Znak pisma: DLI-I.7621.20.2020.LB.13 (MS)

Warszawa, 16 czerwca 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, 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, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań: Pana J. K., Pana A. D., Pana R. S. i Pani D. K. oraz po zapoznaniu się z odwołaniem Pani D. S. od decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 22 maja 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.26.2019,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska od skrzyżowania   
z DK nr 94 w m. Gwizdaj do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 835 w m. Przeworsk oraz rozbudowa istniejącej drogi wojewódzkiej na odcinku od km 150+600 do km 154+600 wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli  
 i urządzeń budowlanych” w ramach zadania pn.: „Budowa/przebudowa drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska na odcinku od DK 4 do miasta Kańczuga”,

1. **Utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pani D. S..**

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Podkarpackiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana P. M. – Dyrektora Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich   
w Rzeszowie, wystąpił do Wojewody Podkarpackiego z wnioskiem z dnia 30 września 2019 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania,   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji   
pn.: „Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska od skrzyżowania z DK nr 94 w m. Gwizdaj do skrzyżowania   
z drogą wojewódzką nr 835 w m. Przeworsk oraz rozbudowa istniejącej drogi wojewódzkiej na odcinku od km 150+600 do km 154+600 wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych” w ramach zadania pn.: „Budowa/przebudowa drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska na odcinku od DK 4 do miasta Kańczuga”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję z dnia 22 maja 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.26.2019, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Podkarpackiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska od skrzyżowania z DK nr 94 w m. Gwizdaj   
do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 835 w m. Przeworsk oraz rozbudowa istniejącej drogi wojewódzkiej na odcinku od km 150+600 do km 154+600 wraz z budową   
i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych”   
w ramach zadania pn.: „Budowa/przebudowa drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska na odcinku od DK 4 do miasta Kańczuga”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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

* Pan J. K. [pismo z dnia 11 czerwca 2020 r., nadane 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.), w dniu 12 czerwca   
  2020 r.], uzupełnione pismem z dnia 21 stycznia 2023 r.,
* Pan A. D. (pismo z dnia 14 czerwca 2020 r., przesłane pocztą elektroniczną w dniu 15 czerwca 2020 r.), uzupełnione pismem z dnia 11 sierpnia   
  2020 r.),
* Pani D. S. (pismo z dnia 15 czerwca 2020 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
  16 czerwca 2020 r.),
* Pan R. S. (pismo z dnia 15 czerwca 2020 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
  16 czerwca 2020 r.),
* Pani D. K. (pismo z dnia 13 czerwca 2020 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu   
  17 czerwca 2020 r.), uzupełnione pismami z dnia 4 grudnia 2020 r. oraz 18 kwietnia   
  2021 r.

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

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.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Podkarpackiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, jak również rozpoznał zarzuty podniesione 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.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia   
13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw   
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane   
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., aktualnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 682, 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*.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Przeworsk z dnia 14 stycznia 2019 r., znak: RPPII.6220.2.2018, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia,zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Krośnie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 30 września 2019 r., znak: RZ.ZUZ.1.421.283.2019.MC, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”, sprostowanej postanowieniami Dyrektora Zarządu Zlewni w Krośnie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia   
  4 listopada 2019 r., znak: RZ.ZUZ.1.421.283.2019.MC.1 oraz z dnia 12 lutego   
  2020 r., znak: RZ.ZUZ.1.421.283.2019.MC.2.
* postanowieniem Wojewody Podkarpackiego z dnia 28 kwietnia 2020 r., znak:   
  N-VIII.7820.7.2.2019, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa   
w art. 12 ust. 7 *ustawy* *Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34   
ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

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 Podkarpackiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Podkarpacki 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 Podkarpacki pismem z dnia 13 stycznia 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.26.2019, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane   
o powyższym w drodze obwieszczeń.

W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Podkarpackim wniesiono zastrzeżenia i wnioski odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Podkarpacki wydał decyzję z dnia 22 maja 2020 r., znak:   
N-VIII.7820.1.26.2019, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska od skrzyżowania z DK nr 94 w m. Gwizdaj   
do skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 835 w m. Przeworsk oraz rozbudowa istniejącej drogi wojewódzkiej na odcinku od km 150+600 do km 154+600 wraz z budową   
i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej, budowli i urządzeń budowlanych”   
w ramach zadania pn.: „Budowa/przebudowa drogi wojewódzkiej nr 835 Lublin – Przeworsk – Grabownica Starzeńska na odcinku od DK 4 do miasta Kańczuga”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Podkarpacki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Podkarpacki doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Podkarpackiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 28 maja 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.26.2019, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

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

Zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* 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 Podkarpackiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu 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, pismami z dnia 13 listopada 2020 r., znak: DLI-I.7621.20.2020.MS.4 i z dnia 2 marca 2023 r., znak: DLI-I.7621.20.2020.LB.10 (MS), 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, pismami z dnia 4 grudnia 2020 r., znak: PZDW-WDT/6011/835-52/764/20 i z dnia 14 marca 2023 r., znak:   
PZDW-WDT/6011/835-52/428/23, odniósł się do uwag skarżących stron, a organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał stanowisko inwestora skarżącym przy pismach z dnia 18 lutego 2021 r., znak: DLI-I.7621.20.2020.MS.6 i z dnia 8 maja 2023 r., znak: DLI-I.7621.20.2020.LB.12 (MS), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej   
w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów Pana J. K. i Pana A. D. dotyczących zjazdów do ich nieruchomości, zwrócić należy uwagę, że de facto zarzuty   
te dotyczą kwestii dostępu ich działek do drogi publicznej.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż 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. 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań   
co do rodzaju tego dostępu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17, z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt   
IV SA/Wa 1433/09). Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej.

Dla prawidłowego rozumienia normy wywiedzionej z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia   
21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.) istotne jest to, że zjazdem istniejącym, w rozumieniu powołanego przepisu jest wyłącznie zjazd wybudowany legalnie, zgodnie z art. 29 w ust. 1 ww. ustawy, a więc po uzyskaniu,   
w drodze decyzji administracyjnej zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu i po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Przez użyte w ustawie określenie "zjazd istniejący" należy rozumieć bowiem stan prawny, a więc wyłącznie zjazd wybudowany w sposób zgodny z prawem, a nie stan faktyczny, a więc samo istnienie zjazdu w terenie. Przebudowa istniejącego, legalnego zjazdu z drogi publicznej w ramach przebudowy drogi jest czynnością materialno-techniczną. Ani z art. 29 ust. 2 ani z innych przepisów ustawy o drogach publicznych nie wynika upoważnienie do wydania jakiejkolwiek decyzji w sprawie "odtworzenia" lub "przebudowy" zjazdu, czy też nakazania inwestorowi "budowy" takiego zjazdu (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2021 r. I OSK 599/19).

W przypadku zatem, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd   
na nieruchomość (w sensie prawnym) – to inwestor jest zobowiązany zapewnić zjazd   
do takiej nieruchomości. Jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy do właściciela nieruchomości.

Odnosząc się zatem do żądania wykonania zjazdu do działki nr 2274/7 (powstałej   
po poddziale działki nr 2274/1), stanowiącej własność Pana A. D., wyjaśnić należy, że jak wynika z akt sprawy, w tym wyjaśnień *inwestora* złożonych w toku postępowania przed organami obu instancji, działka ta nie posiada w stanie istniejącym legalnego zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 835, zjazd taki bowiem nie figuruje w ewidencji zjazdów prowadzonej przez Rejon Dróg Wojewódzkich w Jarosławiu. Zatem ewentualna budowa nowego zjazdu do tej działki, wbrew przekonaniu skarżącego, nie jest obowiązkiem zarządcy drogi ale leży w gestii właściciela nieruchomości.

Wskazać należy, że na inwestorzerealizującym inwestycję drogowąciąży jedynie obowiązek zapewnienia nieruchomościom dostępu do drogi publicznej. Jak już wyżej zasygnalizowano, dostęp ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny   
z oczekiwaniami strony skarżącej. 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).

Jest zatem oczywiste, że samo sąsiedztwo z drogą wojewódzką nie uzasadnia lokalizacji zjazdu na nieruchomość skarżącego. O lokalizacji zjazdu nie może decydować subiektywne przekonanie o konieczności lokalizacji zjazdu lub względy ekonomiczne   
i związane z "wygodą" użytkownika ruchu drogowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2296/16).

W świetle powyższych wyjaśnień *inwestora* oraz po dokonaniu analizy mapy   
z proponowanym przebiegiem drogi, stanowiącej załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, należy wskazać, iż działka nr 2274/7, stanowiąca własność Pana A. D., będzie mieć dostęp do drogi publicznej, tj. drogi wojewódzkiej nr 835, niemniej w gestii właściciela nieruchomości leżeć będzie wykonanie zjazdu do niej, po uprzednim uzyskaniu zgody zarządcy drogi, tj. w przedmiotowej sprawie - Zarządu Województwa Podkarpackiego. Jak bowiem wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., ww. działka nie posiadała zjazdu z drogi wojewódzkiej (właściciel nigdy nie występował do zarządcy drogi o zgodę na lokalizację zjazdu). Tym samym, w świetle przytoczonej wyżej argumentacji, na *inwestorze* nie ciąży obowiązek wykonania zjazdu do ww. działki z drogi wojewódzkiej.

Odnosząc się natomiast do zarzutów Pana J. K., wyjaśnić należy, że jak wnika z akt sprawy, w tym także wyjaśnień *inwestor*a zawartych w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., znak: PZDW-WDT/6011/835-52/764/20, działka nr 2261/1 przylega do drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr 2252/1, działki nr 2252/2 i drogi publicznej gminnej (ulicy Żytniej), zlokalizowanej m.in. na działce nr 2261/2. Połączenie działki   
nr 2252/2 z drogą gminną zrealizowane jest poprzez zjazd. Natomiast działka nr 2252/1 nie ma bezpośredniego połączenia z drogą publiczną. Podkreślenia wymaga tutaj fakt,   
że działka 2252/2 nie stanowi drogi wewnętrznej. Działka ta wg danych z katastru nieruchomości posiada użytek Pslll (pastwisko klasy III) i jest współwłasnością dwunastu osób, w tym Pana J. K. w udziale 6/60 powierzchni działki. Z uwagi   
na wspomniany powyżej brak połączenia drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce   
nr 2252/1 z drogą publiczną, zaprojektowano zjazd z nowego odcinka drogi wojewódzkiej do tej działki, zapewniając tym samym działce nr 2261/5 (powstałej   
z podziału działki nr 2261/1) dostęp do drogi publicznej, poprzez drogę wewnętrzną. Natomiast działka nr 2261/3 (powstałej z podziału działki nr 2261/1) w dalszym ciągu przylegająca zarówno do działki nr 2252/2 (2252/3 po podziale) jak i drogi gminnej - ulicy Żytniej, nie utraciła istniejącego dostępu do drogi publicznej.

Natomiast w kwestii zapewnienia możliwości ruchu maszyn rolniczych pomiędzy działkami nr 2261/3 i 2261/5 wyjaśnić należy, iż wzdłuż drogi wojewódzkiej, m.in. przy działce nr 2261/3 zaprojektowano w liniach rozgraniczających pasy terenu  
o szerokości od 3,2 do 9,3 m służące do utrzymania elementów drogi w bezpośredniej bliskości skrzyżowania. Ponadto *Inwestor* dopuszcza w tym pasie ruch i manewry pojazdów rolniczych. Za pomocą tego pasa istnieje dogodna możliwość dojazdu do zjazdu na drogę wewnętrzną na działce nr 2236, a następnie przekraczając drogę wojewódzką do zjazdu na drogę wewnętrzną na działce nr 2252/1 sąsiadującą z działką nr 2261/5.

Zatem biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności oraz mając również na względzie konieczność ograniczenia przez *inwestora* częstości występowania zjazdów z nowo projektowanych odcinków dróg klasy „G", stwierdzić należy, iż nie ma podstaw prawnych do zaprojektowania zjazdu z nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 zarówno   
do działki nr 2252/2, jak i 2261/3.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, iż niewątpliwie działki Pana J. K. mają zapewniony dostęp do drogi publicznej, zaś organ orzekający   
w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień   
do nakazania *inwestorowi* zmiany przyjętych rozwiązań, zgodnie z oczekiwaniami strony skarżącej. Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym, iż niezadowolenie stron skarżących w zakresie zapewnionego dostępu do drogi publicznej w żaden sposób nie świadczy o wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się zaś do poruszanych przez Pana A. D. kwestii dotyczących zmiany usytuowania zbiornika na wody opadowe, w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że poprawność rozwiązań dotyczących odwodnienia ww. inwestycji została już oceniona przez właściwy do tego organ wodnoprawny w toku postępowania o uzyskanie *pozwolenia wodnoprawnego*.

W myśl art. 11d ust. 4 *specustawy drogowej*, jeżeli realizacja inwestycji drogowej wymaga zgody wodnoprawnej, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, odpowiednio Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie albo minister właściwy do spraw gospodarki wodnej udzielają tej zgody w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jej wydanie.

Jednym z podstawowych kryteriów przesądzających o możliwości wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest zgodność zamierzonego przedsięwzięcia z postanowieniami pozwolenia wodnoprawnego. Jest to zatem jedna   
z zasadniczych kwestii determinująca treść decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Podkreślić przy tym należy, że wydanie pozwolenia wodnoprawnego następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - wydawanej na podstawie *specustawy drogowej*.

Zatwierdzając zatem projekt budowlany, stanowiący załącznik do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, organ bada jedynie zgodność przyjętego założenia projektowego z warunkami ostatecznego pozwolenia wodnoprawnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2226/17).

Z uwagi na powyższe, nie jest możliwe kwestionowanie w przedmiotowym postępowaniu odwoławczym, jak to uczynił skarżący, rozwiązań w zakresie odprowadzenia wód opadowych i roztopowych, zatwierdzonych w ostatecznym *pozwoleniu wodnoprawnym,* zezwalającym *inwestorowi* m.in. na wykonanie rowu przelewowego na działce nr 2274/1.

Jak wynika z akt sprawy, *pozwolenie wodnoprawne* zostało wydane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo wodne*”.

Zgodnie z art. 407 ust. 2 pkt 1 *ustawy Prawo wodne*, obligatoryjnym elementem wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest operat wodnoprawny, który zgodnie z art. 409 *ustawy Prawo wodne*, zawiera precyzyjne opisowe, jak i graficzne, szczegóły przyjętych rozwiązań.

Tak więc to na etapie postępowania wodnoprawnego, zakończonego wydaniem *pozwolenia wodnoprawnego*, nastąpiła ocena przyjętych przez *inwestora* rozwiązań dotyczących odprowadzenia wód opadowych i roztopowych dla przedmiotowej inwestycji drogowej. Natomiast zarówno Wojewoda Podkarpacki, jak i organ odwoławczy, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu   
na realizację omawianej inwestycji drogowej związani są ustaleniami *pozwolenia wodnoprawnego* dla przedmiotowego przedsięwzięcia.

Skoro zatem organy właściwe w sprawach odprowadzenia wód opadowych oraz roztopowych i niewątpliwie dysponujące wiedzą wymaganą dla rozstrzygania w tej dziedzinie, przesądziły o tychże kwestiach dla przedmiotowej inwestycji, to znaczy,   
że kwestie poruszane przez skarżącego dotyczące odprowadzania wód opadowych   
i roztopowych, jak również rozwiązania polegającego na budowie rowu przelewowego, zostały ostatecznie przesądzone. *Pozwoleniem wodnoprawnym* Wojewoda Podkarpacki,   
a następnie *Minister* są z mocy prawa związani. Nie można zatem podważać decyzji podjętych na podstawie *specustawy drogowej* przez podnoszenie okoliczności   
w dziedzinie, w której zapadło już ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie organu właściwego dla pozwoleń wodnoprawnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 199/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zapadłego co prawda   
w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji, niemniej w ocenie *Ministra*, znajdujący zastosowanie   
w niniejszej sprawie). Wskazać przy tym należy, że *Minister* nie jest organem właściwym do oceny zgodności z prawem *pozwolenia wodnoprawnego*, dlatego wszelkie zarzuty skarżącego dotyczące prawidłowości tego rozstrzygnięcia, nie mogą zostać rozpatrzone w niniejszym postępowaniu.

Reasumując, zgodnie z *ustawą Prawo wodne*, wydane w przedmiotowej sprawie ostateczne *pozwolenie wodnoprawne* dotyczy m.in. kwestionowanej przez skarżącego budowy rowu przelewowego, a przyjęte w *pozwoleniu wodnoprawnym* rozwiązania w tym zakresie determinują rozwiązania techniczno-budowlane realizowanej drogi. W tym kontekście należy zauważyć, że Pan A. D. w trakcie postępowania w sprawie wydania *pozwolenia wodnoprawnego* nie wniósł żadnych uwag i zastrzeżeń, jak również nie zaskarżył *pozwolenia wodnoprawnego* i nie przedłożył właściwym w tej sprawie organom żadnej dokumentacji świadczącej o niewłaściwym zaprojektowaniu odprowadzenia wód opadowych i roztopowych z przedmiotowej inwestycji drogowej.

Niemniej, wskazać należy, że jak wynika z wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., znak: PZDW-WDT/6011/835-52/764/20, potrzeba zastosowania rowów przelewowych, w tym na działce nr 2274/1 wynikła z przeprowadzonej analizy hydrologiczno-hydraulicznej urządzeń odwodnienia drogi wojewódzkiej nr 835. Przedmiotowa lokalizacja jest miejscem szczególnym pod względem uwarunkowań hydrologiczno-hydraulicznych i związanym z tym rozwiązań urządzeń odwodnienia drogi wojewódzkiej nr 835. W okolicy ww. nieruchomości oraz projektowanego ronda   
na skrzyżowaniu nowego i istniejącego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835 koncentrują się występujące w pasie drogowym wody opadowo-roztopowe. Miejsce to, z uwagi   
na istniejące ukształtowanie terenu, stanowi koniec zlewni części objętego zakresem przedmiotowego zadania nowego i istniejącego odcinka drogi wojewódzkiej nr 835. Następnie wody te zgodnie ze stanem istniejącym (oraz ze spadkiem terenu) zostaną przeprowadzone w kierunku rzeki Mleczki za pośrednictwem urządzeń odwodnienia drogi wojewódzkiej nr 835 - ulicy Węgierskiej w Przeworsku. W związku z takimi okolicznościami przeprowadzono analizę hydrologiczno-hydrauliczną tych urządzeń mającą przede wszystkim na celu sprawdzenie możliwości bezpiecznego prowadzenia ustalonych wielkości wód opadowo-roztopowych. W rezultacie prowadzonych prac ustalono, iż zdolność hydrauliczna istniejących przy ul. Węgierskiej rowów została wyczerpana. W takim stanie rzeczy, mając na uwadze fakt, iż ul. Węgierska nie jest objęta zakresem przedmiotowego zadania oraz przejdzie pod zarząd innego zarządcy, uwzględniając postępującą urbanizację terenów przyległych do drogi i związanym z tym zmniejszeniem retencji terenu oraz gwałtowność zjawisk atmosferycznych (występowanie tzw. deszczu nawalnego), podjęto decyzję o zastosowaniu urządzeń czasowo gromadzących wody opadowo-roztopowe, tj. rowów przelewowych. Rowy   
te zastosowano tylko na istniejącym odcinku drogi wojewódzkiej nr 835 z uwagi   
na większą powierzchnię zlewni tego odcinka drogi, a więc większą ilość zgromadzonych w pasie drogowym wód opadowo-roztopowych. Głównym zadaniem tych rowów jest uzyskanie dodatkowej, oprócz rowów przydrożnych, pojemności, w celu czasowego przejęcia od nich części wód opadowo-roztopowych i odprowadzenie ich z powrotem   
do rowu przydrożnego w sposób kontrolowany w dłuższym okresie czasu. Zabieg ten pozwolił na bezpieczne odprowadzenie wód do rowów ulicy Węgierskiej. Po ustaleniu wymaganej pojemności, tj. 361 m³, m.in. na działce nr 2274/1 zaprojektowano rów przelewowy. Rów ten będzie zasilany z rowu przydrożnego poprzez rów łączący   
o rzędnej wylotu 190,95 m n.p.m. Wody opadowo-roztopowe z rowu przelewowego będą odprowadzane do rowu przydrożnego poprzez rurociąg dławiący o rzędnej wlotu analogicznej jak rzędna dna rowu przelewowego, tj. 189,20 m n.p.m. Zabieg ten zastosowano w celu uniknięcia stagnowania wód w rowie przelewowym, gdyż dodać tutaj należy, iż grunty zalegające w przedmiotowej lokalizacji to pyły, a więc grunty spoiste, nie absorbujące wód opadowo-roztopowych. Zlokalizowanie rowu przelewowego o ustalonych parametrach w całości na działce nr 2274/2 nie jest możliwe z uwagi na niewystarczającą długość tej działki, dodatkowo ograniczoną przez zabezpieczenie terenu dla mogącego powstać w przyszłości czwartego wylotu z ronda   
w celu budowy kolejnego odcinka drogi. W takich uwarunkowaniach, wychodząc naprzeciw żądaniom skarżącego, konieczna byłaby zamiana ww. rowu na zbiornik. Jednakże w takim przypadku byłby to obiekt o odmiennym charakterze i innych uwarunkowaniach przepływu wód. Wykonanie zbiornika ze względu na jego powierzchniowy charakter, tendencję do jego zamulania - kolmatacji drobnych frakcji gruntu, a więc zmniejszenia wymaganej objętości, wiązałoby się z koniecznością uformowania spadków dna w kierunku rurociągu dławiącego odprowadzającego wody, co z kolei prowadziłoby do wykonania dna zbiornika poniżej rzędnej wlotu rurociągu (którego lokalizacja wysokościowa jest uzależniona od rzędnej dna rowu przydrożnego). Sytuacja taka doprowadzałaby do stagnowania wód opadowo-roztopowych w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 835. Dodać należy, że pojawienie się zbiornika stale wypełnionego wodami prowadzi do osiedlania się i migracji płazów oraz zatrzymywania ptaków. Sytuacja taka rodzi szereg zagrożeń zarówno dla bezpieczeństwa użytkowników drogi, jak i wspomnianej fauny. Natomiast nie dotyczy to zastosowanych rowów przelewowych, które uformowano jako „suche" po odprowadzeniu wód opadowo-roztopowych, w których przepływ ze względu na liniową formę jest sprawny.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* podziela stanowisko *inwestora*, że zarówno zastosowanie rowu przelewowego, jak i jego lokalizacja na działce skarżącego, jest rozwiązaniem optymalnym i brak jest możliwości zmiany jego usytuowania oraz zmiany na zbiornik na wody opadowe, jak tego chciałby skarżący.

Natomiast, w kwestii postulowanej przez Pana A. D. zmiany lokalizacji projektowanych sieci uzbrojenia terenu zauważyć należy, iż jak wynika z wyjaśnień *inwestora* z dnia 4 grudnia 2020 r., wszystkie sieci uzbrojenia terenu zlokalizowane   
na działce nr 2274/1 kolidujące z planowanym rowem przelewowym, tj. sieć elektroenergetyczna i teletechniczna zostaną przebudowane poza linie rozgraniczające wyznaczające granice pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 835, zgodnie z warunkami technicznymi wydanymi przez właściwych gestorów tych sieci. Lokalizacja projektowanych sieci została uzgodniona na naradzie koordynacyjnej sieci uzbrojenia terenu przeprowadzonej w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej   
i Kartograficznej w Przeworsku w dniach 6 września – 2 października 2019 r.,   
co potwierdza znajdujący się w projekcie budowlanym opis protokołu z narady koordynacyjnej znak: G0.6630.222.2019 z dnia 4 października 2019 r. Projekty budowlane branży elektroenergetycznej i teletechnicznej zostały uzgodnione przez właściwych gestorów sieci. W konsekwencji, w ocenie *inwestora*, brak jest możliwości zmiany lokalizacji zaprojektowanych sieci uzbrojenia terenu, zgodnie z żądaniem skarżącego. W ocenie *Ministra*, lokalizacja przebudowywanych sieci została przyjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie, w sposób maksymalnie ograniczający ingerencję w teren działek przyległych do drogi, w tym działki nr 2274/1.

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 do dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

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.

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

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

Z powyższych względów za niesłuszne uznać także należy zarzuty forsowania przez organ I instancji koncepcji przedmiotowej inwestycji drogowej przedstawionej przez *inwestora* i braku rozważenia argumentacji skarżącego w tym zakresie.

O wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego* nie mogą także świadczyć podniesione przez Pana A. D., w kontekście omówionej powyżej lokalizacji na jego działce rowu przelewowego, zarzuty obniżenia wartości działki oraz zmniejszenia jej walorów użytkowych jako działki budowlanej, gdyż zagadnienia te dotyczą de facto postępowania odszkodowawczego, stanowiącego odrębne postępowanie od procedury w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. W konsekwencji, w toku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie przesądza się   
o kwestiach dotyczących odszkodowania, wobec czego ani Wojewoda Podkarpacki ani *Minister*, nie może w niniejszym postępowaniu zająć stanowiska w powyższej sprawie.

Za chybiony uznać należy zarzut Pani D. K. oraz Pana R. S., którzy upatrują naruszenia ich praw konstytucyjnych, a przede wszystkim prawa własności,   
tj. art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3, art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zauważyć należy, iż skarżący poza zacytowaniem szeregu tez orzecznictwa sądowo-administracyjnego nie wskazali, na czym konkretnie to naruszenie względem ich nieruchomości polega,   
co w konsekwencji uniemożliwia *Ministrowi* odniesienie się do nich.

Niemniej, *Minister* czuje się zobowiązany wyjaśnić skarżącym, że niewątpliwie prawo własności jest przedmiotem szczególnej ochrony zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem bezwzględnym, gdyż Konstytucja RP przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa, zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej   
w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności.

Zaznaczenia wymaga, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może pozbawiać prawa własności właścicieli nieruchomości, przejętych pod realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu *specustawy drogowej*, gdyż stanowi to cel publiczny, a wywłaszczonemu właścicielowi/użytkownikowi wieczystemu,   
w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie. Tym samym konieczność pozyskiwania gruntów pod budowę dróg publicznych mieści się w klauzuli interesu publicznego, wyznaczonej przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał   
m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada   
2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15, Lex nr 1941354.

Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej*   
są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX   
nr 1152000).

W rozpoznawanej sprawie interes ogólny (publiczny) jest na tyle ważny i znaczący,   
że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych podmiotów   
i powoduje konieczność przedłożenia w tym konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, bowiem w interesie publicznym leży odjęcie, chronionego przez Konstytucję RP prawa własności. Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegającej przez część działek stanowiących własność skarżących stron), która, jak wynika ze sprawy, stanowi konieczną inwestycję celu publicznego.

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

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. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Działka nr 339, o powierzchni całkowitej ok. 4600 m², której właścicielem jest Pan R. S., uległa podziałowi na działki nr 339/1 o powierzchni ok. 190 m² - nabytej pod pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 835, i działkę nr 339/2 o powierzchni ok. 4410 m² - pozostającą własnością dotychczasowego właściciela. Zatem pod pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 835 zostanie nabyta część stanowiąca jedynie ok. 4,1% całkowitej powierzchni nieruchomości. Na działce nr 339/1 zaprojektowano część rowu otwartego oraz część jezdni zjazdu indywidualnego do działki nr 334/2 i skarpy nasypu. Natomiast na działce nr 339/2 nie przewidziano wykonywania robót budowlanych.

Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., znak: PZDW-WDT/6011/835-52/764/20, przebieg nowego odcinka drogi wojewódzkiej w obrębie działki nr 339   
w m. Gwizdaj jest determinowany lokalizacją istniejącego ronda na drodze krajowej   
nr 94, którego czwarty wylot stanowić będzie wspomniana droga wojewódzka. Bliskość działki nr 339 w odniesieniu do ww. ronda i konieczność zapewnienia zgodnej   
z przepisami geometrii nowo projektowanej drogi (parametrów łuków poziomych   
i pionowych) oraz zapewnienia skutecznego odwodnienia drogi poprzez rowy otwarte skutkuje niemożnością dokonania zmiany lokalizacji drogi w celu uniknięcia zajęcia części działki nr 339.

Natomiast Pani D. K. jest właścicielką działek o nr 1039/3 oraz 1046/2.   
Jak wskazał *inwestor w* piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., znak: PZDW-WDT/6011/835-52/764/20, działka nr 1046/2 o powierzchni całkowitej ok. 1470 m² w wyniku zaskarżonej decyzji uległa podziałowi na działkę nr 1046/3 o powierzchni ok. 470 m² - nabytej pod pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 835 oraz działkę nr 1046/4   
o powierzchni ok. 1000 m² - pozostającą własnością dotychczasowego właściciela. Zatem pod pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 835 zostanie nabyta część stanowiąca ok. 31,9% całkowitej powierzchni nieruchomości. Na działce nr 1046/3 zaprojektowano część rowu otwartego oraz pobocza, a także przewidziano usunięcie drzew zlokalizowanych w liniach rozgraniczających celem zapewnienia odpowiednich warunków widoczności i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Natomiast na działce   
nr 1046/4 zaprojektowano przebudowę sieci uzbrojenia terenu, tj. sieci wodociągowej oraz elektroenergetycznej niskiego napięcia stanowiącej m.in. przyłączy do budynku zlokalizowanego na działkach nr 1046/4 i 1047/2 (przed podziałem 1047). t Działka 1039/3 o powierzchni całkowitej ok. 3800 m² uległa z kolei podziałowi na działki   
nr 1039/7 o powierzchni ok. 1100 m² - nabytej pod pas drogowy drogi wojewódzkiej   
nr 835 oraz działkę nr 1039/8 o powierzchni ok. 2700 m² - pozostającą własnością dotychczasowego właściciela. Zatem pod pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 835 zostanie nabyta część stanowiąca ok. 28,9% całkowitej powierzchni nieruchomości. Zajętość terenu działki pierwotnej, tj. 1039/3 wynika z konieczności zapewnienia zgodnej z przepisami szerokości drogi w liniach rozgraniczających wynoszącej 25 m dla dróg klasy „G". Na działce nr 1039/7 zaprojektowano korpus drogi wojewódzkiej,   
tj. część jezdni z poboczami i rowami otwartymi.

Podsumowując, każda potencjalna zmiana przebiegu drogi dokonana w celu wyeliminowania zajęcia działek skarżącej skutkowałaby przede wszystkim koniecznością wyburzenia dodatkowych budynków zarówno mieszkalnych, jak i gospodarczych zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie drogi powiatowej nr 1543R oraz zbliżeniem drogi do innych budynków, a także koniecznością zmiany osi drogi na odcinku kilkuset metrów, z każdej strony planowanego ronda, w celu dostosowania geometrii drogi do obowiązujących przepisów w tym zakresie. Takie rozwiązania   
są nieakceptowalne, mając na uwadze, że w świetle dotychczasowych rozwiązań, zatwierdzonych zaskarżoną decyzją, wyburzeniu podlegać będą 2 budynki mieszkalne   
(na działce 1046/1 i 1459/2) i 1 gospodarczy (na działce nr 1046/1).

W odniesieniu do zarzutów Pana A. D. dotyczących działki nr 2274/2, jak również Pani D. K. dotyczących działek nr 1047 oraz 1038/2, należy podkreślić, że interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości. W wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca inwestycji liniowej, jaką jest inwestycja drogowa, oddziaływującej na prawa wielu osób wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności ochrony własnego, indywidulanego i określonego prawa i to tylko w tym zakresie, w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa.

Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej. Powyższa konstatacja pozwala na stwierdzenie, iż po pierwsze, skarżący są co prawda stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, ale jedynie w zakresie dotyczącym ich działek i w odniesieniu tylko do tych działek mogą podnosić zarzuty dotyczące wadliwości postępowania i wydanej decyzji, a pod drugie, skarżący nie posiadają interesu prawnego do podnoszenia zarzutów dotyczących nieruchomości innych podmiotów.

W konsekwencji, zarówno Pan A. D., jak i Pani D. K. nie mogą kwestionować *decyzji Wojewody Podkarpackiego* w zakresie odpowiednio działki   
nr 2274/2 oraz działek nr 1047 oraz 1038/2, niestanowiących ich własności.

Odnosząc się zaś do zarzutów Pani D. K. zawartych w piśmie z dnia 4 grudnia 2020 r., dotyczących propozycji zmian lokalizacji przedmiotowej inwestycji należy ponownie wyjaśnić, iż 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.

Określenie przebiegu przedmiotowej inwestycji nastąpiło na etapie postępowania   
w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji   
(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1749/17, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r., o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji   
w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273, z późn. zm.)*,* lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*). Jak wynika z uzasadnienia ostatecznej *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,* stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Tym samym, to przede wszystkim ww. postępowanie prowadzone przez organ środowiskowy było właściwym etapem   
do zgłaszania uwag w przedmiocie lokalizacji spornej inwestycji.

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).

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   
o środowiskowych uwarunkowaniach*, oprócz określenia przebiegu inwestycji, przeanalizowane zostały wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji   
na środowisko i ludzi. Zatem zarzuty Pani Danuty Kostki dotyczące narażenia na ciągły hałas poprzez duży ruch na drodze wojewódzkiej były elementem postępowania   
w sprawie wydania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, w konsekwencji zastrzeżenia co do tych ustaleń strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego.

Tym samym także ww. zarzuty skarżącej nie mogą świadczyć o wadliwości zaskarżonej decyzji i wpłynąć na wydane rozstrzygnięcie.

Odnosząc się do zarzutu Pana J. K. dotyczącego nieumieszczenia   
w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie załączników graficznych do *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, należy wskazać, że przepis art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*,   
w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, w ogóle nie przewidywał publikacji treści zapadłej w sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie bowiem z omawianym przepisem, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych   
i gminnych doręczał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wyłącznie wnioskodawcy, natomiast pozostałe strony były zawiadamiane o jej wydaniu w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym oraz   
w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Przy czym zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawierało informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji, w tym z jej załącznikami. W konsekwencji, Wojewoda Podkarpacki nie był zobligowany do publikacji zarówno treści wydanej decyzji, jak i jej załączników.

Mając na uwadze powyższe, wskazany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Natomiast uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt II niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pani D. S., *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. 11   
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 złożonym przez Panią D. S. odwołaniu z dnia   
15 czerwca 2020 r. zostały podniesione zarzuty względem planowanej inwestycji, przebiegającej przez działki nr 1018 oraz 1019 położone w miejscowości S. oraz działkę nr 338 położonej w miejscowości G., których - jak wskazała skarżąca - jest właścicielem.

Tymczasem z akt sprawy oraz informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego wynika, że Pani D. S. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty wskazanych nieruchomości, jak również żadnej innej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż przysługuje Pani D. S. ograniczone prawo rzeczowe   
do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 6 sierpnia 2020 r., znak:   
DLI-I.7621.20.2020.SG.3, wezwał skarżącą do wykazania przysługującego jej interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, z pouczeniem,   
iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, ich odwołania od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* zostaną rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

Na skutecznie doręczone ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 6 sierpnia 2020 r. w dniu 10 sierpnia 2020 r., Pani D. S. nie udzieliła odpowiedzi, a więc zgodnie   
z pouczeniem zawartym ww. wezwaniu, *Minister* rozpoznał jej odwołanie w oparciu   
o posiadany materiał dowodowy, a tym samym uznał, iż materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby skarżącej przysługiwał przymiot strony - w rozumieniu art. 28 *kpa* - w sprawie dotyczącej zezwolenia   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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

Powyższe powoduje, że strona może skutecznie podnosić wyłącznie zarzuty dotyczące wpływu realizacji inwestycji na własną nieruchomość. Natomiast jak zostało wcześniej wskazane, ze zgromadzonego przez organ odwoławczy materiału dowodowego wynika, iż Pani D. S. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty wskazanych nieruchomości, jak również żadnej innej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż przysługuje skarżącej ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Skarżąca, poprzez brak udzielenia odpowiedzi na ww. wezwanie z dnia 6 sierpnia   
2020 r., nie skonkretyzowała na czym polega jej interes prawny w sprawie zezwolenia   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Skarżąca nie wskazała zatem, z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na ich 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.

Pani D. S. jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Skarżąca nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem,   
że jest stroną postępowania w sprawie o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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. Uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie - w zakresie Pani D. S. 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 II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także,   
że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak   
w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259,   
z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju   
i Technologii w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

