte wszystkie przyjęte założenia do obliczeń akustycznych - dane dotyczące prognozy ruchu, prędkości, klasyfikacji akustycznej, informacje o danych projektowych. W *raporcie ooś* przedstawiono wyniki analiz akustycznych stanowiących efekt obliczeń komputerowych wykonanych
w programie SoundPLAN. Założenia przyjęte do obliczeń akustycznych zawarte są w tabeli 133 *raportu ooś*, a przyjęte natężenia oraz prędkości pojazdów w tabelach 135-137 oraz 138 *raportu ooś*. Zatem
w *raporcie ooś* są dane i założenia na podstawie których osoby z odpowiednimi kwalifikacjami wykonały analizy i jest to wystarczające, aby ocenić poprawność danych.

Jak wyjaśnił kierujący zespołem autorów *raportu ooś* w piśmie z dnia 18 marca 2021 r. (przedłożonym przez *inwestora* przy piśmie z dnia 18 marca 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN), źródłowy model obliczeniowy nie jest udostępniany jako materiał stanowiący załącznik do raportu i nie jest to
w żadnym wypadku błąd lub brak powodujące niespełnienie przez opracowanie wymogów *ustawy
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Przedmiotowy model - jak wskazał kierujący zespołem autorów *raportu ooś* -nie był też załącznikiem do postępowania mającego na celu wydanie decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, co nie przeszkodziło w wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez RDOŚ w Krakowie oraz przez GDOŚ (decyzja odwoławcza). Warto również w tym miejscu podkreślić, iż skarga na *decyzję
o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* została prawomocnie oddalana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1556/18.

Ponadto, jak wyjaśnił kierujący zespołem autorów *raportu ooś* w piśmie z dnia 28 lipca 2021 r. (przedłożonym przez *inwestora* przy piśmie datowanym na 27 lipca 2021 r., znak: 4688-8-R3992-2078-MDE-GEN – wpływ do organu odwoławczego w dniu 2 sierpnia 2021 r.), pliki o rozszerzeniach geo., sit., dgm., res. są jak najbardziej plikami programu SoundPLAN, ale zawierają one wprowadzony
do programu model 3D trójwymiarowy terenu inwestycji oraz terenu przyległego. To są właśnie te dane, które - jak wskazał kierujący zespołem autorów *raportu ooś* - można bezpłatnie pobrać ze strony <https://www.geoportal.gov.pl/>, szczegółowe dane dotyczące numerycznego modelu terenu, aktualna ortofotomapę, dane wektorowe dotyczące budynków - z tych zresztą danych - jak wyjaśnił kierujący zespołem autorów *raportu ooś* - korzystają powszechnie wykonawcy raportów nie tylko na potrzeby analiz akustycznych.

Wyniki analiz akustycznych w *raporcie ooś* przedstawiono w formie tabelarycznej (wartości prognozowanego poziomu hałasu w receptorach zlokalizowanych na elewacjach reprezentatywnych budynków, na każdej ich kondygnacji) oraz graficznej (w postaci izolinii równoważnego poziomu dźwięku, wraz z zasięgiem hałasu, dla pory dnia i nocy). Dodatkowo uwzględniono ruch pojazdów
po drogach serwisowych i poprzecznych z podziałem na porę dzienną i nocną. Do raportu dołączono szczegółowe mapy pokazujące tak zabudowę, rozwiązania projektowe, lokalizację ekranów oraz rozkład izofon. Żaden z organów biorących udział w postępowaniu i weryfikujący *raport ooś* w kontekście wpływu na zdrowie i życie ludzi (RDOŚ w Krakowie, Inspektor Sanitarny) nie miał uwag do prawidłowości wykonanych analiz akustycznych, zwłaszcza, że w stosunku do wymagań decyzji
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań uległa zwiększeniu ilość zabezpieczeń akustycznych.

Na podstawie aktualnej prognozy ruchu, szczegółowego modelu 3D oraz aktualnej klasyfikacji akustycznej zaprojektowano ekrany akustyczne. Modelowanie akustyczne wykazało, że ekrany będą skuteczne zarówno w roku oddania (2023), jak w drugim analizowanym horyzoncie czasowym - 2033 roku. W wyniku przeprowadzonego postępowania RDOŚ w Krakowie w *postanowieniu uzgadniającym* nałożył na *inwestora* obowiązek wykonania ekranów akustycznych w celu zminimalizowania oddziaływania hałasu na terenach chronionych akustycznie, wskazując jednocześnie lokalizację
i parametry techniczne ww. ekranów, jak również zobowiązał do zastosowania nawierzchni drogi
o korzystnych właściwościach akustycznych.

Zgodnie z powyższym wyniki prognoz propagacji hałasu w środowisku należy uznać za wystarczające
i wiarygodne. W konsekwencji, zdaniem *Ministra*, zarzuty dotyczące przyjętego w postępowaniu
w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko zakończonym *postanowieniem uzgadniającym* sposobu wykonywania pomiarów hałasu nie są tego rodzaju, by mogły podważyć rzetelność oceny RDOŚ w Krakowie w wydanym przez ten organ *postanowieniu uzgadniającym*, sprostowanym
ww. postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2020 r.

Co więcej, wskazać należy, iż szczególnie w przypadku przedsięwzięcia, które wzbudza negatywne nastawienie części społeczeństwa, jedynie kontrraportem można byłoby podważyć ustalenia raportu przedłożonego przez *inwestora*. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, przez przedstawienie równie kompleksowej analizy uwarunkowań, sporządzonej przez specjalistów posiadających wiedzę w danej dziedzinie, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez *inwestora* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 1674/21, z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 1642/13 i z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2564/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie Stowarzyszenia M. Z. „kontrraportu” (tj. opracowania o cechach raportu) nie przedłożyło. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* poprzedzona została prawidłowymi ustaleniami poczynionymi na etapie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, w tym przedłożonym przez *inwestora* *raportem ooś*.

W przypadku każdej inwestycji drogowej następuje weryfikacja założeń przyjętych na etapie analizy akustycznej. Takie działanie będzie również podjęte dla Północnej Obwodnicy Krakowa w ciągu S52. Instrumentem weryfikującym jest wykonywana rok po oddaniu do użytku (ustabilizowanie się potoku pojazdów) analiza porealizacyjna. Analiza porealizacyjna (pkt IV *postanowienia uzgadniającego*) pozwoli na sprawdzenie rzeczywistego oddziaływania akustycznego w warunkach rzeczywistych
i w razie potrzeby zastosowanie rozwiązań minimalizujących. Wyniki tej analizy pozwolą na podjęcie,
w razie takiej potrzeby, stosownych działań. W przypadku niedotrzymania standardów jakości środowiska, konieczne będzie zastosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych bądź technologicznych, chroniących przed ponadnormatywnymi oddziaływaniami hałasu.

Na uwzględnienie nie zasługują zastrzeżenia Stowarzyszenia M. Z. dotyczące wadliwości przyjętych przez *inwestora* danych obliczeniowych i wykonania na ich podstawie modelowania propagacji hałasu.

Należy stwierdzić, że przyjęta przez *inwestora* prędkość pojazdów wynosząca 100 km/h dla pojazdów lekkich i 80 km/h dla pojazdów ciężkich jest zgodna z prawem. Wskazać należy, że zgodnie z § 12 pkt
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), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”, prędkość projektowa na drogach klasy S, poza terenem zabudowanym wynosi 120, 100 lub 80 km/h, natomiast na terenie zabudowanym wynosi 80, 70 lub 60 km/h. Projekt budowlany został wykonany
z uwzględnieniem wymagań zamieszczonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczącej przedmiotowej inwestycji. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* zakłada budowę drogi dwujezdniowej o prędkości projektowej Vp=100 km/h poza terenem zabudowy i 80km/h w terenie zabudowy (por. załącznik nr 1 pn. „Charakterystyka przedsięwzięcia”). I dla takich założeń została wykonana analiza akustyczna na potrzebny *raportu ooś* w ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z § 3 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, przez teren zabudowy rozumie się przez to teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jak wyjaśnił kierujący zespołem autorów *raportu ooś* w piśmie z dnia 18 marca 2021 r., w związku
z intensywną rozbudową terenów przyległych do terenu przeznaczonego pod budowę drogi ekspresowej, w oparciu informacje pochodzące z bieżących inwentaryzacji oraz zamieszczone
w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, cały odcinek drogi ekspresowej został zaprojektowany z założeniem prędkości projektowej Vp=80km/h, czyli dla drogi znajdującej się
w terenie zabudowy. Dla tej prędkości została wyznaczona prędkość miarodajna wynosząca 100 km/h. Parametry te są zgodne z ww. warunkami technicznymi i stanowiły dane wyjściowe do ustalenia wartości poszczególnych elementów drogi.

Biorąc pod uwagę definicję prędkości miarodajnej zawartej w § 3 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, w celu zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa ruchu drogowego znakiem drogowym B-33 wprowadzono ograniczenie prędkości na całej długości projektowanej trasy do 100 km/h i dodatkowo do 80 km/h przed wjazdem do tuneli. Zważając na to, że założenia projektowe *inwestora* zostały dokonane w granicach obowiązującego prawa, nie sposób zgodzić się ze skarżącymi, że *inwestor* powinien był przyjąć do obliczeń propagacji hałasu prędkość samochodów wynoszącą 120 km/h.

Nie można również zgodzić się ze Stowarzyszeniem M. Z., że w analizie propagacji hałasu przedstawionej w *raporcie ooś*, *inwestor* powinien wziąć pod uwagę, że dopuszczalna prędkość na drodze będzie przez kierowców notorycznie przekraczana. Organ administracji publicznej jakim jest *RDOŚ w Krakowie*, działa na podstawie i w granicach prawa wobec czego w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie może on uwzględniać hipotetycznych sytuacji popełniania wykroczeń drogowych przez kierujących pojazdami. Zgodnie z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r.
- Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008), kto prowadząc pojazd, nie stosuje się
do ograniczenia prędkości określonej ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny. Organ uzgodnieniowy (RDOŚ w Krakowie) nie miał zatem podstaw do wymagania, aby *raport ooś* uwzględniał zdarzenia przyszłe i niepewne, a dodatkowo bezprawne w postaci przekraczania przez kierowców dozwolonej prędkość na drodze.

Tym samym uwagi skarżącej organizacji ekologicznej w tym zakresie należy potraktować jako bezzasadne. Warto również zauważyć, iż podobne zarzuty dotyczące prędkości były formułowane przez Stowarzyszenie M. Z. na etapie postępowania odwoławczego prowadzonego przez GDOŚ
w sprawie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* i zostały one odrzucone w *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* (jak już to wskazano powyżej, skarga na tą decyzję została prawomocnie oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny).

Jednocześnie wyjaśnić należy, iż przepisy obowiązującego prawa, w tym *specustawy drogowej* i *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, nie wymagają, aby w *postanowieniu uzgadniającym*, czy też decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określać dopuszczalne prędkości na nowo wybudowanej drodze. A zatem żądanie Stowarzyszenia M. Z. w tym zakresie, tj. wpisanie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wprost dopuszczalnych prędkości na poziomie 100 km/h (dla pojazdów lekkich) i 80 km/h (dla pojazdów ciężkich), nie ma oparcia
w obowiązujących przepisach prawa.

Wyjaśnić bowiem należy, iż *specustawa drogowa* nie jest aktem kompletnym, jest aktem wyjątkowym (szczegółowym), stanowiąc *lex specialis* wobec wielu innych ustaw i obejmuje tylko część problematyki związanej z budową dróg. Wąski zakres stosowania przepisów *specustawy drogowej* określa już jej tytuł - o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
- i znajduje potwierdzenie w art. 1 ust. 1, zgodnie z którym ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Oznacza to, że przepisy *specustawy drogowej* dotyczą jedynie pewnego "wycinka" regulacji dotyczących budowy dróg, a mianowicie przygotowania realizacji inwestycji w tym zakresie. Nie dotyczy więc innych kwestii, jak np. utrzymania drogi. Dalsze losy inwestycji, której przygotowanie nastąpiło zgodnie z przepisami *specustawy drogowej* będzie więc podlegało innemu reżimowi prawnemu, bowiem kwestie te wykraczają poza zakres normatywny *specustawy drogowej*. Od wyegzekwowania przestrzegania przepisów ruchu drogowego, w tym prędkości dopuszczalnej są odpowiednie służby - Policja oraz Inspekcja Transportu Drogowego, a nie organy wydające zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Stowarzyszenia M. Z. dotyczący wadliwego przeprowadzenia oceny w zakresie zanieczyszczenia powietrza.

Wyjaśnić należy, iż w uzasadnieniu *postanowienia uzgadniającym* (str. 26 i następne) RDOŚ
w Krakowie bardzo szczegółowo odniósł się do powyżej kwestii, a ocena ta nie nosi znamion dowolności, tylko jest wynikiem rzetelnego rozpoznania sprawy. W *raporcie ooś* przytoczono wyniki analiz w zakresie badania zanieczyszczenia powietrza przy drogach o podobnych parametrach
i natężeniu ruchu. Wyniki te jednoznacznie pokazują, ze nie występują przekroczenia poziomów dopuszczalnych związane z ruchem samochodów w sąsiedztwie pasa drogowego. Potwierdza to prawidłowość obliczeń rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu na etapie eksploatacji przedmiotowego odcinka drogi S52. Jak wyjaśnił kierujący zespołem autorów *raportu ooś* i co wynika
z *raport ooś*, autorzy raportu wykorzystali najpopularniejsze w Polsce oprogramowanie pn. Operat FB. Program ten wykonuje analizy rozprzestrzenienia się zanieczyszczeń w powietrzu zgodnie metodyką zawartą w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz. 87).

Jednocześnie wyjaśnić należy, iż wszystkie zmiany rozwiązań odnośnie tych przyjętych w decyzji
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zostały opisane i uzasadnione w *raporcie ooś*, będącym podstawą do przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
a następnie RDOŚ w Krakowie uzasadnił konieczność ich wprowadzenia w *postanowieniu uzgadniającym*.

W świetle bowiem przepisów *ustawy* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja
o środowiskowych uwarunkowaniach nie kończy procesu oceny oddziaływania na środowisko. Może się zdarzyć, że informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia (zwłaszcza rozwiązań projektowych), dostępne na etapie ustalania uwarunkowań środowiskowych (wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), będą zbyt ogólne i nieprecyzyjne, aby w pełni zidentyfikować możliwe oddziaływania oraz zaproponować ostateczną listę działań zapobiegawczych i łagodzących. Będzie
to dotyczyło w szczególności postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, które przeprowadzono przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, kiedy
to inwestorzy rzadko dysponują wyczerpującymi danymi na temat inwestycji. Dodatkowo, od wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą zmienić się niektóre okoliczności, w których analizowano planowane przedsięwzięcie i jego potencjalny wpływ na środowisko.

Istotą procedury ponownej oceny oddziaływania na środowisko, jest bowiem określenie oddziaływania na środowisko inwestycji na etapie projektu budowlanego w oparciu o bardziej szczegółowe dane wyjściowe, niż te posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - i tym samym weryfikacja ustaleń podjętych na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Za niezasadny należy uznać zarzut Stowarzyszenia M. Z. dotyczący naruszenia przez *decyzję Wojewody Małopolskiego* art. 30, art. 33 ust. 1 pkt 5 oraz art. 33 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 90 ust. 2 i 4 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* oraz art. 8 § 1 *kpa*, poprzez wydanie zaskarżonej decyzji, <<pomimo że nie podano do wiadomości publicznej i nie udostępniono
w Biuletynie Informacji Publicznej Wojewody istotnych informacji koniecznych do zajęcia przez społeczeństwo stanowiska, a to: profilu podłużnego (niwelety) projektowanych drogi ekspresowej i dróg serwisowych - wcześniej niż w dniu 8 czerwca 2020 roku oraz aneksu do Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej jako „Raport”) - w ogóle, a jednocześnie podano do wiadomości inne dokumenty informując, że „elektroniczna wersja zasadniczej dokumentacji sprawy została zamieszczona na stronie BIP Urzędu”, z czego wynikał brak potrzeby zapoznania się dokumentacją sprawy bezpośrednio w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie i tak była co do zasady niedostępna z uwagi na zaprzestanie bezpośredniej obsługi interesantów - przez co uniemożliwiono społeczeństwu wymaganego ustawą uioś udziału w postępowaniu i zgłoszenia wniosków i uwag w celu uwzględnienia w ramach ponownego przeprowadzenia w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia
na środowisko>>.

Zdaniem *Ministra* podczas procedowania w kwestii ponownej oceny oddziaływania inwestycji
na środowisko, Wojewoda Małopolski w sposób prawidłowy zapewnił udział społeczeństwa, zgodnie
z wymogami art. 33 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Z akt sprawy,
w tym informacji przekazanych przez organ I instancji w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r., znak:
WI-XI.7820.1.2.2020.HD, wynika, iż możliwość udziału społeczeństwa na etapie przeprowadzania postępowania w sprawie ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została przez Wojewodę Małopolskiego zapewniona dwukrotnie.

Pierwszy raz w okresie kwiecień - maj 2020 r. Z treści obwieszczenia o możliwości udziału społeczeństwa na etapie przeprowadzanej ponownej oceny odziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wynika, że w związku ogłoszeniem na obszarze kraju stanu zagrożenia epidemicznego związanego z pandemią COVID-19 zostało wydane zarządzenie Wojewody Małopolskiegow sprawie zaprzestania bezpośredniej obsługi interesantów w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (dalej: MUW w Krakowie)*.* Społeczeństwo mogło się zapoznać z dokumentacją sprawy, kontaktując się telefonicznie, za pośrednictwem e-PUAP lub mailowo. W rzeczonym obwieszczeniu Wojewody Małopolskiego zamieszczona została informacja, że elektroniczna wersja zasadniczej dokumentacji sprawy została zamieszczona na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MUW w Krakowie.

Drugi raz w okresie maj - czerwiec 2020 r., po ustaniu części ograniczeń związanych ze stanem zagrożenia epidemicznego (dla pewności, że wszyscy zainteresowani będą mogli zapoznać się
z aktami sprawy – jak wskazał to Wojewoda Małopolski w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r., znak:
WI-XI.7820.1.2.2020.HD). Z treści ponownego obwieszczenia Wojewody Małopolskiego o możliwości udziału społeczeństwa na etapie przeprowadzanej ponownej oceny odziaływania przedsięwzięcia
na środowisko (okres maj - czerwiec 2020 r.) wynikało, że z dokumentacją sprawy można się było zapoznać w siedzibie MUW w Krakowie, po wcześniejszym telefonicznym lub mailowym ustaleniu terminu. W treści obwieszczenia podano numery telefonów, adres poczty elektronicznej oraz platformy e-PUAP. Ponadto, jak wyjaśnił organ I instancji w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r., na stronach MUW
w Krakowie w tzw. „chmurze” zamieszczono wszystkie niezbędne dokumenty, w tym kompletny ostateczny raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz niweletę drogi.

Ogląd akt sprawy zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Małopolskiego* dowodzi, iż Stowarzyszenie M. Z. aktywnie uczestniczyło w pierwszym i drugim postępowaniu w sprawie ponownej oceny odziaływania inwestycji na środowisko, prowadziło korespondencję z pracownikami MUW w Krakowie zajmującymi się procedurą wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, składało uwagi i zastrzeżenia, które zostały rozpoznane zgodnie z procedurą dotyczącą ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko, wynikającą z *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* *i jego ochronie*, przez RDOŚ w Krakowie (por. str. 41-67 *postanowienia uzgadniającego*). Stowarzyszenie M. Z. wnosiło o udostępnienie charakterystycznych przekrojów, niwelety drogi ekspresowej oraz plików obliczeniowych z programu Sound Plan. Jak wynika z akt sprawy, w tym informacji zawartych w ww. piśmie Wojewody Małopolskiego z dnia 8 stycznia
2021 r. dokumenty, które organ I instancji posiadał i była ich techniczna możliwość udostępnienia,
w tym charakterystyczne przekroje i niweletę drogi zostały udostępnione Stowarzyszeniu M. Z. drogą mailową oraz zamieszczone na stronie internetowej MUW w Krakowie.

Jednocześnie wyjaśnić należy, iż niweleta drogi została opracowana w ramach przygotowania dokumentacji projektowej (w projekcie budowlanym), a projekt budowlany został przekazany do Wojewody Małopolskiego, jako załącznik do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Stowarzyszenie M. Z. mogło zapoznać się z dokumentacją sprawy, w tym projektem budowlanym, bowiem w ponownym obwieszczeniu Wojewody Małopolskiego
o możliwości udziału społeczeństwa na etapie przeprowadzanej ponownej oceny odziaływania przedsięwzięcia na środowisko (okres maj - czerwiec 2020 r.) wynikało, że z dokumentacją sprawy można się było zapoznać się już także osobiście w siedzibie MUW w Krakowie.

Jak wynika z akt sprawy i wyjaśnień Wojewody Małopolskiego, Stowarzyszenie M. Z. nie wnioskowało
o zapoznanie się z całością akt sprawy, w tym z projektem budowlanym i *raportem ooś*
w siedzibie MUW w Krakowie. Dlatego zarzut, że część dokumentów w tym niweleta drogi pojawiły się na stronie internetowej dopiero w trakcie ponownego postępowania o zapewnieniu możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ponownej oceny odziaływania na środowisko jest nieuzasadniony, gdyż zamieszczenie na stronie internetowej całej obszernej dokumentacji projektowej było niemożliwe ze względów technicznych. Na stronie internetowej MUW w Krakowie została zamieszczona zasadnicza dokumentacja sprawy oraz dokumenty, o które wnioskowało społeczeństwo, w tym skarżąca organizacja ekologiczna, jak to wyjaśnił Wojewoda Małopolski.

Odnosząc się do odwołania Pani K. K. *Minister* stwierdził, co następuje.

Brak zgody skarżącej na realizację przedmiotowej inwestycji na części jej działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Małopolskiego*,nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wyjaśnić należy, iż kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy drogowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Celem *specustawy drogowej* jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie inwestycji
w zakresie drogi publicznej. Akt ten przewiduje zintegrowanie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zatwierdzeniu podziału nieruchomości, przejmowaniu nieruchomości na własność publiczną i zatwierdzeniu projektu budowlanego.

Z przepisów *specustawy drogowej* nie wynika obowiązek legitymowania się przez *inwestora* tytułem prawnym do nieruchomości objętej zakresem inwestycji, jako warunek złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, czy też koniecznością uzyskania zgody właściciela nieruchomości na realizację inwestycji na terenie danej nieruchomości. Wszystkie działania w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne,
a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji. Podkreślić należy, iż *inwestor* nie musi mieć zgody na podjęcie czynności skutkujących wejściem na teren nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji, gdyż przejście własności nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej,
w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi i pasami innych dróg publicznych, następuje
z mocy prawa (por. art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*).

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

Dodatkowo, zauważyć należy, iż *decyzji Wojewody Małopolskiego* został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 3 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi; uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych; uprawnia do wydania przez właściwy organ dziennika budowy.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący nieujawnienia w decyzji i dokumentacji projektowej przebudowy (likwidacji) ul. (..), jak również zarzut likwidacji zjazdu z ul. (…) (gm. Zielonki)/Al(…) (miasto Kraków), przez co pozbawiono dojazdu do działek skarżącej w postaci „docelowego połączenia z ul. (…)”.

W pismach z dnia 7 stycznia 2021 r., znak: 4688-8-R3507-1815-MDE-UZG i z dnia 18 marca 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN, *inwestor* wskazał, iż z wykazu dróg uzyskanego od zarządcy dróg gminnych, zlokalizowanych na terenie gminy Zielonki wynika, że droga wewnętrzna położona
na działce nr 648, z obrębu 0016 Węgrzce o zwyczajowej nazwie „(…)”, formalnie takiej nazwy nie posiada, w związku z czym nazwy tej nie użyto w projekcie inwestycji. W *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak również w dokumentacji projektowej i mapowej (por. rys. nr 2.9 mapy z przebiegiem drogi) cześć ww. działki nr 648, jak i część działek skarżącej, została przeznczona pod budowę drogi gminnej (nazwanej jako: DD-15). Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych w przypadku gdy wniosek, o którym mowa w art. 11d, zawiera określenie granic tych pasów. Daje to możliwość dokonania podziału działek
w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi S52), jak i innych dróg publicznych (por. art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*).

Działki o numerach po podziale 583/6 i 583/9, z obrębu 0016 Węgrzce, pozostające przy skarżącej, mają bezpośredni dostęp do projektowanej ww. drogi gminnej. Po południowo-wschodniej stronie projektowanej obwodnicy Krakowa budowana droga gminna ma połączenie z inną droga publiczną
- drogą powiatową nr 2156K klasy Z. Dodatkowo projektowana droga gminna będzie miała swoją kontynuację poprzez połączenie z ul. (…), realizowaną w ramach sąsiedniej inwestycji, a za jej pośrednictwem z al. (…). Projektowana droga gminna po zakończeniu inwestycji przeznaczona jest do przekazania odpowiedniemu zarządcy, zgodnie z art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*, w myśl którego decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg właściwym zarządcom dróg.

*Inwestor* wyjaśnił, iż roboty budowlane związane z budową drogi S52, a także sąsiedniej inwestycji dotyczącej rozbudowy al. (…) na terenie miasta Krakowa [realizowanej na podstawie
ww. decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., znak:
WI-XI.7820.1.34.2019.MMo, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 (al. …) w Krakowie, na odcinku od granicy miasta do skrzyżowania z ul. (…), od km 657+886,6 do km 660+516,8, wraz z rozbiórką, budową i przebudową skrzyżowań
z drogami kategorii powiatowej i gminnej, rozbiórką, budową i przebudową: obiektów inżynierskich, obiektów infrastruktury PKP, ekranów akustycznych, zjazdów, chodników, ścieżek rowerowych, dróg dla pieszych i kierujących rowerami, jezdni dodatkowych, zatok autobusowych, zatok postojowych, wylotu kolektora do rzeki Prądnik oraz budową, przebudową i rozbiórką niezbędnej infrastruktury technicznej
i obiektów kolidujących z planowaną inwestycją”], są ze sobą skoordynowane w taki sposób, aby zapewnić ciągły dostęp do drogi publicznej każdej z przyległych do inwestycji nieruchomości. Ponadto
- jak wyjaśnił *inwestor* - inwestycje polegające na rozbudowie al. (…) oraz budowie drogi ekspresowej S52 zostały skoordynowane pod względem prac projektowych.

Odnośnie zaś dostępu do działki skarżącej nr 583/12 (powstałej z podziału działki nr 583/3), z obrębu 0016 Węgrzce, wskazać należy, iż jak wynika z akt sprawy, w tym informacji przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia 20 maja 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN, działka nr 583/3,
w stanie istniejącym z jednej strony przylega do działki nr 583/2 (zarówno działka nr 583/3, jak i działka nr 583/2 należą do skarżącej), natomiast z drugiej do działki nr 648 (droga wewnętrzna - ul. (…)). Działka nr 583/3 ma nieznaczną szerokość około 2,5 m i częściowo też zlokalizowana jest na niej opisana wyżej droga wewnętrzna oraz słup energetyczny.

W związku z budową węzła drogowego na przecięciu drogi S52 i ul. (…) - jak wyjaśnił *inwestor* - zachodzi konieczność ograniczenia liczby zjazdów w tym rejonie, ze względu na przyjętą klasę ulicy (…) oraz strefę oddziaływania projektowanego węzła „Węgrzce” oraz skrzyżowania ulicy (…) z ulicą (…)/(…). Likwidacji ulega zjazd z ulicy (…) na drogę wewnętrzną (ul. (…)). *Inwestor* wyjaśnił, iż dotychczasowe połączenie zostanie zastąpione skrzyżowaniem realizowanym przez Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie (dalej: ZIM w Krakowie) w ramach rozbudowy al. (…). Połączenie projektowanej drogi gminnej (realizowanej w ramach niniejszej inwestycji na podstawie *decyzji Wojewody Małopolskiego*) z układem drogowym projektowanym realizowanym przez ZIM w Krakowie (na podstawie ww. decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.34.2019.MMo) - jak wyjaśnił *inwestor* - będzie zrealizowane przez GDDKiA w Krakowie
w odrębnej procedurze administracyjnej. *Inwestor* wskazał, iż przedmiotowe informacje były przekazywane skarżącej.

Mając na uwadze okoliczność, iż działki nr 583/12 (z podziału działki nr 583/3) i nr 583/9 (z podziału działki nr 583/2) należą do skarżącej, dostęp do działki nr 583/12 będzie realizowany za pośrednictwem działki 583/9. Takie rozwiązanie jest zgodne z przepisami prawa. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1471/08, zapadłym co prawda
na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.
z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), jednak znajdujący w ocenie *Ministra*, zastosowanie w niniejszej sprawie, NSA wypowiedział się wprost, że działka, która ma być objęta decyzją o ustaleniu warunków zabudowy (tu: decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), lecz nie mająca rzeczywistego dostępu do drogi publicznej, w sytuacji gdy właścicielem zarówno tej działki, jak i działki sąsiedniej, bezpośrednio przylegającej do drogi publicznej jest ten sam podmiot, jest uznawana prawnie za taką, której teren posiada dostęp do drogi publicznej. Oddzielenie nieruchomości od drogi publicznej przestrzenią stanowiącą inną nieruchomość przy założeniu, że właścicielem obu działek jest ten sam podmiot, pozwala stwierdzić, iż nieruchomość nie położona bezpośrednio przy drodze publicznej
w sensie prawnym posiada dostęp do drogi.

Podsumowując, z wyjaśnień *inwestora*, jak również dokonanej analizy akt sprawy wynika, iż działki pozostające własnością skarżącej po zatwierdzonym podziale mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Co więcej, po zrealizowaniu brakującego około 20 metrowego fragmentu drogi (który jak wyjaśnił *inwestor* zostanie zrealizowany w tym samym czasie co budowa drogi ekspresowej S52), działki skarżącej zyskają dodatkowe połącznie z ul. (…), a za jej pośrednictwem, z Al. (…) w Krakowie, która ma swoją kontynuację, jako ul. (…) na terenie gminy Zielonki.

Jednoczesnego wyjaśnienia wymaga, iż obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10).

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Z tego względu warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na działkę można dostać się - zgodnie  z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka, itp. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 365/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1749/19, z dnia
6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17 i z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Natomiast z jakiejkolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób, czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, Lex nr 2118231 i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353).

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący niewłaściwego usytuowania nowoprojektowanej drogi gminnej względem istniejącego pasa drogowego i nieuzasadnionej zajętości części działek pod budowę projektowanej drogi gminnej.

Przypomnieć należy, 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 do 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.

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

W ocenie *Ministra*, zatwierdzony przez Wojewodę Małopolskiego projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej. *Minister* po dokonaniu analizy akt sprawy podziela stanowisko *inwestora*,
iż zajętość terenu skarżącej pod projektowaną drogę gminną została wykonana zgodnie
z obowiązującymi przepisami. *Inwestor* - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie
i posiadający odpowiednią wiedzę fachową - wyjaśnił także, że brak jest możliwości prowadzenia nowej drogi gminnej DD-15 wyłącznie w osi ww. działki nr 648 (działka na której zlokalizowana jest droga wewnętrzna - ul. (…)), z pominięciem części działki skarżącej. Taka lokalizacja spowoduje,
że nowoprojektowana droga gminna na swojej długości będzie częściowo położona na terenie miasta Krakowa. Natomiast nowoprojektowana droga gmina będzie przekazana w zarząd gminy Zielonki i na jej terenie powinna być zlokalizowana.

W ocenie *Ministra* rozwiązania techniczne przedstawione w projekcie budowlanym przez projektanta są zgodne z przepisami prawa oraz poprawne pod względem merytorycznym i technicznym. Nie mniej jednak w toku postępowania odwoławczego *inwestor* wskazał, iż proponuje przychylenie się częściowe do odwołania, poprzez wprowadzenie korekt w przebiegu nowoprojektowanej drogi gminnej (opisanych szczegółowo w piśmie z dnia 18 marca 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN). *Inwestor* wskazał, iż zaproponowane modyfikacje uwzględniają częściowo zakres zmian wnioskowanych przez skarżącą dotyczących zmniejszenia zajętości jej działek nr 583/2 i nr 583/1 pod inwestycję.

Wnioskowane przez *inwestora* korekty obejmują działki skarżącej nr 583/2 i nr 583/1, jak również działki
nr 584 i nr 585, z obrębu 0016 Węgrzce. Zmniejszenie bowiem zajętości działek skarżącej nr 583/2
i nr 583/1, spowodowało zwiększenie zajętości pod inwestycję terenu działek sąsiednich nr 584 i nr 585. *Inwestor* przedłożył zgody właścicieli ww. działek nr 584 i nr 585 na dodatkowo zajęcie terenu ich nieruchomości w celu usytuowania na nich projektowanej drogi gminnej, jak również zamienną dokumentację mapową, projektową i podziałową, uwzględniającą wnioskowane zmiany.

*Minister* uzyskał materiał dowodowy pozwalający na dokonanie korekty reformatoryjnej *decyzji Wojewody Małopolskiego* i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy, co zostało szczegółowo wyjaśnione w rozstrzygnięciu niniejszej decyzji (pkt I), uwzględniających zmiany wnioskowane przez *inwestora* w toku postępowania odwoławczego odnośnie ww. działek nr: 583/2, 583/1, 584, 585,
z obrębu 0016 Węgrzce, wynikające z przedłożonej przez *inwestora* zamiennej dokumentacji projektowej, mapowej i podziałowej. Konsekwencją tego musiała być zmiana części załączników graficznych do *decyzji Wojewody Małopolskiego* (korekty w tym zakresie zostały określone w pkt
II niniejszej decyzji).

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżącej dotyczący braku ujęcia w zatwierdzonym projekcie budowlanym przebudowy punktu zasilania oświetlenia (słupa oświetleniowego), niezbędnego w celu prowadzenia działalności handlowo-usługowej.

Jak wynika z akt sprawy i wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora*, słup energetycznej linii napowietrznej zlokalizowany na działce skarżącej nr 583/3, na którym zainstalowane jest oświetlenie uliczne nie stanowi kolizji z projektowanym układem w związku z czym nie planuje się jego przebudowy w ramach przedmiotowej inwestycji. Słup ten wraz z zamontowaną na nim oprawą oświetleniową pozostaje bez zmian w stosunku do stanu istniejącego. Projekt przewiduje natomiast demontaż napowietrznej linii energetycznej dochodzącej do wyżej opisanego słupa i zastąpienie ją linią kablową. Istniejąca opraw oświetleniowa zostanie podłączoną do nowo projektowanej linii kablowej.

Jednocześnie w tym miejscu zauważyć należy, iż w na stronie 63 *decyzji Wojewody Małopolskiego* (tiret 4 licząc od góry strony) organ I instancji zawarł następujący zapis: „Obszar nr E35A – na częściach działek o numerach 584/2 (584), 583/6 (583/1), 583/9 (583/2), 583/12 (583/3), 684/2 (684) obręb 0016 Węgrzce, jednostka ewidencyjna 120617\_2 Zielonki, na którym zaprojektowano budowę sieci wodociągowej, budowę gazociągu średniego ciśnienia DN225PE, budowę sieci elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV – ESN6-6C.” Jednakże dokonana przez organ odwoławczy analiza mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu wykazała, że na działce nr 583/12 (powstałej
z podziału działki skarżącej nr 583/3), planowana jest również budowa linii kablowej niskiego napięcia, niewskazana w ww. zapisie na stronie 63 *decyzji Wojewody Małopolskiego.*

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 27 kwietnia 2021 r., znak: DLI-II.7621.61.2020.EŁ.19, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wyjaśnienia stwierdzonych rozbieżności.

W piśmie z dnia 20 maja 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN, *inwestor* wyjaśnił, iż mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiąca załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Małopolskiego*, przedstawia zakres robót przewidzianych w ramach przedmiotowej inwestycji. Obszar
nr E35A zlokalizowany jest również na działce 583/12 (powstałej z podziału działki nr 583/3)
i planowana jest tam budowa kabla energetycznego niskiego napięcia. Zakres tych robót nie został wyszczególniony na stronie 63 *decyzji Wojewody Małopolskiego*, nie mnie jednak działka ta na stronie
6 zaskarżonej decyzji została wymieniona na potrzeby budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu.

Co więcej, zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie 13 zaskrzonej decyzji: „Szczegółowy opis zamierzenia budowlanego wraz z wyszczególnieniem robót budowlanych zamieszczono w opisie projektu zagospodarowania terenu, który stanowi Załącznik Nr 3 do niniejszej Decyzji.” Jak wynika
z dokonanej przez *Ministra* analizy dokumentacji mapowej i projektowej, budowa kabla energetycznego nN na ww. działce nr 583/12, została uwzględniona zarówno w części opisowej, jak i rysunkowej projektu zagospodarowania terenu. Zakres tych robót został również uwzględniony w projekcie architektoniczno-budowlanym branży energetycznej.

W światle powyższego, *Minister* dokonał korekty reformatoryjnej *decyzji Wojewody Małopolskiego,* poprzezdoprecyzowanie zapisu na str. 63 tej decyzji i uwzględnienie, iż na obszarze opisanym jako
nr E35A planowana jest również budowa linii kablowej niskiego napięcia.

O wadliwości *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie świadczy zarzut skarżącej, iż *inwestor*
- w przekonaniu skarżącej - udzielał jej nieprawdziwych informacji odnośnie zgłaszanych przez nią zastrzeżeń.

W ocenie *Ministra,* tak sformułowany zarzut skarżącej stanowi roszczenie o charakterze cywilnoprawnym, które może być dochodzone w postępowaniu przed sądami powszechnym i nie może świadczyć o jakiekolwiek wadliwości wydanej decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej. Organy administracyjne nie posiadają bowiem kompetencji do oceny korespondencji prowadzonej przez skarżącą z przedstawicielami *inwestora*, czy też biura projektowego w trakcie procesu przygotowania wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Co więcej, wyjaśnić należy, iż *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, czy też uzgodnień, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11).

W świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, za chybiony należy uznać także zarzut skarżącej, iż w postępowaniu pierwszoinstancyjnym Wojewoda Małopolski nie udzielił odpowiedzi
 na „protest” skarżącej.

Stwierdzić należy, iż Wojewoda Małopolski - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej
- przeprowadził postępowanie 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. Wojewoda Małopolski w sposób odpowiadający art. 107 § 3 *kpa* uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę uznając argumentację skarżącej za niezasadną.

Wbrew twierdzeniu skarżącej, organ I instancji nie zignorował jej zastrzeżeń, zostały one bowiem przekazane do *inwestora*, który decyduje o przebiegu drogi i rozwiązaniach techniczno-wykonawczych, a w oparciu o stanowisko *inwestora* odniósł się do zarzutów skarżącego w uzasadnieniu *decyzji Wojewody Małopolskiego* uznając, że wyjaśnienia *inwestora* zasługują na uwzględnienie.Motywy oraz tok rozumowania organu I intencji zostały przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób spójny, logiczny i wyczerpujący. Organ I instancji nie ograniczył swojego uzasadnienia do powtórzenia treści wyjaśnień *inwestora*, lecz przeanalizował wszystkie zgromadzone w toku postępowania dokumenty we wzajemnej relacji pomiędzy nimi.

Fakt, że organ I instancji nie uwzględnił żądań skarżącej strony nie świadczy o tym, że ich nie badał. Według *Ministra* uzasadnienie *decyzji Wojewody Małopolskiego* pozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwianiu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżącej, a także umożliwia stronie zrozumienie i w miarę możliwości zaakceptowanie zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Okoliczność, że skarżąca nie została przekonana, co do przyjętego w sprawie przez organ I instancji rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia prawa, gdyż skarżąca ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności swoich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych.

Odnosząc się do odwołania Pani A. N. *Minister* stwierdził, co następuje.

*Minister* uznał za niezasadny zarzut skarżącej dotyczący braku jej zgody na podział działki nr 11/1,
z obrębu 0001 Batowice, w sposób zatwierdzony w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, bowiem – jak wskazała skarżąca – bezzasadne jest wywłaszczanie tak dużej powierzchni dla realizacji wjazdu
do sąsiedniej działki nr 12/1.

Jak zostało wskazane powyżej, brak zgody skarżącej na podział jej działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Małopolskiego,* nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Po analizie akt sprawy, *Minister* podziela stanowisko *inwestora* zajęte w piśmie z dnia 7 stycznia
2021 r., znak: 4688-8-R3507-1815-MDE-UZG. *Inwestor* w tym piśmie wyjaśnił, że część ww. działki
nr 11/1 przeznaczona pod inwestycję została wydzielona wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji przedmiotowej inwestycji. *Inwestor* wskazał, że w stanie istniejącym w przypadku ww. działki nr 11/1, jak i działki sąsiedniej nr 12/1, bezpośrednim miejscem dostępu do drogi publicznej są zjazdy z drogi powiatowej nr 2293K (ul. (…)). Działki te nie posiadają dostępu do innej drogi publicznej.

W związku z koniecznością rozbiórki istniejących zjazdów, biorąc pod uwagę art. 29 ust. 2 ustawy
z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych”*, *inwestor* wyjaśnił, iż zachodzi konieczność budowy zjazdów w nowej lokalizacji. *Inwestor* podkreślił, że projekt został wykonany tak, aby nie zachodziła konieczność rozbiórki budynków zlokalizowanych na ww. działce nr 12/1, niemniej jednak w celu wykonania zjazdu z drogi publicznej do tej nieruchomości zachodzi konieczność zajęcia części ww. działki skarżącej nr 11/1, bowiem spowodowane jest to tym, że ww. działka nr 12/1 zlokalizowana jest przy łącznicy węzła „Batowice”, z której wykonanie zjazdu jest zabronione.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości, iż w ramach realizacji inwestycji drogowej możliwe jest wywłaszczenie nieruchomości w celu budowy zjazdu, w tym także do innej nieruchomości. W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji wywłaszczeniowej w rozumieniu art. 21 Konstytucji RP (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1472/18, z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc się do zarzutu skarżącej, iż przejęcie pod inwestycję części ww. działki nr 11/1 spowoduje utratę możliwości zabudowy 8-arowej działki położonej przed budynkiem mieszkalnym, podkreślić trzeba, iż wskazane przez skarżącą kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania
na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Ustawodawca w ww. przepisie zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji,
a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Organem właściwym do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* (a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanym podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego
z dotychczasowym przeznaczeniem) jest *inwestor*.

Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 i powołane tam orzecznictwo, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej o braku powiadomienia jej o wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Stosownie do treści art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, wojewoda doręcza decyzję o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamia o jej wydaniu pozostałe strony
w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędach gmin właściwych ze względu
na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto, wysyła zawiadomienie o wydaniu decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Podkreślić należy, że decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręcza się na piśmie tylko *inwestorowi*. Natomiast pozostałe strony zawiadamiane są o wydaniu decyzji poprzez publiczne ogłoszenie, o którym mowa w art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*. Poza wskazanymi formami publicznego ogłaszania o wydaniu decyzji, ustawodawca nałożył na organ orzekający obowiązek pisemnego zawiadomienia dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych skutkami prawnymi tej decyzji o jej wydaniu. Nie można jednak przypisać temu zawiadomieniu skutków analogicznych do tych, które zostały określone w art. 49 *kpa*. Indywidualne zawiadomienie
o wydaniu decyzji nie jest bowiem formą publicznego zawiadomienia (por. uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt II OPS 2/16).

Zgodnie ze znajdującymi się w aktach sprawy wypisami z ewidencji gruntów, na dzień wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także w dniu wydania samej zaskarżonej decyzji, wyłącznym właścicielem ww. działki nr 11/1, był Pan J. N. Akt notarialny przytoczony przez skarżącą w odwołaniu, powstał po wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego* (tj. w dniu 28 lipca 2020 r.). A zatem zgodnie z ww. art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, to Panu J. N. zostało wysłane zawiadomienie o wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Natomiast Pani A. N. została poinformowana o wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego*
w drodze publicznego obwieszczenia, o którym mowa w ww. art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*. Obwieszczenie, o którym stanowi rzeczony przepis *specustawy drogowej*, ma ten skutek, że każdy zainteresowany, kto uważa się za stronę postępowania, może dowiedzieć się o wydaniu decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jest to rozwiązanie procesowe służące prowadzeniu postępowań administracyjnych, w których występuje duża liczba podmiotów. Każdy podmiot, który uważa zatem, że jest stroną postępowania może wnieść odwołanie od decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej, bez względu na to czy został umieszczony w wykazie właścicieli
i użytkowników wieczystych ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków. Przykładowo może być to ktoś, kto nabył własności nieruchomości w trakcie postępowania lub po zakończeniu postępowania pierwszoinstancyjnego (tak jak w przypadku skarżącej).

Odnosząc się do odwołania Pana J. K. i Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S., *Minister* stwierdził, co następuje.

Należy zauważyć, iż część zarzutów podnoszonych przez skarżących dotyczy działki nr 68/14, z obrębu 0028 Krowodrza i realizacji na niej inwestycji będącej przedmiotem ostatecznej decyzji Prezydenta Miasta Krakowa nr 1974/06 z dnia 31 października 2006 r., znak: AU-01-2-APR.73531-29/04,
w przedmiocie pozwolenia na budowę kompleksu obiektów stacji paliw wraz infrastrukturą towarzyszącą. Jednakże zauważyć należy, iż ww. działka nr 68/14 nie jest objęta *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Działka nr 68/14, z obrębu 0028 Krowodrza, została objęta natomiast ww. decyzją Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.34.2019.MMo, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 7 (al. 29 Listopada) w Krakowie,
na odcinku od granicy miasta do skrzyżowania z ul. Woronicza, od km 657+886,6 do km 660+516,8, wraz z rozbiórką, budową i przebudową skrzyżowań z drogami kategorii powiatowej i gminnej, rozbiórką, budową i przebudową: obiektów inżynierskich, obiektów infrastruktury PKP, ekranów akustycznych, zjazdów, chodników, ścieżek rowerowych, dróg dla pieszych i kierujących rowerami, jezdni dodatkowych, zatok autobusowych, zatok postojowych, wylotu kolektora do rzeki Prądnik oraz budową, przebudową i rozbiórką niezbędnej infrastruktury technicznej i obiektów kolidujących
z planowaną inwestycją”.

Od ww. decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r., Pan J. K.
i Przedsiębiorstwo Inwestycyjne P.-S. wnieśli odwołania, po których rozpoznaniu,
decyzją z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26, Minister Rozwoju, Pracy
i Technologii uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie utrzymał w mocy ww. decyzję Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r. W decyzji z dnia 3 września 2021 r. organ odwoławczy uznał zarzuty skarżonych stron za nieuzasadnione.

Z powyższego wynika, iż ww. działka nr 68/14, co do której skarżący formułują zarzuty w odwołaniu
od *decyzji Wojewody Małopolskiego*, objęta jest inną inwestycją, zatwierdzoną odrębną decyzją
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W konsekwencji tego, zarzuty skarżących odnośnie
ww. działki nr 68/14, nie dotyczą *decyzji Wojewody Małopolskiego*, bowiem odnoszą się do innej inwestycji objętej ww. decyzją Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r.
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w przedmiocie rozbudowy drogi krajowej nr 7 (al. (…)) w Krakowie.

Jednocześnie w tym miejscu należy przypomnieć, o czym była już mowa w niniejszej decyzji, iż wydanie ostatecznej ww. decyzji Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26, w przedmiocie zezwolenia na rozbudowę drogi krajowej nr 7 (al. (…))
w Krakowie, wpłynęło na zmianę numeracji działek ograniczonych w korzystaniu, a objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego*, w tym działek Pana J. K. i Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S., co zostało uwzględnione w korekcie *decyzji Wojewody Małopolskiego* dokonanej w niniejszej decyzji.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżących dotyczący zaprojektowania instalacji sieci elektroenergetycznej SN 15V i sieci wodociągowej średnicy 400, w sposób uniemożliwiający jakąkolwiek zabudowę kubaturową zgodnie z przeznaczeniem działki nr 68/15, z obrębu 0028 Krowodrza.

W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*, wniosek
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt
8 lit. e, i oraz j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera
w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku w zakresie budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie tego obowiązku. Wynika z tego, iż *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu.

Przepis art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, podobnie jak m.in. art. 9q ust. 1 pkt 6 ustawy
z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984), art. 22 ustawy
z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 428 ze zm.), art. 24 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2019 r. poz. 1554, 1724 i 2020) oraz art. 30 ustawy z 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2309, z późn. zm.) na zasadzie *lex specialis* przewiduje szczególny tryb ustanowienia i wykonywania służebności publicznej w stosunku do generalnego rozwiązania dotyczącego służebności publicznej zawartego w art. 124 ustawy z dnia
21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899), zwanej dalej „*ugn*”.

Konstrukcja prawna służebności publicznej staje się coraz ważniejszym publicznoprawnym instrumentem kształtowania treści prawa własności w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), zwanej dalej „*kodeksem cywilnym*”. Służebność publiczna jest ustanawiana w interesie publicznym, które to pojęcie w polskim systemie prawnym zostało na poziomie ustawowym zdefiniowane w art. 6 *ugn*, jako cele publiczne. Podstawowym elementem służebności publicznej jest ograniczenie prawa własności właśnie w drodze aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Decyzja administracyjna o ograniczeniu narzuca określoną treść służebności publicznej każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości. Innymi słowy jest regulowana "pozycja rzeczy", a nie osoby. Decyzja taka wiąże każdoczesnego właściciela tak długo, jak nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego. Nie wywołuje ona jednak skutków w sferze prawa cywilnego. Akt ten nakłada na adresata (każdoczesnego właściciela) obowiązek znoszenia określonej ingerencji. Służebność publiczna kształtuje treść prawa własności w ramach kompetencji regulacyjnej
 – narzucając właścicielowi obowiązek określonego zachowania (znoszenia ingerencji). Jej istotą jest właśnie ograniczenie uprawnień właścicielskich i narzucenie publicznego współkorzystania
z nieruchomości w interesie publicznym (por. M. Gdesz, A. Milicka-Stojek, C. Kowalczyk, D. Konieczny: „Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości
– służebność publiczna i odszkodowania”, wyd. Instytut Infrastruktury Liniowej, Olsztyn 2016).

Należy przy tym zauważyć, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu dla wykonania ww. obowiązku. Zauważyć bowiem należy, że art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* stanowi normę szczególną wobec art. 124 ust. 1 i ust. 3 *ugn* i okoliczność określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i prowadzenia robót może być w tym przypadku oparta tylko na art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*. W tym przypadku wyłączony jest obowiązek prowadzenia rokowań między właścicielem nieruchomości
a inwestorem co do przeprowadzenia takich robót (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W *decyzji Wojewody Małopolskiego* ww. działka nr 68/15 (numer sprzed korekty dokonanej w niniejszej decyzji), jak i pozostałe działki skarżących objęte zakresem niniejszej inwestycji, zostały przeznczone dla wykonania obowiązku budowy sieci uzbrojenia terenu. Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w trakcie trwania procedury odwoławczej wynika, iż na potrzeby zasilania urządzeń związanych z budowaną drogą S52 przewiduje się budowę linii kablowej średniego napięcia 15kV. Budowa tej linii została ujęta w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, i jak wskazał *inwestor*,jest to jedyny obiekt budowlany przewidziany do realizacji w ramach budowy drogi S52 na działkach stanowiących własność skarżących.

Natomiast na działkach skarżących w ramach *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie planuje się budowy sieci wodociągowej fi 400. Co prawda*,* zarówno we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, jak i w zaskarżonej decyzji został wskazany obszar E36A, który przeznaczony jest na potrzeb budowy sieci elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV oraz budowę sieci wodociągowej o długości L=6,5 m, nie mniej jednak, nie oznacza to, że obiekty te będą zlokalizowane na wszystkich wyszczególnionych w zaskarżonej decyzji działkach, przypisanych do obszaru E36A.

Zgodnie z pkt IX ppkt 9 *decyzji Wojewody Małopolskiego,* obowiązek budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu został ustalony na obszarze wskazanym w załączniku nr 1 do decyzji, tj. mapie
w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych i istniejące zagospodarowanie terenu. Zgodnie z tym załącznikiem, budowa sieci wodociągowej fi 400 o długości 6,5 m, przewidziana do realizacji w ramach obowiązku E36A, zlokalizowana jest na jedynie na działce nr 1, z obrębu 0028 Krowodrza, tj. działce niebędącej własnością skarżących.

Dokonanie oceny czy posadowienie linii kablowej średniego napięcia 15kV na gruntach skarżących stron pociąga za sobą skutki w postaci braku możliwości dalszego prawidłowego korzystania
z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem (zasadnicza oś zarzutu odwołania), będzie możliwe dopiero po posadowieniu urządzeń w gruncie. Dopiero wówczas, po uprzednim ustaleniu, w jaki sposób właściciel czy użytkownik wieczysty korzystał z nieruchomości, można ocenić, czy w konsekwencji zrealizowania inwestycji nastąpił brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem lub planowanym przeznaczeniem.

Skutki ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na mocy art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* oceniane są jednak w odrębnych postępowaniach, a nie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zauważyć należy, iż odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej* kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4 i 5 *ugn*. Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, do ograniczeń,
o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy [art. 124 ust. 4-7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvgi) i [art. 124a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvg4) *ugn,* stosuje się odpowiednio.
A zatem ww. przepisy *ugn* stosuje się odpowiednio do realizacji wynikających z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązków takich jak. m.in. budowa lub przebudowa sieci uzbrojenia terenu.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej z samej istoty tego przedsięwzięcia zawsze stanowi ingerencję w czyjeś prawo własności. Dla decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości nie ma żadnego znaczenia i nie podważa prawidłowości decyzji. Może mieć jednak znaczenie dla obiektywnej możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób i ewentualnego roszczenia odszkodowawczego przysługującego zgodnie
z art. 124 ust. 5 *ugn*.

Ustawodawca wyraźnie przesądził, że właściwym instrumentem prawnym, służącym ochronie właściciela gruntu, zajętego jedynie częściowo na potrzeby inwestycji, jest żądanie wykupu przez *inwestora* całości nieruchomości na zasadach przewidzianych w art. 124 ust. 5 *ugn*, gdyby zachodziła rzeczywista przeszkoda w dalszym prawidłowym korzystaniu z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

Przepis art. 124 ust. 5 *ugn* przyznaje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości prawo żądania nabycia od niego w drodze umowy własności lub prawa użytkowania wieczystego, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 1998 r., sygn. akt II SA/Ka 921/98, CBOSA). Roszczenie o wykup nieruchomości, w sytuacji uregulowanej
ww. przepisem następuje w drodze umowy, a nie w drodze decyzji administracyjnej. W sytuacji więc, gdy nie doszło do zawarcia umowy zainteresowany może wystąpić do sądu powszechnego
z roszczeniem o wydanie wyroku zastępującego oświadczenie woli.

Nie można podzielić stanowiska skarżących dotyczącego tego, że już na etapie postępowania
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, możliwe jest jednoznaczne stwierdzenie, że jej realizacja spowoduje całkowity brak możliwości korzystania z nieruchomości
w sposób dotychczasowy. Jak wskazuje się bowiem w doktrynie: „Z pewnością roszczenie [wynikające
z 124 ust. 5 *ugn*] może powstać dopiero po fizycznym posadowieniu urządzeń w przestrzeni nieruchomości. Treść planu miejscowego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji przed fizycznym wkroczeniem na nieruchomości nie spowoduje powstania tego roszczenia (por. G. Matusik: Komentarz do art. 124 ugn [w:] Kalus S. (red.), Bieniek G., Gdesz M., Matusik G., Mzyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, LexisNexis, 2012, Lex/el.).

W świetle powyższej argumentacji, zarzuty skarżących stron dotyczące braku możliwości korzystania
z nieruchomości w związku z lokalizacją sieci elektroenergetycznej średniego napięcia na ich działkach, nie świadczą o wadliwości *decyzji Wojewody Małopolskiego*, bowiem kwestie te nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i nie stanowią przedmiotu samej decyzji zezwalającej.

Zauważyć przy tym należy - o czym już była mowa powyżej - że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zarówno wojewoda, jak
i *Minister*, badają zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Tak samo przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Małopolskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat
w majątku skarżących stron, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań lokalizacyjnych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Co więcej, organ udzielający zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na podstawie przepisów *specustawy drogowej* nie jest związany decyzjami o pozwoleniu na budowę wydanymi dla działek objętych inwestycją lub działek sąsiadujących z terenem inwestycji. Wskazane pierwszeństwo przepisów *specustawy drogowej* wobec ogólnych przepisów prawa budowlanego znajduje swój wyraz
w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zatem organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń
na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat jego zgodności z decyzjami o pozwoleniu na budowę wydawanymi dla działek objętych inwestycją lub działek sąsiadujących z terenem inwestycji (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2671/16 i z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 679/16).

Za niezasadne należy uznać żądanie dotyczące uwzględnienia w projekcie inwestycji szlaku służebności drogowej znajdującego się na działce nr 68/26 (numer sprzed korekty dokonanej
w niniejszej decyzji), z obrębu 0028 Krowodrza, który zapewnia dostęp do drogi publicznej (Al. (…)) dla innych działek.

Przedmiotowa inwestycja swoim zakresem nie obejmuje zmiany rozwiązań projektowych w zakresie układu drogowego i sposobu dostępu przyległych działek, zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie Al. (…). Działka nr 68/26 w *decyzji Wojewody Małopolskiego* została ograniczona
w korzystaniu (Obszar nr E36A) dla obowiązku budowy sieci elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV. Zaskarżona decyzja nie wypływa na istniejące służebności drogowe ustanowione na tej działce.

Nadmienić w tym miejscu należy, iż *Ministrowi* z urzędu jest wiadomo, iż zarzut dotyczy dostępu
do drogi publicznej dla ww. działki nr 68/26 został sformułowany przez skarżących w postępowaniu odwoławczym w sprawie ww. decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 32/2020 z dnia 31 sierpnia 2020 r.
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w przedmiocie rozbudowy drogi krajowej nr 7 (al. (…)) w Krakowie. Zarzut ten został uznany za niezasadny przez organ odwoławczy w ww. decyzji z dnia 3 września 2021 r., znak: DLI-III.7621.48.2020.KM.26.

W świetle dotychczasowej argumentacji, za chybiony należy uznać zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*, poprzez naruszenie wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

W rozpatrywanej sprawie Wojewoda Małopolski zastosował się do przepisu art. 11f ust. 1 pkt
4 *specustawy drogowej* i określił w pkt VI zaskarżonej decyzji wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Natomiast w ocenie *Ministra* roszczenia skarżących stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie
art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Tak sformułowany interes faktyczny skarżących jest analogiczny z interesem każdego innego podmiotu, na którego funkcjonowanie będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji.

Uznanie że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* winien podlegać interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowana inwestycją. Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że poprzez realizację obiektu budowlanego jego prawa wynikające z własności są ograniczane, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, wskazać należy, iż nie odniesienie się przez Wojewodę Małopolskiego w zaskarżonej decyzji do argumentów skarżących w stopniu i formie przez nich oczekiwanych, nie może być równoznaczne
z naruszeniem przepisów dotyczących poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich. Skarżący mają bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności ich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych. Motywy oraz tok rozumowania organu I intencji odnośnie nieuznania uwag i wniosków skarżących zostały przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób wyczerpujący.

Odnosząc się do odwołania Pani T. P., *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty skarżącej dotyczące naruszenia art. 17, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 63, 64 oraz art. 213 Konstytucji RP, poprzez całkowite zlekceważenie interesu indywidualnego skarżącej, a to poprzez:

* przyjęcie projektu podziału działki nr 578, z obrębu 0016 Węgrzce, na działki nr: 578/1, 578/2, 578/3 oraz 578/4, a wywłaszczenie (wykup) wyłącznie działek nr: 578/1, 578/3, 578/4,
* przyjęcie rażąco niekorzystnego dla skarżącej projektu podziału ww. działki nr 578, w zakresie wyodrębnienia działki 578/2, poprzez pozostawienie skarżącej „nieużytkowego klina” we wschodniej części, którego południowa granica przebiega wzdłuż nowoprojektowanej działki nr 578/3,
* zaprojektowanie budowy przebiegu sieci wodociągowej, budowę przyłączy wodociągowych, budowę gazociągu średniego ciśnienia DN225PE, budowę gazociągu wysokiego ciśnienia DN500 MOP 5,5 MPa, wzdłuż całej długości pozostawionej skarżącej działki nr 578/2, powstałej z podziału
ww. działki nr 578, co spowoduje brak możliwości przeznaczenia wskazanej działki na cele budowlane, pomimo możliwego alternatywnego przebiegu ww. instalacji sieciowych, przez inne działki wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa.

Brak zgody skarżącej na podział jej działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej
w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, 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*). Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. 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 cześć tej decyzji, jako jeden
z załączników.

Przedmiotem odjęcia prawa własności może być wyłącznie ten 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 zawierającej 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 jest zatwierdzany 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 postępowania wynikający z przepisów *ugn*. Nie jest też 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 Małopolskiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby zmiany projektu podziału ww. działki skarżącej nr 578, jak i również przejęcia pod inwestycję także wydzielonej działki nr 578/2 (pozostającej własnością skarżącej), gdyż pod budowę drogi w liniach rozgraniczających teren inwestycji i w pasach innych dróg publicznych,
są niezbędne do przejęcia na własność Skarbu Państwa wyłącznie wydzielone działki nr 578/1, nr 578/3
i nr 578/4, w zakresie w jakim wynika to z *decyzji Wojewody Małopolskiego* i załączników graficznych do tej decyzji.

Działka nr 578 została podzielona na dziatki 578/1, 578/2, 578/3, 578/4. Na potrzeby przedmiotowej inwestycji został przejęty teren niezbędny do wydzielenia pasów drogowych projektowanych dróg,
tj. działki o nr: 578/1, 578/3 i 578/4. Działki te stanowią łączną powierzchnię 0,11 ha, natomiast działka nr 578/2, pozostająca przy dotychczasowym właścicielu ma powierzchnię 0,37 ha. Działka pozostająca przy dotychczasowym właścicielu stanowi zatem około 77% powierzchni pierwotnej działki.

Jak wyjaśnił *inwestor* w trakcie procedury odwoławczej, przyjęta linia podziału wynika z usytuowania przedmiotowej działki pod kątem ostrym w stosunku do projektowanego pasa drogowego. Pas drogowy został wyznaczony w sposób gwarantujący zlokalizowane w nim drogi oraz obiektów budowlanych
i urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. *Inwestor* - jako podmiot wyspecjalizowany w przedmiotowej dziedzinie i posiadający odpowiednią wiedzę fachową
- wyjaśnił, iż brak jest możliwości dokonania podziału działki skarżącej prostopadle do istniejącej linii ewidencyjnej, gdyż zachodzi wtedy konieczność przejęcia pod pas drogowy terenu, który nie będzie mógł być wykorzystany na cele budowy drogi lub prowadzenia ruchu.

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 *kodeksu cywilnego*, 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 skarżącej 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*. Jak już to zostało wyjaśnione w niniejszej decyzja, 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.

Z uwagi na zajęcie części nieruchomości należącej do skarżącej przysługuje jej odszkodowanie
w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Małopolskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowanie na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku
z przejęciem części nieruchomości skarżąca uważa, że doznała szkody, to może skorzystać
ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Ponadto, jak już była o tym mowa powyżej, *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków wynikających
m.in. z konieczności budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (tzw. służebność publiczna
– szerzej zostało to wyjaśnione przy odpowiedzi na zarzuty Pana J. K. i Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S.). Przypomnieć należy, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu. Wszystkie działania
w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne,
a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

W opinii *Ministra*, całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi, iż ograniczenie w korzystaniu
z działki nr 578/2, pozostającej własnością skarżącej po zatwierdzonym podziale ww. działki nr 578, jest w niniejszej sprawie uzasadnione (obszar E32 wymieniony na str. 63 zaskarżonej decyzji i zobrazowany m.in. rysunek nr 2.9 mapy z zakresem inwestycji – załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Małopolskiego*). W odniesieniu do tego rodzaju prac całkowicie wystarczającym jest ograniczenie sposobu korzystania
z nieruchomości i nie jest konieczne uzyskanie pełnego władztwa nad nieruchomością bądź jej częścią. Ograniczanie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby m.in. budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu jest prawnie dopuszczalnym sposobem przeprowadzenia inwestycji przez teren danej nieruchomości i nie wiąże się z koniecznością nabywania prawa własności przez *inwestora*.

Nie jest prawdą, że wzdłuż całej działki nr 578/2, pozostającej przy dotychczasowym właścicielu, została zaprojektowana infrastruktura w postaci wodociągu, przyłączy wodociągowych, gazociągu średniego ciśnienia i gazociągu wysokiego ciśnienia. Z akt sprawy (por. np. rysunek nr 2.9 mapy
z zakresem inwestycji) wynika, iż wzdłuż działki nr 578/2 przewiduje się jedynie wykonanie wodociągu. Wodociąg zlokalizowany jest w odległości około 1,5 m od granicy istniejącej działki i - jak wyjaśnił *inwestor* - nie stanowi on przeszkód do usytuowania budynku na tej działce, z zachowaniem normatywnych odległości od ściany budynku do granicy działki. Z akt sprawy, w tym wyjaśnień *inwestora* wynika, iż przebieg sieci wodociągowej został dostosowany do przebiegu drogi S52,
a w szczególności do lokalizacji węzła „Węgrzce”. Wodociąg został zaprojektowany tak, że jest prowadzony wzdłuż strefy kontrolowanej sieci gazowej wysokiego ciśnienia, aby zminimalizować zajętość działek prywatnych. *Inwestor* wskazał, iż zmiana trasy sieci oznaczałaby większą zajętość działek sąsiednich.

Ponadto, *inwestor* wyjaśnił, iż przebudowa sieci gazowej niskiego i wysokiego ciśnienia została opracowana w oparciu o warunki techniczne wydane przez gestorów sieci, oraz obwiązujące przepisy prawa i wytyczne gestorów sieci. Lokalizacja sieci gazowej została ustalona pod kątem optymalnych rozwiązań techniczno-ekonomicznych oraz zminimalizowania oddziaływania gazociągów na działki sąsiednie. Podkreślić należy, iż ominięcie działki skarżącej - jak wyjaśnił *inwestor* - wymagałoby ingerencji w co najmniej 3 dodatkowe działki sąsiednie, w tym działki już zabudowane. Zmiana trasy wymagałaby znacznego wydłużenia sieci gazowej wysokiego ciśnienia po obydwu stronach ul. (…), co wiązałoby się ze znacznym obciążeniem większej liczby działek. Podczas opracowywania trasy gazociągu, jak wyjaśnił *inwestor*, brano pod uwagę minimalizację ograniczeń dla całego obszaru, w tym dla działki skarżącej, lokalizując trasę gazociągu wysokiego cieśnienia przy granicy pasa drogowego.

Co więcej, wbrew błędnemu stanowisku skarżącej, projektowana siec gazowa średniego i wysokiego ciśnienia nie została zaprojektowana na całej długości działki skarżącej. Gazociąg wysokiego ciśnienia DN500 zlokalizowano bezpośrednio przy granicy działki od strony wschodniej na długości około 24 m. Gazociąg średniego ciśnienia DN225 PE zlokalizowano bezpośrednio od strony ul. (…)
na długości około 14.5 m. Zwrócić nadto należy uwagę, jak wyjaśnił *inwestor*, iż gazociąg średniego ciśnienia zlokalizowany na działce skarżącej posiada strefę kontrolowaną o szerokości 1 m, tj. po 0,5 m na stronę od gazociągu. Najbliższe obiekty budowlane można lokalizować już w odległości 50 cm od zaprojektowanego gazociągu.

W odniesieniu do żądania skarżącej dotyczącego tego, aby gazociąg średniego cieśnienia DN225 PE100 zlokalizować poza jej działką - *inwestor* wyjaśnił - iż z uwagi na ograniczoną przestrzeń nie jest to możliwe. Przeniesienie gazociągu na drugą stronę ulicy (…) jest nieuzasadnione zarówno pod względem ekonomicznym jak i technicznym z uwagi na lokalizacje odbiorców są od strony działki skarżącej. Przeniesienie gazociągu na drugą stronę ul. (…) wymagałoby budowy szeregu przyłączy pod ul. (…) oraz dodatkowego przejścia w celu dowiązania się przebudowywanym gazociągiem do istniejącej sieci.

W kontekście powyższego, zauważyć wymaga, iż określenie innego przebiegu inwestycji mogłoby również stanowić podstawę do sprzeciwu innych właścicieli nieruchomości zlokalizowanych wzdłuż nowego przebiegu sieci. Realizacja inwestycji drogowych z reguły wiąże się z ograniczeniem a często
z odebraniem praw do nieruchomości. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem drugich. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia. Wbrew przekonaniu skarżącej przepisy *specustawy drogowej*, jak również już wspomniano, nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, co odpowiada utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Z akt sprawy i powyższych wyjaśnień wynika, iż przebieg projektowanych sieci uzbrojenia terenu
na działce skarżącej został wyznaczony w sposób optymalny i przy uwzględnieniu wszystkich czynników technicznych, prawnych, ekonomicznych i społecznych.

Jako całkowicie nieuzasadniony należy uznać zarzut skarżącej, iż *decyzja Wojewody Małopolskiego*
w żaden sposób nie reguluje kwestii służebności przesyłu.

Wyjaśnić bowiem należy, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie dotyczy cywilnoprawnej kwestii ustanowienia służebności przesyłu. Służebność przesyłu jest instytucją prawa rzeczowego uregulowaną przepisami *kodeksu cywilnego*. Z przepisu art. 3051 i art. 3052 *kodeksu cywilnego*, wynika, iż ustanowienie służebności przesyłu i ustalenie wynagrodzenia w zamian za jego ustanowienie jest instytucją prawa rzeczowego i odbywa się na drodze cywilnej, a nie administracyjnej.

W ramach przedmiotowego postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, jak już to wskazano powyżej, Wojewoda Małopolski orzekł zaś o ustanowieniu tzw. „służebności publicznej” m.in. na ww. działce skarżącej nr 578/2, czyli o ograniczeniu w korzystaniu z nieruchomości, w trybie administracyjnym. Podkreślić należy, że skutki ograniczenia własności w drodze decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej różnią się od skutków wywołanych obciążeniem nieruchomości służebnością, a wspólny jest jedynie obowiązek znoszenia przez właściciela zmian w przysługującym mu prawie własności nieruchomości. Z decyzji ograniczającej prawo własności nieruchomości wynikają uprawnienia o charakterze administracyjnym. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, szkoda nie może być zatem wyliczana w ten sam sposób jak wyliczane jest wynagrodzenie w postępowaniu cywilnym w sytuacji ustanowienia służebności przesyłu.

Odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej* kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4 i 5 *ugn*. Zgodnie bowiem z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy [art. 124 ust. 4-7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvgi) i [art. 124a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanrzg44teltqmfyc4mzxgi2tknrvg4) *ugn* stosuje się odpowiednio. Szerzej była o tym przy odpowiedzi na zarzuty Pana J. K. i Przedsiębiorstwa Inwestycyjnego P.-S. i argumentację w tym zakresie *Minister* podtrzymuje także w odniesieniu do odwołania skarżącej.

W tym miejscu jedynie przypomnieć należy, iż przepis art. 124 ust. 5 *ugn* przyznaje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości prawo żądania nabycia od niego w drodze umowy własności lub prawa użytkowania wieczystego, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów
i urządzeń uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie
z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych. Tak samo 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*, jak również w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, organy badają zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący naruszenia „szeregu przepisów postępowania, które miały wpływ na wydanie decyzji”, a to art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 6, art. 7, art.
8 *kpa*, poprzez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania stron, w szczególności poprzez brak jakichkolwiek konsultacji ze skarżącą w zakresie projektowanego planu podziału, jak też przebiegu instalacji gazowych oraz wodociągowych przez jej działkę oraz wyjaśnienia wartościowania interesu publicznego i indywidualnego skarżącej w uzasadnieniu decyzji.

Na wstępie zaznaczyć należy, o czy już była mowa powyżej, iż przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji, jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11).

*Minister* po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego stwierdził, iż organ I instancji przeprowadził postępowanie w sprawie wydania *decyzji Wojewody Małopolskiego* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej - w sposób zgodny z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa*
- zezwalając na realizację ww. inwestycji na jej działce nr 578. Zdaniem *Ministra* analiza pisemnych motywów zaskarżonej decyzji pozwala na przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji
i pozwala na poznanie argumentów, którymi organ I instancji kierował wydając przedmiotową decyzję
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej interes społeczny
i gospodarczy ma prymat nad interesem strony, bowiem inwestycja w zakresie dróg publicznych ma na celu zaspokojenie określonych potrzeb społeczności, co oznacza, że jest inwestycją celu publicznego. Ograniczając prawa jednostki (w tym prawo własności) w zakresie określonym przepisami *specustawy drogowej*, ustawodawca dąży do zrealizowania celów publicznych, uznając, że regulacja ta mieści się
w granicach ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określonych w art.
31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku
z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15.

Stworzenie szczególnej procedury pozwalającej na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, było zatem rozwiązaniem proporcjonalnym do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w pełni legitymowanego w demokratycznym państwie prawa. Skoro nie stanowi naruszenia praw obywateli uchwalenie ustaw zawierających takie wyjątkowe, surowe regulacje, to nie można twierdzić,
że stosowanie ich przez organy administracji zgodnie z ich brzmieniem prowadzi do naruszenia prawa. Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Zdaniem *Ministra* wydanie zaskarżonej decyzji w konkretnym jej kształcie uwzględniało zapewnienie wystąpienia możliwie najmniejszego konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem podmiotów, których przebieg planowanej inwestycji dotyczył. Analiza *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie daje podstaw, by uznać, że ingerencja w prawo własności była nieproporcjonalna do użytych środków. W tym sensie nie można mieć wątpliwości, że ograniczenia praw stron objętych zaskarżoną decyzją jest nie tylko zgodne z przepisami *specustawy drogowej*, ale i zasadami Konstytucji RP.

Jednocześnie wyjaśnić należy, iż w toku postępowania odwoławczego *inwestor* poinformował organ odwoławczy, że zgodnie z ustaleniami spotkania terenowego ze skarżącą, które odbyło się w dniu
15 września 2020 r., zjazd na działkę nr 578/2, pierwotnie zaprojektowany z nowo budowanej drogi gminnej (nazwanej jako: DD-13), w km 0+371,22, zostanie przeniesiony w rejon km 0+166,67 tak, żeby wjazd na przedmiotową działkę odbywał się od strony wschodniej (ul. (…)). W piśmie z dnia 20 maja 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN *inwestor* wskazał, iż związku z przeniesieniem zjazdu
z projektowanej drogi gminnej DD-13 na działkę nr 578/2, z pierwotnej lokalizacji wskazanej
na mapie z przebiegiem drogi, w nową lokalizacje, konieczne jest zachowanie ograniczenia
w korzystaniu z ww. działki, jednak w innej niż wskazana wcześniej lokalizacji. W związku z powyższym, *inwestor* przedłożył zamienną dokumentację, uwzględniającą, iż ograniczenie w korzystaniu z ww. działki nr 578/2 (oznaczone jako H29 – pod budowę zjazdu indywidualnego), zostało przeniesione w km 0+166,67 drogi DD-13, co zostało uwzględnione przy korekcie załączników graficznych do *decyzji Wojewody Małopolskiego*, dokonanej w pkt II niniejszej decyzji.

Odnosząc się do odwołania Pana W. F., *Minister* stwierdza, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługują żądania skarżącego dotyczące przesunięcia granicy podziału działki
nr 1255/1, z obrębu 0002 Bibice, o tyle metrów ile jest to możliwe na północ, bowiem obecny podział ww. działki nr 1255/1 pozbawia go możliwości odprowadzania ścieków z pozostawionego mu domu,
z uwagi na likwidację szamba znajdującego się na wywłaszczanej części działki, przesunięcia linii energetycznej na północ lub zastąpienie linią napowietrzną kablową, wykonanie przedłużenie drogi dojazdowej tak, aby kończyła się na wysokości bramy do posesji skarżącego.

W tym miejscu wskazać po raz kolejny należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej jedynie dokonuje oceny prawnej dopuszczalności lokalizacji inwestycji we wnioskowanym miejscu i nie posiada kompetencji do ingerowania, poprzez wyznaczanie, korygowanie, czy zmianę w proponowany kształt i przebieg inwestycji drogowej, jak również nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych powstającej inwestycji. Gospodarzem projektu inwestycji jest tylko *inwestor*.

Z tych właśnie powodów o przebiegu inwestycji, nie mogą decydować strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień, bowiem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Realizacja inwestycji drogowych, często w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku innych zamierzeń budowlanych, jest nierozerwalnie związana z ingerencją w uprawnienia różnych podmiotów prawa. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony niezadowolenie części właścicieli gruntów objętych inwestycją.

Tak samo, co zresztą już zostało wyjaśnione w niniejszej decyzji, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy*,* badają zgodność z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Nieuniknione jest bowiem to, że zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jego zakresem. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Ponadto, zauważyć należy, że na etapie postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) organ architektoniczno-budowlany nie zajmuje się procesem realizacji inwestycji (prowadzonych robót budowlanych). Wskazania również wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest też kwestia sposobu użytkowania drogi, a co za tym idzie to, czy w ogóle i w jaki sposób jej użytkowanie będzie oddziaływało na nieruchomość skarżącego, w tym jego zabudowania. Skarżący nie może zakładać że już sama realizacja rzeczonej inwestycji może prowadzić do pogorszenia warunków korzystania z jego nieruchomości.

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* wynika, iż część dziatki nr 1255/1 przeznaczona pod inwestycję została wydzielona wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji przedmiotowej inwestycji. Jak wyjaśnił *inwestor*, linie rozgraniczające teren inwestycji zostały przyjęte
w odległości zapewniającej możliwość użytkowania przez skarżącego budynku zgodnie z jego przeznaczeniem. Głowna ściana istniejącego budynku zlokalizowana jest w odległości około 6 m od projektowanego pasa drogowego (wspomniana w odwołaniu odległość 3 m odnosi się do wykusza budynku). *Inwestor* zaznaczył, iż powierzchnia działki pozostającej przy dotychczasowym właścicielu daje możliwość wykonania szamba w nowej lokalizacji. Zarówno za nieruchomość gruntową przejętą pod inwestycję, jak i za wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki skarżącego przejmowanej pod realizację inwestycji, zostanie mu wypłacone odszkodowanie stanowiące konstytucyjnie określony równoważnik majątkowy odebranego prawa własności, które jest przedmiotem odrębnego postępowania administracyjnego (z wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie
z dnia 20 maja 2021 r., znak: 4688-8-R3729-1929-MDE-GEN wynika, iż szambo zostało uwzględnione w operacie szacunkowym sporządzonym na potrzeby wydania decyzji odszkodowawczej).

Dodatkowo należy wyjaśnić, że projektowana infrastruktura związana z drogą i niezwiązaną z drogą została zlokalizowana z zachowaniem wymaganych stref ochronnych dla każdej z nich i nie ma możliwości wykonania korekty w tym zakresie. Jak wyjaśnił *inwestor* i co ma odzwierciedlenie w aktach sprawy, przebiegająca w rejonie działki nr 1255/1 linia sN jest linią kablową przewidzianą w projekcie
i nie przewiduje się tam lokalizacji linii napowietrznej. Lokalizacja kabla energetycznego w części przebiegającego po działce nr 1255/5 (powstałej z podziału działki nr 1255/1) wynika z konieczności zachowania strefy ochronnej względem zlokalizowanej obok kanalizacji deszczowej i gazociągu oraz niewystarczającej ilości miejsca do usytuowania tej infrastruktury w projektowanym pasie drogowym.

W kontekście powyższego, przypomnieć należy, o czym była mowa już szerzej w uzasadnieniu niniejszej decyzji, że w przypadku ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości ustanawianych na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (np. dla wykonania obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu), nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu, bowiem wyłączony jest obowiązek prowadzenia rokowań między właścicielem nieruchomości a *inwestorem* co do przeprowadzenia robót.

Odnośnie podnoszonych przez skarżącego zastrzeżeń dotyczących wybudowanej 20 m od bramy wjazdowej szafy energetycznej, która - jak dowodzi skarżący - w istotny sposób utrudnia dojazd
do nieruchomości większym pojazdem, to *inwestor* w piśmie z dnia 13 października 2021 r., znak: 4688-8-R4076-2133-MDE-GEN, wyjaśnił, że szafka rozdzielni energetycznej średniego napięcia (ZK SN) została zaprojektowana przy jezdni dodatkowej, zlokalizowanej w pasie drogi ekspresowej, zapewniającej dostęp do drogi publicznej działce pozostającej przy skarżącym nr 558/4, z obrębu 0016 Węgrzce (powstałej z podziału działki nr 558/2) oraz działce nr 558/1, z obrębu 001 Węgrzce, przylegającej do przedmiotowej inwestycji.

Jak wskazał *inwestor,* jezdnia dodatkowa została zaprojektowana na parametrach technicznych drogi klasy D. Szerokość jezdni wynosi 3,5 m, a w miejscu gdzie została zlokalizowana szafka energetyczna, ze względu na poszerzenie wynikające z łuku poziomego, szerokość ta wynosi 4,3 m. Odległość
od szafy energetycznej do ekranu wynosi około 12 m, natomiast sama szafa energetyczna została umiejscowiona poza poboczem gruntowym w odległości 1,2 m od krawędzi jezdni dodatkowej i nie będzie ona stanowiła ograniczenia w dostępie do ww. działki nr 558/4.

Natomiast w kwestii podnoszonych przez skarżącego zarzutów dotyczących oddziaływania elektromagnetycznego ww. szafy energetycznej, *inwestor* wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839), sieć średniego napięcia SN oraz złącza na tej sieci ZK nie są wymienione jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Sieć średniego napięcia (SN) i złącze (ZK) są powszechnie montowane w terenach zurbanizowanych i nie oddziałują niekorzystnie na ludzi.

Odnośnie natomiast zarzutów skarżącego dotyczących dojazdu do jego działki nr 1255/1, z akt sprawy, w tym z analizy poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej *http://geoportal.gov.pl*, wynika, iż dojazd do działki nr 1255/1 pozostaje zgodny ze stanem istniejącym. Został on zapewniony poprzez powiązanie drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr 557/1
z projektowaną jezdnię dodatkową DD-14. Jezdnia dodatkowa została wykonana w zakresie niezbędnym do zapewnienia ciągłości dotychczasowego układu komunikacyjnego. Budynek mieszkalny zlokalizowany jest na działce nr 1255/1, nie mniej jednak istniejące zagospodarowanie całej działki powiązane jest z działką sąsiednią nr 558/2, której właścicielem jest również skarżący. W stanie istniejącym dostęp przedmiotowej nieruchomości do drogi publicznej również realizowany jest za pośrednictwem ww. działki nr 558/2 i dalej drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr 557/1.

Z powyższego wynika, iż przedmiotowa inwestycja drogowa nie powoduje zmiany w sposobie dostępu do drogi publicznej dla działki skarżącego nr 1255/1. Z tych względów, żądanie skarżącego dotyczące wykonania przedłużenia drogi dojazdowej (dodatkowej jezdni DD-14) tak, aby kończyła się na wysokości bramy do posesji skarżącego, świadczy wyłącznie o interesie faktycznym skarżącego w tym zakresie. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10).

Na uwzględnienie nie zasługuje żądanie skarżącego dotyczące wykonania zjazdu przez rów melioracyjny na pozostałą niewywłaszczoną część działki od strony południowej, czyli przy granicy
z działką nr 560/2, z obrębu 0016 Węgrzce („tam gdzie droga dojazdowa od ul. (…). łączy się
z działką nr 558/2”).

Jak wynika z akt sprawy oraz wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 13 października
2021 r., znak: 4688-8-R4076-2133-MDE-GEN, wzdłuż działki o pierwotnym numerze 560/2 przewiduje się wykonanie rowu drogowego, stanowiącego część i jednocześnie system odwodnienia jezdni dodatkowej DD-14. Jezdnia dodatkowa DD-14 zapewnia dostęp do działki nr 558/4, powstającej
z działki nr 558/2, zgodny ze stanem pierwotnym (o czym była już mowa powyżej) i nie przewiduje się budowy dodatkowych zjazdów na tą działkę. Ewentualne wykonanie dodatkowych zjazdów jest możliwe po dokonaniu niezbędnych formalności, nie mniej jednak pozostaje w gestii właścicieli przyległych nieruchomości.

W kontekście powyższych wyjaśnień *inwestora*, wskazać należy, iż stosownie do art. 29 ust. 1 *ustawy*
*o drogach publicznych*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy
o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że ww. art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* nakłada na zarządcę drogi,
w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15 i z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z akt sprawy oraz z analizy poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej *http://geoportal.gov.pl*, wynika, iż ww. działka skarżącego nr 558/2, przed wydaniem zaskarżonej decyzji przez organ pierwszej instancji, nie posiadała zjazdu z drogi publicznej, gdyż dostęp do niej odbywał się przez drogę wewnętrzną zlokalizowaną na działce nr 557/1. Tym samym, jak słusznie wyjaśnił *inwestor*, brak było konieczności zastosowania w niniejszej sprawie art. 29 ust.
2 *ustawy o drogach publicznych* i budowy zjazdu na działkę skarżącego z jezdni dodatkowej DD-14.

Za niezasadny uznać należy zarzut skarżącego dotyczący tego, iż w pierwotnej wersji przebieg inwestycji był zaplanowany i usytuowany 100 m na północ w stosunku do obecnego przebiegu,
nie naruszając w ogóle działki skarżącego nr 1255/1, jak również zarzut, iż „projektowanie drogi tranzytowej ta blisko serca Krakowa, 4 km od Starego Rynku jest niewłaściwe z punktu widzenia nowoczesnej urbanistyki.”.

W kontekście ww. zarzutu zasadniczy akcent położyć trzeba na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, którą wydaje się po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia
na środowisko. 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.

Wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu społeczeństwo mogło wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji. Postępowanie środowiskowe poprzedza postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, z dnia
1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* ina etapie postępowania odwoławczego prowadzonego przez GDOŚ (zakończonego *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*) nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji. To właśnie na etapie postępowania o środowiskowe uwarunko­wania realizacji przedsięwzięcia strony, w tym skarżący, mogli wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji.

Z powyższego wynika, iż wybór wariantu przebiegu oraz rozwiązań koncepcyjnych trasy S52 nastąpił
na etapie wydania decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji.

Obecnie realizowane rozwiązania projektowe są uszczegółowieniem tych, dla których została wydana *decyzja* *o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* i *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* i na obecnym etapie (tj. wydawania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) nie jest możliwa zmiana przebiegu trasy, z uwagi na wyznaczony korytarz inwestycji w decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach. Przebieg inwestycji drogowej zatwierdzony w decyzji
o zezwoleniu na jej realizację musi być bowiem zgodny z wariantem jej przebiegu wskazanym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co w niniejszej sprawie ma miejsce. Jak bowiem wyjaśnił *inwestor,* granica projektowanego pasa drogowego została poprowadzona zgodnie z wariantem określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowanych.

Natomiast na etapie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Małopolski, jak i *Minister* nie posiadają kompetencji do badania alternatywnej trasy inwestycji, gdyż analiza taka została dokonana podczas prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co zostało wyjaśnione powyżej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt
VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyjaśnienia również wymaga, iż skarżący podnosząc rzeczony zarzut, odwołuje się do dokumentu nazwanego przez niego: „Koncepcja z 2012 roku przygotowana i zatwierdzona przez Urząd Marszałkowski”. Podkreślić należy, iż organy właściwe do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie ocenią wniosku *inwestora* o wydanie zezwolenia inwestycyjnego przez pryzmat jego zgodności z dokumentem powołanym przez skarżącego.

Podnieść również należy, iż organy orzekające o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym
w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

W świetle powyższego, za niezasadne należy uznać żądanie skarżące dotyczące „przesunięcia łącznicy [węzła drogowego „Węgrzyce”] o kilka metrów w stronę północną”.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących uciążliwości związanych z „budową obwodnicy, a potem uciążliwości związanych z eksploatacją obwodnicy (hałas, drgania, spaliny kilkunastu aut dziennie)”, wyjaśnić należy, iż wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane, po pierwsze, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym w I instancji przez RDOŚ w Krakowie, zakończonym *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, jak
i w postępowaniu odwoławczym w sprawie tej decyzji, prowadzonym w II instancji przez GDOŚ
i zakończonym *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*, a po drugie, w postępowaniu
w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko zakończonym *postanowieniem uzgadniającym*.

To w powyższych postępowaniach prowadzonych przez organy środowiskowe analizowano i oceniano m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi, jak i możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zatem zagadnienia związane z oceną potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia na klimat akustyczny, środowisko i ludzi było elementem postępowania środowiskowego. Zarówno na etapie postępowania o środowiskowe uwarunkowania (etap wydawania decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań), jak także podczas procedowania w kwestii ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, na etapie postępowania prowadzonego przez Wojewodę Małopolskiego, został zapewniony udział społeczeństwa. Skarżący miała zatem możliwość wniesienia uwag i zastrzeżeń dotyczących ww. kwestii opisanych przez niego w odwołaniu, które zostałyby następnie rozpatrzone przez wyspecjalizowane organy ochrony środowiska.

W ramach ponownej oceny przeprowadzono analizę klimatu akustycznego, w zakresie hałasu jak również zanieczyszczeń powietrza. Dla ochrony budynku mieszkalnego zlokalizowanego na ww. działce nr 1255/1, zaprojektowano ekrany akustyczne. Zaprojektowane ekrany akustyczne spełniają wymagania odnośnie izolacyjności i pochłanialności akustycznej i będą w sposób skuteczny chroniły budynek
na działce skarżącego nr 1255/1. Dodatkowo przedmiotowe ekrany będą ograniczały rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń powietrza oraz kurzu/pyłu na terenu przyległe.

Dotrzymanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu zostanie potwierdzone analizą porealizacyjną. W przypadku gdy analiza porealizacyjna wykaże przekroczenia poziomów dopuszczalnych w rejonie budynku na działce skarżącego nr 1255/1, to zostaną podjęte dodatkowe działania - jak wyjaśnił *inwestor* - np. nastąpi podwyższenie ekranu lub też wykonana zostanie wymiana stolarki okiennej.

Zarówno Wojewoda Małopolski, jak i *Minister*, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani są ustaleniami rozstrzygnięć
w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia i nie są uprawnieni do ich merytorycznej analizy, co zostało szerzej wyjaśnione już w niniejszej decyzji.

W świetle powyższego, za niezasadne należy uznać żądanie skarżącego dotyczące „powiększenia ekranu akustycznego do maksymalnej wysokości, z zastrzeżeniem, aby jego górna cześć była przeszkolona i zgięta w stronę drogi”.

W sprawie nie doszło do zarzucanego naruszenia art. 10 § 1 *kpa* w zw. z art. 77 § 1 i art. 81 *kpa*.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż podnoszenie zarzutu naruszenia art. 10 *kpa* w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej musi być szczególnie dobrze przemyślane
i uzasadnione. Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego
- wskazujący na to, że zarzut naruszenia tego ogólnego przepisu procesowego może tylko wówczas odnieść skutek, gdy jego autor wykaże jaka konkretna i znacząca dla sprawy czynność strony została przez organ uniemożliwiona – nabiera w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej szczególnego znaczenia. Zwłaszcza że z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* nie wynika, aby ustawodawca przewidział uprawnienie do wypowiadania się przez uczestników postępowania co do zebranych materiałów w postępowaniu zezwoleniowym. Przepis ten stanowi natomiast *lex specialis*
w stosunku do tych przepisów *kpa*, które odmiennie regulują kwestie postępowania administracyjnego. Jak zaś wiadomo, *lex specialis derogat legi generali* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1017/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Godzi się zauważyć, że strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, powinna wykazać,
iż uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15). Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony
w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie
to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia
art. 10 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196). Natomiast skarżący nie wskazał, jakich czynności procesowych nie mógł dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na jego działkach. Ponadto, wskazać należy, że skarżący nie złożył również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte w *decyzji Wojewody Małopolskiego.*

Za nieuzasadniony uznać należy zarzut dotyczący naruszenia art. 108 § 1 *kpa* w zw. z art. 107 § 2 i art. 7 *kpa*, poprzez bezpodstawne i dowolne opatrzenie zaskarżonej decyzji rygorem natychmiastowej wykonalności.

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

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

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

Z powyższego wynika, iż rygor natychmiastowej wykonalności decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej nadawany jest na podstawie szczególnego przepisu art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, a nie na podstawie ogólnego przepisu art. 108 § 1 *kpa*, powołanego przez skarżącego.

Przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej* jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15). Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I jak i II instancji uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* przemawiało za nadaniem *decyzji Wojewody Małopolskiego* rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem *Ministra,* Wojewoda Małopolski działał w granicach przyznanych mu uprawnień
i uprawnień tych nie nadużył. We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym i gospodarczym przemawiającymi
za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona
na stronach 87-88 *decyzji Wojewody Małopolskiego*, a zatem nie ma potrzeby jej ponownego przytaczania.

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

Za niezasadne uznać należy zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia:

* art. 7 *kpa* w zw. z art. 77 § 1 *kpa*, art. 78 § 1 i 2 *kpa*, art. 80 *kpa* i art. 84 § 1 *kpa,* poprzez brak wyczerpującego, rzetelnego i wszechstronnego rozpatrzenia materiału sprawy, co - w ocenie skarżącego - doprowadziło Wojewodę Małopolskiego do poczynienia w zaskarżonej decyzji całkowicie dowolnych i nieuprawnionych ustaleń,
* art. 107 § 3 *kpa*, poprzez brak precyzyjnego wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej tej decyzji, co uniemożliwia właściwe zapoznanie się z motywami działania organu pierwszej instancji, zrozumienie tych motywów, a w rezultacie ustosunkowanie się do nich w rzeczowy i wyczerpujący sposób.

Zdaniem *Ministra* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego - Wojewoda Małopolski przeprowadziła w sposób właściwy postępowanie, zezwalając na realizację inwestycji na działkach skarżącego. Analiza pisemnych motywów zaskarżonej decyzji pozwala na przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji i pozwala na poznanie argumentów, którymi organ I instancji kierował wydając przedmiotową decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w postępowaniu przed Wojewodą Małopolskim materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia.

Na koniec zauważyć należy, iż nie wydaje się również możliwe zaprojektowanie drogi publicznej 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 publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. 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).

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.

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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1.1-1.4** -rysunki nr: 2.9, 2.10, 2.11 i 2.12 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1-2.2** - rysunki nr: 2.3 i nr 2.3a tomu 1.2 projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 2.3** - tom nr 1.4 projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 2.4** - rysunek nr 2.3 tomu 2.2.1 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe – część rysunkowa - orientacja, plan sytuacyjny),

**Nr 2.5-2.7** - rysunki nr: 3.21, 3.23 i 3.24 tomu 2.2.4 projektu architektoniczno-budowlanego (roboty drogowe - część rysunkowa: przekroje podłużne dróg dodatkowych),

**Nr 2.8** - zaświadczenia o przynależności projektantów i sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa,

**Nr 3.1-3.5** - mapy z projektami podziałów działek nr: 583/1, 583/2, 584 i 585, z obrębu 0016 Węgrzce, oraz wykaz synchronizacyjny dla działki nr 584, z obrębu 0016 Węgrzce.