Znak pisma: DLI-I.7621.28.2021.KK.12 (IG)

Warszawa, 12 stycznia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U.   
z 2023 r. poz. 162 ze zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań: Pani A. B., Pana J. S. i Pani M. S., oraz po zapoznaniu się   
z odwołaniem Pana F. L., od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 14/2021   
z dnia 26 lipca 2021 r., znak: WI-VI.7820.1.14.2021.BM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: <<Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 958 klasy G – od km 5+893,29 (odc. ref. 060) do km 6+060,00 (odc. ref. 060) w m. Koniówka, gmina Czarny Dunajec, powiat nowotarski, województwo małopolskie, w ramach zadania: „Rozbudowa DW 958 Chabówka – Zakopane, zadanie 1”>>,

1. **Uchylam:**

* rysunek nr 2.1. mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiący załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* rysunek nr 2.1. Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiący część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* rysunek nr 2.1. Planu sytuacyjnego – branża drogowa, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiący część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* stronę nr 8 Projektu zagospodarowania terenu (zawierającą wykaz zjazdów), będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącą część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji,
* strony nr 21, 24, 27 i 29 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiące część załącznika nr 3 do zaskarżonej decyzji, zawierające zaświadczenia o przynależności do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, aktualne na dzień sporządzenia projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej,

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

* rysunku nr 2.1. mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 2.1. Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 2.1. Planu sytuacyjnego – branża drogowa, stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej decyzji,
* strony nr 8 Projektu zagospodarowania terenu (zawierającej wykaz zjazdów), stanowiącej załącznik nr 4 do niniejszej decyzji
* aktualnych zaświadczeń projektantów i sprawdzających o przynależności do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, stanowiących załączniki nr 5.1-5.4 do niniejszej decyzji.

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pana F. L..**

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Małopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana P. N., wystąpił do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem z dnia   
11 września 2020 r. (data wpływu: 14 września 2020 r.), uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: <<Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 958 klasy G – od km 5+893,29 (odc. ref. 060) do km 6+060,00 (odc. ref. 060) w m. Koniówka, gmina Czarny Dunajec, powiat nowotarski, województwo małopolskie, w ramach zadania: „Rozbudowa DW 958 Chabówka – Zakopane, zadanie 1”>>. *Inwestor* wniósł także   
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Małopolski wydał decyzję nr 14/2021 z dnia 26 lipca 2021 r., znak: WI-VI.7820.1.14.2021.BM, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Małopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: <<Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 958 klasy G –   
od km 5+893,29 (odc. ref. 060) do km 6+060,00 (odc. ref. 060) w m. Koniówka, gmina Czarny Dunajec, powiat nowotarski, województwo małopolskie, w ramach zadania: „Rozbudowa DW 958 Chabówka – Zakopane, zadanie 1”>> i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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

- Pan F. L. [pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”,   
w dniu 24 sierpnia 2021 r.],

- Pan J. S. i Pani M. S. [pismo z dnia 25 sierpnia 2021 r., nadane   
w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 27 sierpnia 2021 r.],

- Pani A. B. [pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
24 sierpnia 2021 r.].

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

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2023 r. poz. 2721) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują zarówno korygowanie wad prawnych decyzji organu I instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych. Zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą organy administracyjne powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i art. 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Małopolskiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak również zapoznał się z zarzutami podniesionymi przez strony skarżące.

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

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

Wyjaśnić w tym miejscu należy, 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 2021 r., poz. 2351, 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*.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 3 października 2016 r., znak: OO.4210.31.2014.JP, stwierdzającą brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zwaną dalej „*decyzją środowiskową*”, zmienioną decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia   
14 sierpnia 2018 r., znak: OO.420.1.1.2018.JP.

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.*

*Inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz   
art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*.

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

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

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

Wojewoda Małopolski pismem z dnia 10 listopada 2021 r., znak:   
WI-XI.7820.1.25.2020.BMy, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.   
W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał decyzję nr 14/2021 z dnia 26 lipca 2021 r., znak:   
WI-VI.7820.1.14.2021.BM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
dla przedsięwzięcia pn.: <<Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 958 klasy G – od km 5+893,29 (odc. ref. 060) do km 6+060,00 (odc. ref. 060) w m. Koniówka, gmina Czarny Dunajec, powiat nowotarski, województwo małopolskie, w ramach zadania: „Rozbudowa DW 958 Chabówka – Zakopane, zadanie 1”>>. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione   
przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Małopolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Małopolskiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 28 lipca 2021 r., znak: WI-VI.7820.1.14.2021.BM, 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.

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

Kontrolowana *decyzja Wojewody Małopolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga jednak dokonania korekty merytoryczno-reformatoryjnej.

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, 12(24) s. 796-797).

Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez inwestora.

W trakcie trwania postepowania odwoławczego, pismem z dnia 4 grudnia 2023 r., znak: nr: 101/2023, *inwestor* wystąpił o korektę *decyzji Wojewody Małopolskiego*, w zakresie doprojektowania zjazdu do posesji nr 702/12 obręb 0006 Koniówka, powstałej   
z podziału działki nr 702/2, stanowiącej własność Pani A. B., celem zapewnienia obsługi komunikacyjnej działki. Jak wskazał *inwestor*, działka nr 702/2 obręb 0006 Koniówka (nr przed podziałem), w stanie istniejącym miała dostęp do drogi wojewódzkiej przez istniejący chodnik. Jednocześnie nie znaleziono żadnych dokumentów formalnych, które mówiłyby o istnieniu legalnego zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 958 do ww. działki nr 702/2. Uwzględniając jednak zmianę zagospodarowania pasa drogowego – zatoka autobusowa i chodnik – która to zmiana utrudnia dostęp działki nr 702/12 do drogi publicznej, *inwestor* podjął decyzję o doprojektowaniu zjazdu indywidualnego   
do ww. działki. Wobec powyższego, do ww. pisma *inwestor* dołączył zamienną dokumentację projektową, która uwzględnia wnioskowaną zmianę.

Warto dodać, iż powyższy zjazd został zaprojektowany na działce nr 702/13, powstałej po podziale działki nr 702/2 i przechodzącej na własność Województwa Małopolskiego.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, *Minister* dokonał korekty odpowiednich załączników do *decyzji Wojewody* *Małopolskiego,* wymienionych w pkt I niniejszej decyzji.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną   
i orzeczoną w niniejszej decyzji.

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

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia   
w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia   
1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego   
w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak: DLI-I.7621.28.2021.KT.2 (IG), organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniach skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia   
23 maja 2022 r., Nr: 021/2022, odniósł się do uwag skarżących stron wskazując,   
iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym przy piśmie z dnia   
27 maja 2022 r., znak: DLI-I.7621.28.2021.KT.3 (IG), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie. Skarżące strony nie skorzystały z przysługującego im prawa.

Odnosząc się do zarzutów Pani A. B., Pana J. S. i Pani M. S.,   
i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że sprowadzają się one do obaw skarżących co do wpływu przedmiotowej inwestycji drogowej na możliwość dalszego prowadzenia gospodarstw rolnych na nieruchomościach stanowiących ich własność   
oraz objętych projektowanym przedsięwzięciem.

W pierwszej kolejności wyjaśnić zatem należy, że *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Małopolskiego,* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania   
i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym. Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora (decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową rozstrzyga jednocześnie o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu projektu budowlanego, zatwierdza podział nieruchomości, wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla przebudowy kolidującej infrastruktury i zezwala na wykonanie tego obowiązku, i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

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

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

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

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

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

Przechodząc zaś na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że z akt sprawy,   
w tym wyjaśnień *inwestora* zawartych w ww. piśmie 23 maja 2022 r., Nr: 021/2022, wynika, iż działki skarżących (działki nr 702/2 i 716/3 z obrębu 0006 Koniówka - należące do Pani A. B., oraz działki nr 7563/1, 8019, 570, 575/1 i 575/2 z obrębu 0006 Koniówka - stanowiące własność Pana J. S. i Pani M. S. zostały zajęte pod realizację przedmiotowej inwestycji w niezbędnym minimum i obejmują tylko te fragmenty działek, które są niezbędne dla potrzeb rozbudowy drogi wojewódzkiej oraz wymaganej prawem infrastruktury, tj. m.in. pobocza, zatoki autobusowej.   
Analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Małopolskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działek skarżących, w takim zakresie, jak to zostało określone w zaskarżonejdecyzji. Zdaniem *Ministra* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron.

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

Tym samym, organ nie ma podstaw do podważenia w analizowanym przypadku przewidzianych przez *inwestora* linii rozgraniczających inwestycji, skutkujących podziałem nieruchomości stron skarżących i przejęciem ich części na własność Województwa Małopolskiego.

Dalej, jak podkreślił *inwestor*, ww. działki należące do Pana J. S. i Pani M. S. mają zapewnioną komunikację z drogą wojewódzką poprzez zjazdy, w stopniu nie gorszym niż w stanie istniejącym, uwzględniając wszystkie istniejące i wykorzystywane zjazdy. Wyjaśnić bowiem należy, iż działki nr 570/1 (powstała z podziału działki nr 570), nr 575/5 (powstała z podziału działki nr 575/2) i nr 575/3 (powstała z podziału działki nr 575/1) położone są jedna obok drugiej i mają zapewniony dostęp do drogi wojewódzkiej poprzez zjazd zlokalizowany w km 5+928.16. Z kolei działki nr 8019/4 (powstała z podziału działki nr 8019) i nr 7563/6 (powstała z podziału działki nr 7563/1) mają zapewniony dostęp do drogi publicznej poprzez zjazd zlokalizowany   
w km 5+938.66, na zatoce autobusowej.

Zaznaczenia wymaga przy tym, iż przepisy prawa nie zabraniają lokalizacji zjazdu   
na zatoce autobusowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1763/17). Tym samym, chybione są zarzuty skarżących podnoszone w tym zakresie.

W stosunku zaś do działki nr 702/12 obręb 0006 Koniówka, powstałej z podziału działki nr 702/2, należącej do Pani A. B., *inwestor* podjął decyzję o doprojektowaniu zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 958, o czym była już mowa w niniejszej decyzji.   
Natomiast działka nr 716/6, powstała z podziału działki nr 716/3,   
również ma bezpośredni dostęp do drogi wojewódzkiej poprzez zjazd indywidualny.

Wobec powyższego wyraźnego podkreślenia wymaga, iż niewątpliwie działki skarżących mają zapewniony dostęp do drogi publicznej.

Wyjaśnić trzeba przy tym, iż na inwestorzerealizującym inwestycję drogowąciąży jedynie obowiązek zapewnienia nieruchomościom dostępu do drogi publicznej. Dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny z oczekiwaniami stron skarżących. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, 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; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt   
II OSK 1373/16, i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Tym samym, ewentualne niezadowolenie skarżących z zapewnionego im dostępu   
do drogi publicznej w kontekście możliwości dalszego prowadzenia swoich gospodarstw z pewnością nie stanowi o wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji.

Odnosząc się zatem do ww. zarzutów dotyczących braku możliwości dalszego prowadzenia gospodarstw rolnych na nieruchomościach należących do skarżących, wyjaśnić należy, że tego rodzaju argumentacja wykracza poza zakres niniejszego postępowania i nie stanowi przedmiotu rozstrzygania w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, bowiem w postępowaniu w sprawie wydania takiej decyzji zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają wyłącznie zgodność   
z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

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

Ponadto, przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Małopolskiego,   
jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych. Ingerencja w sferę praw i wolności jest natomiast rekompensowana na mocy *specustawy drogowej* stosownym odszkodowaniem.

Dostrzec trzeba, że skarżący domagają się utrzymania swojego status quo w zakresie,   
w jakim dotychczas korzystali z nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, 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.   
W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych   
a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Poza ochroną prawną wynikającą   
z norm prawa pozytywnego, pozostają 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).

Niemniej, zasygnalizowania wymaga, że jeżeli realizacja inwestycji uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie   
z nieruchomości w sposób dotychczasowy, albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby inwestor nabył od niego, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości. Ewentualne żądania wykupienia nieruchomości powinno zostać skierowane do *inwestor*a (art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*).

Ponadto należy zaznaczyć, że jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżący poniosą jakiekolwiek szkody materialne, to będzie im przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

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

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są bowiem w art. 86 pkt 2 ustawie z dnia 3 października   
2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” co do zasady nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

Wobec powyższego wskazać należy, iż z uzasadnienia *decyzji środowiskowej* nie wynika, aby skarżący w toku postępowania środowiskowego składali jakiekolwiek uwagi co do przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej.

Warto przy tym dodać, że organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej nie są uprawnione do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Niedopuszczalna jest zatem w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, analiza (ocena) decyzji środowiskowej, wydanej w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11 I z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że w postępowaniu zakończonym *decyzją środowiskową*, oprócz określenia przebiegu inwestycji, przeanalizowane zostały wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi.

Jak wynika z uzasadnienia *decyzji środowiskowej,* stronom zapewniono czynny udział   
w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego.

Tym samym zarzuty Pani A. B., Pana J. S. i Pani M. S. nie mogą świadczyć o wadliwości zaskarżonej decyzji i wpłynąć na wydane rozstrzygnięcie.

Rozpatrując zaś zarzut niezgodności z prawem *decyzji Wojewody Małopolskiego*,   
na który powołała się Pani A. B. w swoim odwołaniu, jedynie zasygnalizowania wymaga, iż w niniejszym uzasadnieniu do decyzji *Minister* wyraził już stanowisko przemawiające za tym, iż *decyzja Wojewody Małopolskiego* odpowiada obowiązującym przepisom prawa (s. 2–4 uzasadnienia), zatem nie ma potrzeby powielać   
ww. argumentacji. Ponadto zauważenia wymaga, iż strona skarżąca w żaden sposób   
nie skonkretyzowała, na czym – jej zdaniem – polega owa niezgodność z prawem.

Natomiast uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt III niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pana F. L., *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).

Zwrócić należy uwagę, że w odwołaniu z dnia 23 sierpnia 2021 r., Pan F. L. zarzucił niezgodność z prawem *decyzji Wojewody Małopolskiego* oraz uniemożliwienie mu prowadzenia gospodarstwa rolnego na nieruchomości z uwagi na projektowaną inwestycję drogową.

Tymczasem z akt sprawy oraz informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego wynika, że Pan F. L. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż przysługuje mu ograniczone prawo rzeczowe do którejkolwiek nieruchomości znajdującej się w obszarze objętym projektowaną inwestycją.

Ponadto, we wniesionym odwołaniu Pan F. L. wskazał jedynie, że wnosi podanie w imieniu osób zmarłych. Pomijając okoliczność, że w ww. piśmie skarżący nie wskazał, w imieniu jakich osób (z imienia i nazwiska) wniósł ww. podanie, to podkreślić należy, że tylko następcy prawni zmarłej strony mają legitymację do wstąpienia w jej miejsce w postępowaniu administracyjnym. Dowodem istnienia następstwa prawnego po osobie zmarłej jest zaś postanowienie właściwego sądu powszechnego o stwierdzeniu nabycia spadku lub sporządzony przez notariusza akt poświadczenia dziedziczenia. Natomiast takich dokumentów przy odwołaniu z dnia 23 sierpnia 2021 r., Pan F. L. nie przedłożył.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy Pana F. L. można uznać za stronę postępowania w sprawie decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak:   
DLI-I.7621.28.2021.KT.1 (IG), wezwał ww. skarżącego do wykazania przysługującego mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*,   
z pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, jego odwołanie od *decyzji Wojewody Małopolskiego* zostanie rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

Na skutecznie doręczone ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 6 kwietnia   
2022 r., Pan F. L. nie udzielił odpowiedzi, a więc zgodnie z pouczeniem zawartym ww. wezwaniu, *Minister* rozpoznał jego odwołanie w oparciu o posiadany materiał dowodowy. Tym samym organ odwoławczy uznał, iż materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby tym skarżącemu przysługiwał przymiot strony - w rozumieniu art. 28 *kpa* - w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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 ze zgromadzonego przez organ odwoławczy materiału dowodowego wynika, iż Pan F. L. nie figuruje w żadnych księgach wieczystych działek jako właściciel ani użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Małopolskiego*. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających przysługujące skarżącemu ograniczone prawo rzeczowe do tego rodzaju nieruchomości*.*

Skarżący, poprzez brak udzielenia odpowiedzi na ww. wezwanie z dnia 6 kwietnia   
2022 r., nie skonkretyzował na czym polega jego interes prawny w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Skarżący nie wskazał zatem, z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na jego sytuację prawną, wywodzi swój interes prawny w sprawie o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Natomiast, jak już to zostało wyżej wyjaśnione, w art. 28 *kpa* ustawodawca przymiot strony w postępowaniu administracyjnym powiązał z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku podmiotu żądającego podjęcia czynności organu. Interes prawny, o którym mowa w ww. przepisie pojmowany jest jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes prawny musi być własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a więc nie ewentualny.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, że interes skarżącego przybiera w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pan F. L. jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej na etapie postępowania w I i II instancji, jednakże nie może on tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa materialnego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji na etapie postępowania odwoławczego.

Skarżący 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 przedmiotowej inwestycji drogowej. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

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.

Tymczasem zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia   
16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. postanowienie składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazuje się, że postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego. Budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska,   
jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności.

W konsekwencji, w ocenie *Ministra,* Pan F. L. nie może być uznany za stronę w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie - w zakresie Pana F. L. - 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*.

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 III rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze 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** – rysunek nr 2.1 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2** – zamienny rysunek nr 2.1. Projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 3** – zamienny rysunek nr 2.1. Planu sytuacyjnego - branża drogowa,

**Nr 4** – strona nr 8 Projektu zagospodarowania terenu (zawierająca wykaz zjazdów),

**Nr 5.1 - 5.4.**  – aktualne zaświadczenia o przynależności projektantów i sprawdzających do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej.