Znak pisma: DLI-III.7621.44.2022.AW.7

Warszawa, 4 kwietnia 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, 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 2023 r.   
poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pana M. S., Pani M. L., Pani A. R. oraz Pani A. G. od decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego Nr 4/2022 z dnia 20 czerwca 2022 r., znak: WIR.V.7820.12.2021.KS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 270 Brześć Kujawski – Izbica Kujawska – Koło od km 0+000 do km 29+023 – Budowa obwodnicy m. Lubraniec”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 8, zapis stanowiący treść pkt VI.3.,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 22, w wierszach 11-12, zapis:

„**XIV. Określenie obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych.**

* + - 1. Ustalam obowiązek budowy lub przebudowy”,
* strony nr 13 i 14 (stanowiące oświadczenie projektantów i sprawdzających) tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik   
  nr 3,
* strony nr 18 i 89 tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w miejsce uchylenia, na stronie 8, nowego zapisu:

„3. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych (dróg gminnych   
i dróg powiatowych) na działkach oznaczonych na str. 5-8 niniejszej decyzji   
w tabeli nr 2 i 3 symbolem DG i DP, jak również oznaczonych na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (stanowiącej załącznik nr 1 do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej):

* linią przerywaną koloru brązowego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca dla drogi gminnej,
* linią przerywaną koloru zielonego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca dla drogi powiatowej,

i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.

Zgodnie z art. 11f ust. 2a specustawy drogowej, niniejsza decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwym zarządcom dróg.”,

* ustalenie, w miejsce uchylenia, na stronie 22, nowego zapisu:

„**XIV. Określenie obowiązku przebudowy innych dróg publicznych.**

Ustalam obowiązek przebudowy”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych stron nr 13 i 14 (stanowiących oświadczenie projektantów i sprawdzających) tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa, które stanowią załączniki nr 1.1-1.2   
  do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych stron nr 18, 89, 89a, 89b tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa, które stanowią załączniki nr 2.1-2.4 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 24 sierpnia 2021 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana P. D. – Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 270 Brześć Kujawski – Izbica Kujawska – Koło od km 0+000 do km 29+023 – Budowa obwodnicy m. Lubraniec”. Jednocześnie, *inwestor* wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Kujawsko-Pomorski wydał w dniu 20 czerwca 2022 r. decyzję, znak: WIR.V.7820.12.2021.KS, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego”,* o zezwoleniu na realizację   
ww. inwestycji drogowej, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* odwołanie do organu II instancji,   
za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

- Pan M. S. [pismo z dnia 12 lipca 2022 r., nadane w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”],

- Pani M. L. (pismo z dnia 11 lipca 2022 r., nadane w dniu 12 lipca 2022 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*.),

- Pani A. R. (pismo z dnia 12 lipca 2022 r., nadane w tym samym dniu   
w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*),

- Pani A. G. (pismo z dnia 11 lipca 2022 r., nadane w dniu 12 lipca 2022 r.   
w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*).

We wniesionych odwołaniach Strony podniosły zarzuty przemawiające – w ocenie Skarżących – za ich wniesieniem. Powyższe odwołania wniesiono w terminie.

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

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej   
to postępowanie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte we wniesionych odwołaniach.

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, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy drogowej,* wewnioskuzawartoanalizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki,   
o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane   
(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że – poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji – spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1679), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”, jak również jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Lubrańca z dnia 15 lipca 2016 r., znak: RG.6220.20.2015.DG, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: "Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 270 Brześć Kujawski – Izbica Kujawska – Koło od km 0+000 do km 29+023”, zwaną dalej„*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”, sprostowaną postanowieniami Burmistrza Lubrańca z dnia 27 lipca 2016 r., znak: RG.6220.20.2015.DG, oraz z dnia 25 listopada 2019 r., znak: RG.6220.1.2018.2019.DG,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni we Włocławku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 lipca 2021 r., znak: WA.ZUZ.7.4210.127.2021.WS.1, o wydaniu na rzecz Województwa Kujawsko-Pomorskiego pozwolenia wodnoprawnego, sprostowaną postanowieniami Dyrektora Zarządu Zlewni we Włocławku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 września 2021 r., znak: WA.ZUZ.7.4230.18.2021.WS, oraz z dnia 19 kwietnia 2022 r., znak: WA.ZUZ.7.4230.5.2022.WS,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni we Włocławku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 23 września 2021 r., znak: WA.ZUZ.7.4210.127.2021.WS.2, o wydaniu na rzecz Województwa Kujawsko-Pomorskiego pozwolenia wodnoprawnego, sprostowaną postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni we Włocławku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 19 kwietnia 2022 r., znak: WA.ZUZ.7.4230.6.2022.WS.

Do wniosku *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 Kujawsko-Pomorskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Kujawsko-Pomorski 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 Kujawsko-Pomorski pismem z dnia 30 listopada 2021 r., znak:   
WIR.V.7820.12.2021.KS, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, w Urzędzie Miejskim w Lubrańcu, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. 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 Kujawsko-Pomorski w dniu 20 czerwca 2022 r. wydał decyzję, znak:   
WIR.V.7820.12.2021.KS, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Kujawsko-Pomorski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Kujawsko-Pomorski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy, w Urzędzie Miejskim w Lubrańcu, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli   
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień  
z dnia 22 czerwca 2022 r., znak: WIR.V.7820.12.2021.KS, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

W stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, kontrolowana decyzja (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Pozytywnie należy przy tym ocenić określenie przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. 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 jednak dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Wyjaśnienia wymaga, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa   
z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw   
(Dz. U. z 2015 r. poz. 1590), której art. 1 wprowadził zmiany w *specustawie drogowej*. Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do budowy/rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*), oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Inne drogi publiczne, wybudowane w związku z inwestycją główną i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane właściwym do zarządzania nimi zarządcom (art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*).

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

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez *inwestora* na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych/ rozbudowanych w związku z inwestycją drogową, na co w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*. Zgodnie z art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej,* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, o których mowa   
w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, właściwym zarządcom dróg. Zgodnie zaś z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych.

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z rozbudową drogi wojewódzkiej   
nr 270, zaszła konieczność budowy/rozbudowy dróg gminnych i dróg powiatowych. Znalazło to odzwierciedlenie w załączonych do wniosku arkuszach mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, jak również w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji.

Na ww. załączniku mapowym linią przerwaną koloru fioletowego określono linie rozgraniczające pasa drogi wojewódzkiej, a projektowane pasy innych dróg publicznych określono odpowiednio: dla dróg powiatowych - linią przerywaną koloru zielonego, dla dróg gminnych - linią przerywaną koloru brązowego. Natomiast na stronach 5-8 zaskarżonej decyzji, Wojewoda Kujawsko-Pomorski wskazał działki przeznaczone pod budowę drogi wojewódzkiej, jak również przeznaczone pod budowę dróg gminnych   
i dróg powiatowych.

Jednakże Wojewoda Kujawsko-Pomorski nie orzekł w swoim rozstrzygnięciu   
o obowiązku budowy dróg na działkach, które zostały wydzielone pod te drogi.   
W ocenie *Ministra*, w przypadku gdy mamy do czynienia z rozstrzyganiem w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o budowie innych dróg i wyznaczeniu ich nowych pasów drogowych, to jednocześnie należy również orzec, na podstawie   
art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, o obowiązku ich budowy. Wynika   
to bowiem z treści art. 11f ust. 2a ww. ustawy. Przy tym wyjaśnić należy, iż organ   
I instancji w pkt XIV zaskarżonego rozstrzygnięcia nałożył, co prawda, obowiązek „budowy i przebudowy innych dróg publicznych”, jednakże stwierdzenie to jest nieprecyzyjne, bowiem orzekając o tym, pominął, w tabeli nr 7 określającej działki podlegające temu obowiązkowi, nieruchomości przeznaczone pod budowę innych dróg publicznych, a które to nieruchomości zostały określone w tabeli nr 2 i 3. Powyższe zostało naprawione przez organ II instancji w pkt I niniejszej decyzji, poprzez orzeczenie   
o nałożeniu obowiązku budowy innych dróg publicznych na działkach określonych   
w tabeli nr 2 i 3, oznaczonych symbolami DG i DP.

Dalej, pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r., znak: DLI-III.7621.44.2022.AW.1, *Minister* wezwał *inwestora* do jednoznacznego wskazania, czy projekt budowlany przedmiotowej inwestycji drogowej sporządzony został na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane*,   
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, czy też zmienionych ustawą z dnia 13 lutego   
2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą”.*

W dniu 19 września 2020 r. weszła bowiem w życie *ustawa zmieniająca*. Jednakże, zgodnie z art. 26 *ustawy zmieniającej,* w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku   
o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) w brzmieniu dotychczasowym, a więc przepisów *ustawy Prawo budowlane* obowiązujących przed nowelizacją.

W niniejszej sprawie wniosek *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej został złożony po wejściu w życie *ustawy zmieniającej,* tj. w dniu   
25 sierpnia 2021 r. Zgodnie ze spisem załączników umieszczonym na końcu przedmiotowego wniosku, do ww. wniosku załączono 3 egzemplarze projektu budowlanego, co wskazywałoby, iż projekt budowlany sporządzony został na podstawie przepisów obowiązujących po wejściu w życie *ustawy zmieniającej*.

Zgodnie bowiem z aktualnym brzmieniem art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualnym na dzień opracowania projektu.

Wskazać jednak należy, iż w projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część projektu budowlanego, zamieszczono oświadczenie projektantów i sprawdzających   
o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej sporządzone na podstawie art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, tj. w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r. Wskazany artykuł jest bowiem aktualnie uchylony. Obowiązek projektanta w tym zakresie reguluje obecnie art. 34 ust. 3d pkt 3 *ustawy Prawo budowlane.*

*Inwestor* w ww. piśmie z dnia 15 września 2022 r. wyjaśnił, że projekt budowlany załączony do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej został sporządzony na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* zmienionych *ustawą zmieniającą* i podkreślił, że oświadczenie projektantów i sprawdzających istotnie zawiera pomyłkę pisarską w postaci nieaktualnej podstawy prawnej. W związku z powyższym *inwestor* przy ww. piśmie przedłożył zamienne oświadczenia projektantów i sprawdzających o zgodności projektu z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej sporządzone na podstawie art. 34 ust. 3d pkt 3 *ustawy Prawo budowlane,* wnioskując jednocześnie o skorygowanie projektu budowlanego w powyższym zakresie. Wobec tego, konieczna stała się zmiana stron 13 i 14 tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa, co znalazło odzwierciedlenie w pkt I niniejszego rozstrzygnięcia.

Następnie, *Minister* dostrzegł, iż w projekcie budowlanym *inwestor* nie wskazał,   
na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu. Powyższe było przedmiotem korespondencji kierowanej do *inwestora* za pismem z dnia   
27 października 2022 r., znak: DLI-III.7621.44.2022.AW.4.

Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e *ustawy Prawo budowlane*, projekt budowlany zawiera informację o obszarze oddziaływania obiektu. W myśl zaś art. 3 pkt 20 ww. ustawy, przez obszar oddziaływania obiektu rozumieć należy teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

Stosownie natomiast do § 18 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (pkt 1), jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany (pkt 2).

Na stronie 89 części opisowej Projektu zagospodarowania terenu tomie 0.1, stanowiącego część Projektu budowlanego, przedłożonego przy wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i następnie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* jako załącznik do tej decyzji, wskazano: „Obszar oddziaływania obiektów objętych zakresem niniejszego projektu budowlanego to teren obejmujący wszystkie działki pasów drogowych dróg objętych projektem oraz wszystkie działki przylegające do tych pasów”.

Stwierdzić należy, iż opracowujący nie wskazali żadnych przepisów prawa, w oparciu o które dokonano ustalenia obszaru oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

Wobec tego, koniecznym stało się przedłożenie przez *inwestora* 3 egzemplarzy skorygowanej strony 89 ww. Projektu zagospodarowania terenu poprzez wskazanie,   
na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie *inwestor* przy piśmie z dnia 18 listopada 2022 r., znak: ZDW.P1d.392.270.332-5.2019, przedłożył po 3 egzemplarze stron nr 89, 89a i 89b skorygowanych o wskazanie, na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu, a także strony nr 18 uwzględniającej zaktualizowany spis treści opracowania.

Wobec powyższego, organ II instancji uchylił dotychczasowe strony nr 18 i 89 części opisowej Projektu zagospodarowania terenu tomu 0.1 i zatwierdził w ich miejsce skorygowane przez *inwestora* strony nr 18, 89, 89a i 89b.

Dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, *Minister* 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 nie narusza ona obowiązujących przepisów prawa i dlatego –   
w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*.

Rozpatrując zaś odwołania stron skarżących, 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.

Ponadto, 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, 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

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 (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, 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, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”,   
i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami   
(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, 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).

Należy przy tym wyjaśnić, 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 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, decyzja o pozwoleniu na budowę 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 29 sierpnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.44.2022.AW.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej, podniesionych   
w odwołaniach stron skarżących.

W piśmie z dnia 15 września 2022 r., znak: ZDW.P1d.392.270.332-3.2019, *inwestor* odniósł się do uwag podniesionych przez strony skarżące.

Następnie, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, organ odwoławczy przy piśmie z dnia   
27 września 2022 r., znak: DLI-III.7621.44.2022.AW.2, przesłał Skarżącym stanowisko *inwestora* zawarte w ww. piśmie z dnia 15 września 2022 r., zawiadamiając jednocześnie o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, z której to możliwości Pani M. L. skorzystała, wnosząc pismo z dnia 12 października 2022 r.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji   
w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 12 stycznia 2023 r., znak: DLI-III.7621.44.2022.AW.6, *Minister* zawiadomił Strony o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów   
i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości zapoznania się   
ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym, w terminie 10 dni od dnia otrzymania tego pisma.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w ww. piśmie z dnia 15 września 2022 r., jak również zarzutów Skarżących, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż *specustawa drogowa* 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.

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 przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w przedmiotowej 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,* zaś 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, powołanym   
w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

*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”.

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

Ustosunkowując się do zarzutów Pana M. S., Pani A. R. oraz Pani A. G. dotyczących braku zaprojektowania zjazdów do działek stanowiących ich własność, należy mieć na uwadze poniższe ustalenia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych   
(t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych”*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do   
art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że ww. art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* nakłada na zarządcę drogi, w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15 i z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zarówno z dokonanej przez *Ministra* analizy zgromadzonego w przedmiotowej sprawie materiału dowodowego (w tym treści skarżonej decyzji, arkuszy nr 3, 5, 6 i 8 rys. 2.1 znajdującego się w Tomie 0.2 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, oznaczonego jako załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*), jak i z wyjaśnień *inwestora* przedstawionych w ww. piśmie z dnia   
15 września 2022 r. wynika, co następuje.

Działka nr 198 z obrębu 0020 Lubraniec Parcele, stanowiąca własność Pana M. S., uległa podziałowi na działki nr 198/1, 198/2 i 198/3, z czego działka   
nr 198/1 została przejęta pod przedmiotową inwestycję na własność Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zaś działka nr 198/2 została ograniczona w korzystaniu z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 198/2 zaprojektowano zatem zjazd bezpośrednio z nowo projektowanej drogi wojewódzkiej (zjazd wspólny dla działek   
nr 198/2 i 199/4). Natomiast na działce nr 198/3 (od południowej strony obwodnicy) *inwestor* nie zaprojektował zjazdu z uwagi na zapewniony dla tej działki dostęp do drogi publicznej, tj. drogi gminnej nr 190628C. W odniesieniu zaś do działki nr 158/1 z obrębu 0017 Kolonia Piaski, również stanowiącej własność Pana M. S., stwierdzić należy, iż uległa ona podziałowi na działki nr 158/6, 158/7 i 158/8, z czego działka   
nr 158/6 została zajęta pod przedmiotową inwestycję, natomiast działka nr 158/7 została ograniczona w korzystaniu z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 158/7 zaprojektowano zatem zjazd bezpośrednio z nowo projektowanej drogi wojewódzkiej (jako zjazd wspólny dla działek nr 158/7 i 158/4. Natomiast na działce   
nr 158/8 (od południowej strony obwodnicy) *inwestor* nie zaprojektował zjazdu z uwagi na zapewniony dla tej działki dostęp do drogi publicznej, tj. drogi powiatowej nr 2819C.

Działka nr 73 z obrębu 0017 Kolonia Piaski, stanowiąca własność Pani A. R., uległa podziałowi na działki nr 73/1, 73/2, 73/3 i 73/4, z czego działki nr 73/1 i 73/2 zostały zajęte pod przedmiotową inwestycję, zaś działka nr 73/3 została ograniczona   
w korzystaniu z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 73/3 zaprojektowano zatem zjazd bezpośrednio z nowo projektowanej drogi wojewódzkiej (zjazd wspólny dla działek nr 73/3 i 74/3). Natomiast na działce nr 73/4 (od południowej strony obwodnicy) *inwestor* nie zaprojektował zjazdu z uwagi na zapewniony dla tej działki dostęp do drogi publicznej, tj. drogi gminnej nr 190628C.

Działka nr 20/1 z obrębu 0020 Lubraniec Parcele, stanowiąca własność Pani A. G., uległa podziałowi na działki nr 20/3, 20/4, 20/5, 20/6 i 20/7, z czego działki nr 20/3, 20/4 i 20/5 zostały zajęte pod przedmiotową inwestycję, zaś działka   
nr 20/6 została ograniczona w korzystaniu z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 20/6 zaprojektowano zatem zjazd z drogi gminnej nr 190688 (zjazd wspólny dla działek nr 20/6 i 16/5). Natomiast działka nr 20/7 ma zapewniony dostęp do drogi publicznej – drogi gminnej nr 190688 poprzez zjazd zlokalizowany na działce nr 20/8, powstałej z podziału działki nr 20/2, przeznaczonej pod drogę gminną   
w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji. Jeśli chodzi o działkę nr 17 z obrębu 0020 Lubraniec Parcele, również stanowiącą własność Skarżącej, wyjaśnić należy, iż mocą *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* uległa ona podziałowi na działki nr 17/1, 17/2 i 17/3, z czego działki nr 17/1 i 17/2 przeznaczone są pod inwestycję, zaś działka nr 17/3 pozostaje przy dotychczasowym właścicielu i jest ograniczona m.in. z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 17/3 zaprojektowano bowiem zjazd   
z drogi powiatowej nr 2908C (zjazd wspólny dla działek nr 17/3 i 18/2). Również nieruchomości powstałe z podziału działek nr 164/1 i 165/1 z obrębu Kolonia Piaski, należących do Skarżącej mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Działka nr 164/1 uległa podziałowi na działki nr 164/3, 164/4, 164/5, z czego działka nr 164/3 została przejęta pod przedmiotową inwestycję, zaś działka nr 164/4 została ograniczona   
w korzystaniu z uwagi na budowę lub przebudowę zjazdu. Na działce nr 164/4 zaprojektowano zatem zjazd bezpośrednio z nowo projektowanej drogi wojewódzkiej (zjazd wspólny dla działek nr 164/4 i 165/4). Natomiast na działce nr 164/5   
(od południowej strony obwodnicy) *inwestor* nie zaprojektował zjazdu z uwagi na zapewniony dla tej działki dostęp do drogi publicznej, tj. drogi powiatowej nr 2819C. Analogicznie rzecz ma się z działką nr 165/1, która uległa podziałowi na działki nr 165/3, 165/4 i 165/5.

Zaznaczenia wymaga, 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).

Pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się bowiem, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej. Dostęp do drogi publicznej może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Dostęp bezpośredni do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek), celem zapewnienia dojazdu. Aby uznać, że Skarżący mają dostęp do drogi publicznej należy wykazać, iż w pobliżu nieruchomości Skarżących znajduje się droga mająca charakter drogi publicznej w rozumieniu przepisów *ustawy   
o drogach publicznych*. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki oddzielającej daną działkę od drogi publicznej i jest możliwy poprzez ustanowienie służebności drogowej, bądź poprzez drogę wewnętrzną. Brak jest przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego dostępu do drogi publicznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 397/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle powyższych ustaleń bezspornym jest, iż nieruchomości pozostające własnością Skarżących mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Nadmienić przy tym trzeba, że do uznania, iż zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich, nie wystarcza subiektywne poczucie właścicieli nieruchomości o naruszeniu ich interesu, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, iż *inwestor* wypełnił ciążący na nim obowiązek zapewnienia nieruchomości Skarżących dostępu do drogi publicznej, zaś organ orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania *inwestorowi* zmiany przyjętych rozwiązań, w tym w zakresie zaprojektowania dodatkowych zjazdów, w sytuacji gdy stan projektowany nie narusza interesów stron skarżących poprzez pozbawienie ich dostępu do drogi publicznej, bowiem – jak wyżej wskazano – taki dostęp jest zapewniony.

Podkreślić należy, iż Skarżącym, zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy o zezwolenie na lokalizację dodatkowych zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 270 na ww. działki. Ostateczne rozstrzygnięcie ww. kwestii może nastąpić jedynie w odrębnej decyzji administracyjnej (a nie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) na lokalizację zjazdu po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i przeanalizowaniu konkretnego wniosku strony określającego m.in. lokalizację i rodzaj zjazdu.

Ustosunkowując się zaś do argumentacji Pana M. S., iż planowana inwestycja jest zlokalizowana w sposób bardzo niekorzystny dla nieruchomości stanowiących jego własność, a brak indywidualnych zjazdów utrudni prace Skarżącego, zwiększy koszty dojazdów do działek, a także obniży wartość nieruchomości, wskazać należy, iż przepisy *specustawy drogowej* nie dają organowi orzekającemu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej kompetencji do rozstrzygania o racjonalności i słuszności przebiegu planowanej inwestycji, jak również do ingerowania w przebieg planowanej trasy bądź też w zaproponowane przez inwestora rozwiązania techniczne. Rolą organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest również ocena przesłanek ekonomicznych planowanej inwestycji. Ponadto, jak już zasygnalizowano w niniejszej decyzji, organy orzekające w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Tym samym, w ramach niniejszego postępowania zadaniem organu nie jest ocena kwestii podniesionych w tym zakresie przez Skarżącego.

Odnosząc się natomiast do twierdzeń Pani A. R., iż nie zgadza się z treścią skarżonej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości stanowiącej jej własność, gdyż jest to krzywdzące i niekorzystne, wyjaśnić wypada, że brak zgody skarżących stron na lokalizację przedmiotowej inwestycji w przebiegu ustalonym w zaskarżonym rozstrzygnięciu, nie stanowi o wadliwości *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody stron postępowania.

Zaznaczenia wymaga, iż celem *specustawy drogowej* jest stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wyjątkowy charakter *specustawy drogowej* wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej zastąpiło kilka odrębnych decyzji administracyjnych, w tym również dotyczącą przymusowego wywłaszczenia własności nieruchomości. Wprowadzenie do porządku prawnego szczególnych przepisów tzw. „specustawy” i – w konsekwencji – określenie specjalnego trybu realizacji zamierzeń inwestycyjnych uzasadnione jest celem publicznym w postaci konieczności sprawnego i szybkiego stworzenia nowej oraz usprawnienia i udoskonalenia istniejącej infrastruktury drogowej w kraju.

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

Zaznaczenia wymaga jednocześnie, iż zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym 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. Organ nie może uwzględniać protestów obywateli wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmienne stanowisko, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji czy też jej parametrów technicznych – niemające prawnego osadzenia – są zatem bezskuteczne.

Na uwzględnienie nie zasługuje również argumentacja Pani A. G. dotycząca zaniechania przez organ I instancji poinformowania właścicieli nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją drogową o konsultacjach z *inwestorem* oraz negatywnego rozpatrzenia przez *inwestora* wszelkich wniosków o zaprojektowanie w ramach omawianego przedsięwzięcia indywidualnych zjazdów na nieruchomości.

Przede wszystkim, należy wyjaśnić, że *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji oraz rozwiązań projektowych   
z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Tym samym, *inwestor* nie miał żadnego obowiązku informować właścicieli   
i użytkowników wieczystych działek objętych inwestycją, o planowanym przedsięwzięciu drogowym, jak i jego przebiegu.

Powyższe powoduje, że przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację omawianej inwestycji drogowej nie są kwestie związane z przeprowadzonymi przez *inwestora* konsultacjami społecznymi, a tym samym i odpowiedziami udzielonymi przez *inwestora* właścicielom i użytkownikom wieczystym działek na postawione przez nich - przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - pytania dotyczące możliwości zaprojektowania indywidualnych zjazdów.

Jednocześnie o poszczególnych etapach procedowania wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a także o możliwości zapoznania się z aktami sprawy Wojewoda Kujawsko-Pomorski informował strony zgodnie z obowiązującymi przepisami, co zostało już zasygnalizowane w niniejszym rozstrzygnięciu.

Niezależnie od powyższego, ponownie warto wskazać, że to *inwestor* jest kreatorem inwestycji drogowej i tylko on decyduje o przebiegu i kształcie inwestycji. Projektowany przebieg inwestycji drogowej znajduje zaś swoje odzwierciedlenie we wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i załączonej do niego dokumentacji. Dopiero wniosek *inwestora* i zaproponowane w nim rozwiązania podlegają ocenie organów orzekających w sprawie. Wobec tego, w postępowaniu administracyjnym   
w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ obowiązany jest do dokonania oceny przebiegu inwestycji wyrażonego w złożonym wniosku i załączonej do niego dokumentacji. Poza oceną organów administracji pozostają natomiast pozostałe koncepcje zakresu inwestycji.

Odnosząc się do zarzutu Pani M. L. dotyczącego lokalizacji zjazdu z nowo projektowanej drogi wojewódzkiej na działkę nr 197/1, stanowiącą własność Skarżącej, w sposób odmienny od pierwotnie ustalanego oraz ograniczający możliwości planowanych przez stronę skarżącą przedsięwzięć, wyjaśnić należy, co następuje.

Z przedłożonego przez *inwestora* Projektu budowlanego, stanowiącego załącznik do *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, wynika, iż do działek nr 197/5 i 197/6, powstałych z podziału działki nr 197/1 zaprojektowano zjazdy indywidualne łączone   
o szerokości jezdni 7 m, szerokości poboczy 0,75 m i o promieniu łuków skrętu 6 m (zjazdy wspólne dla działek nr 197/5 i 197/6 oraz działek nr 193/2 i 913/3).

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż w dniu 21 września 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518). Jednakże, zgodnie z § 115 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu   
w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej   
z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*”.

Zgodnie z § 79 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* zjazd indywidualny powinien mieć szerokość nie mniejszą niż 4,50 m, w tym szerokość jezdni nie mniejszą niż 3 m i nie większą niż szerokość jezdni na drodze, mierzoną prostopadle do osi jezdni w miejscu jej przecięcia z osią zjazdu, szerokość obustronnych poboczy - nie mniejszą niż 0,75 m każde. Przecięcie krawędzi jezdni zjazdu i drogi wyokrąglone winno być łukiem kołowym   
o promieniu nie mniejszym niż 3,00 m lub ścięte skosem o proporcji *n*: *m*, gdzie   
*n* = *m* ≥ 1,50 m, wyłącznie dla projektowanych relacji skrętnych.

Jak wynika z przedłożonej przez *inwestora* dokumentacji projektowej, przedmiotowe zjazdy indywidualne spełniają powyższe wymagania określone w *rozporządzeniu   
w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.*

Podkreślenia wymaga zatem, iż *inwestor* wypełnił ciążący na nim obowiązek zapewnienia nieruchomości Skarżącej dostępu do drogi publicznej, zaś organ orzekający w sprawie   
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania *inwestorowi* zmiany przyjętych rozwiązań, w tym w zakresie zaprojektowanych zjazdów, w sytuacji gdy pozostają one zgodne z obowiązującymi przepisami. Wyjaśnić ponownie trzeba, iż dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny   
z oczekiwaniami strony skarżącej.

Ponownie należy zaznaczyć też, że to *inwestor* jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Organ nie jest zatem uprawniony do wyznaczania   
i korygowania kształtu inwestycji drogowej. Jeszcze raz trzeba przy tym zaznaczyć, że na *inwestorze* nie spoczywa obowiązek uwzględniania oczekiwań właścicieli nieruchomości objętych inwestycją co do kształtu inwestycji drogowej, w tym odnośnie lokalizacji zjazdów prowadzących do nieruchomości czy też konsultowania ostatecznych rozwiązań projektowych z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją.

Warto dodać, iż w ww. piśmie z dnia 15 września 2022 r. *inwestor* wyjaśnił, że lokalizacja zjazdu (przy granicy działki) została wyznaczona z uwagi na możliwość wykonania mniejszej ilości włączeń na projektowaną obwodnicę. Rozwiązanie takie powoduje zmniejszenie ilości punktów kolizyjnych, co z kolei zapewnia możliwie najwyższe warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jest szczególnie istotne w przypadku nowo projektowanych dróg klasy G.

Ustosunkowując się zaś do zarzutu strony skarżącej, iż zaproponowany w ramach projektu zjazd może nie tylko ograniczyć możliwości inwestowania na działce stanowiącej własność Skarżącej, ale co istotniejsze wymusza zmiany istniejącej na działce infrastruktury celem dopasowania się do koncepcji *inwestora*, stwierdzić należy,   
że powyższe kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych   
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zauważyć bowiem należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez organ I instancji, jak   
i *Ministra*, nie jest analizowanie ewentualnych negatywnych następstw mogących wystąpić po stronie stron skarżących, 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 ponownie 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. Zaznaczyć należy przy tym, że jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji Skarżąca poniesie jakiekolwiek szkody materialne,   
to będzie jej przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym. 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 (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
9 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16).

Dodatkowo wskazać należy, iż z samej 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 lub planujących jej wykorzystywanie w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Mając na uwadze, w tym kontekście, zarzut Skarżącej w przedmiocie naruszenia przez organ I instancji art. 11f ust. 1 pkt 4 oraz pkt 8 lit. h *specustawy drogowej* (mylnie zakwalifikowanego przez stronę skarżącą jako art. 11 ust. 1 pkt 4 i pkt 8 lit. h)*,* wskazać należy, iż przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* stanowi o tym, że decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinna zawierać wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje zaś konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z ww. przepisem, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

W rozpatrywanej sprawie Wojewoda Kujawsko-Pomorski zastosował się do przepisu   
art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* i określił w pkt IV zaskarżonej decyzji wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Organ wojewódzki wyraźnie wskazał, że inwestycję należy zaprojektować i realizować stosownie do wymagań art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane,* w sposób zapewniający poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym poprzez: zapewnienie dostępu do drogi publicznej, zapewnienie dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, zapewnienie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej, cieplnej oraz ze środków łączności, ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne i promieniowanie, ochronę przed zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby, zachowanie bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Wobec tego wskazać należy, że do uznania, iż zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich, nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że jego interes został bezprawnie naruszony, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Samo powoływanie się na brak zjazdu w satysfakcjonującej właściciela nieruchomości lokalizacji nie może stanowić wykazania naruszenia interesu prawnego Skarżącej. Skoro roszczenia Skarżącej sprowadzają się do żądania zapewnienia innego zjazdu do jej działki, niż te przewidziane przez *inwestora*, wskazać należy, że stanowią one próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Tak sformułowany interes faktyczny Skarżącej jest analogiczny   
z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Uznanie przy tym, jak chciałaby Skarżąca, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji związanych   
z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Tym samym, w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o naruszeniu interesów strony skarżącej, poprzez zaprojektowanie zjazdu z działki stanowiącej własność Skarżącej w miejscu wskazanym przez *inwestora*. Działkom nr 197/5 i 197/6 zapewniono bowiem dostęp do drogi publicznej.

Wyjaśnienia wymaga przy tym, iż ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i jego parametrach,   
i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji   
o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym. Zauważyć przy tym należy, że interes publiczny 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Ustosunkowując się zaś do zarzutu Skarżącej, że *decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* stanowi w istocie kompilację najtańszych rozwiązań bez poszanowania dla interesów właścicieli działek przylegających do przyszłej obwodnicy podnieść należy,   
iż przepisy *specustawy drogowej* nie dają organowi orzekającemu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej kompetencji do oceny zarówno przesłanek ekonomicznych planowanej inwestycji, jak i kwestii dotyczących jej finansowania.

Odnosząc się natomiast do zarzutów wyrażonych w odwołaniu Pani A. G., odwołaniu Pani M. L., a także piśmie Pani M. L. z dnia 12 października 2022 r., dotyczących niezgodności pomiędzy wariantem inwestycji przyjętym w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* a koncepcją *inwestora* ujętą we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, wyjaśnić należy, co następuje.

Punktem wyjścia do oceny zgodności wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i samej decyzji o zezwoleniu na realizację z decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach powinno być porównanie treści obu tych rozstrzygnięć jak i załączników graficznych obrazujących przebieg inwestycji.   
W materiale dowodowym zgromadzonym na etapie niniejszego postępowania znajduje się załącznik graficzny, o którym stanowi art. 11d ust. 1 pkt 7b *specustawy drogowej,*   
tj. załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, który to dokument był podstawą do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedmiotowego przedsięwzięcia. Załącznik ten obejmuje 9 arkuszy mapy ewidencyjnej z zakresem inwestycji i obszarem oddziaływania.

Szczegółowa analiza tego dokumentu pozwoliła *Ministrowi* na stwierdzenie,   
iż preferowany wariant przebiegu obwodnicy Lubrańca – wariant zielony, określony   
w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,* odpowiada przebiegowi planowanej inwestycji wskazanemu przez *inwestora* we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, w tym w dokumentacji projektowej przedmiotowego przedsięwzięcia.

Dodatkowo, jak poinformował *inwestor* w ww. piśmie z dnia 15 września 2022 r. przebieg projektowanej drogi wojewódzkiej nr 270 został ustalony w wyniku przeprowadzonych we wcześniejszym stadium planowania analiz techniczno-ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Na podstawie wariantu przebiegu obwodnicy Lubrańca wybranego w oparciu o powyższe wytyczne została wydana *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.* Projekt budowlany, który został zatwierdzony *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* został sporządzony w zgodności z zapisami *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach.* Potwierdzeniem powyższego jest dodatkowo pismo Urzędu Miejskiego w Lubrańcu z dnia 22 października 2021 r., znak: RG.6220.81.2021.DG.

Za niezasadny należy również uznać argument strony skarżącej, iż *decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach* została wydana w 2016 r., tj. co najmniej kilka lat przed ustaleniem ostatecznego kształtu przedmiotowej inwestycji. Zgodnie bowiem   
z art. 72 ust. 3 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji,   
o których mowa w ust. 1 (w tym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), oraz zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1a. Złożenie wniosku lub dokonanie zgłoszenia następuje w terminie 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 4 i 4b. *Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach* wydana dla omawianego przedsięwzięcia stała się ostateczna w dniu 4 września 2016 r., wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej został zaś złożony w dniu 25 sierpnia   
2021 r. A zatem złożenie przedmiotowego wniosku nastąpiło w ustawowo przewidzianym terminie.

Nietrafne jest powoływanie się przez Panią M. L. w tym kontekście na konsultacje społeczne, które odbyły się w dniu 27 czerwca 2018 r., czy też na pisma kierowane do *inwestora* przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, przykładowo z dnia   
14 maja 2020 r.

Jak już wyjaśniono, *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji oraz rozwiązań projektowych z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Wobec powyższego, ewentualne konsultacje społeczne, jak i rozwiązania zaprezentowane przez *inwestora* podczas takich spotkań nie mogą podlegać kontroli *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego. Na marginesie wyjaśnić należy, iż mapa nr 1 będąca – według twierdzeń Skarżącej – przedmiotem analizy na konsultacjach społecznych, załączona przez stronę skarżącą do ww. pisma z dnia 12 października 2022 r., mająca wskazywać m. in. wariant preferowany realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej nie odpowiada temu wariantowi zaprezentowanemu na załącznikach graficznych, które były przedkładane wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniachdla omawianego przedsięwzięcia. Tym samym, wedle przedłożonej mapy, przebieg inwestycji zatwierdzony w projekcie budowlanym nie mógł być zgodny z przebiegiem wytyczonym na podstawie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.*

Dodatkowo godzi się zauważyć, iż kwestie podniesione przez Skarżącą dotyczą okresu przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie mogą zatem stanowić przedmiotu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ   
I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* - poza uchybieniem omówionym i skorygowanym w niniejszej decyzji - nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty stron skarżących nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo   
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), zwanej dalej „*ppsa*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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 1.1-1.2** – zamienne strony nr 13, 14 tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa,

**Nr 2.1-2.4** – zamienne strony nr 18, 89, 89a, 89b tomu 0.1 Projektu zagospodarowania terenu – część opisowa.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII   
 z up.

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/