Data: 15 czerwca 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.61.2020.PMJ.16

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust.
1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”,
po rozpatrzeniu odwołania J.M. Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie, reprezentowanej przez r.pr. M.W., od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 36/2020 z dnia 22 września 2020 r., znak:
WI-XI.7820.1.73.2019.MMo, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 94, klasy technicznej GP od km 326+048,37 do km 327+535,75, w miejscowości Modlnica, gmina Wielka Wieś, powiat krakowski, województwo małopolskie”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 7, licząc od dołu strony i na stronie 7, w wierszu 24, licząc od dołu strony, zapis:

„610/4 (610/3)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę znajdującą się w pkt VII - w zakresie pozycji nr 68 (strona 17),
* rysunek nr 2.3 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 1-3 – w zakresie dotyczącym działki nr 610/3, z obrębu 0006 Modlnica,
* strony nr: 2 i 9 projektu zagospodarowania terenu, zawierające wykaz działek objętych inwestycją, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 - w zakresie dotyczącym działki nr 610/3, z obrębu 0006 Modlnica,
* rysunek nr 2.3 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 - w zakresie dotyczącym działki nr 610/3, z obrębu 0006 Modlnica,
* mapę z projektem podziału działki nr 610/3, z obrębu 0006 Modlnica, stanowiącą załącznik nr 2, lp. 68 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1, w wierszu 7, licząc od dołu strony i na stronie 7, w wierszu 24, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„610/6”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunku nr 2.3 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu - w zakresie dotyczącym działki nr 610/6, z obrębu 0006 Modlnica - stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, stron nr: 2 i 9 projektu zagospodarowania terenu, zawierających wykaz działek objętych inwestycją - w zakresie dotyczącym działki nr 610/6,
z obrębu 0006 Modlnica - stanowiących załączniki nr 2.1-2.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunku nr 2.3 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu - w zakresie dotyczącym działki nr 610/6, z obrębu 0006 Modlnica - stanowiącego załącznik nr 2.3 do niniejszej decyzji.
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 4 grudnia 2019 r. do Wojewody Małopolskiego został złożony wniosek z dnia 4 grudnia 2019 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zwanego dalej *„inwestorem”*, reprezentowanego przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, skorygowany i uzupełniony w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 94, klasy technicznej GP od km 326+048,37 do km 327+535,75, w miejscowości Modlnica, gmina Wielka Wieś, powiat krakowski, województwo małopolskie”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Małopolski wydał w dniu
22 września 2020 r. decyzję Nr 36/2020, znak: WI-XI.7820.1.73.2019.MMo, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 94, klasy technicznej GP od km 326+048,37
do km 327+535,75, w miejscowości Modlnica, gmina Wielka Wieś, powiat krakowski, województwo małopolskie”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Małopolskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła spółka J.M. Polska S.A. z siedzibą w Kostrzynie, zwana dalej „spółką J.M.”, reprezentowana przez r.pr. M.W. [pismo z dnia 31 października 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 2020 r. poz. 1041),
w dniu 2 listopada 2020 r.]. W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca spółka podniosła zarzuty
w sprawie *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Ponadto, odwołanie od *decyzji Wojewody Małopolskiego*, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła także Parafia Rzymsko-Katolicka pw. Św. Wojciecha i Matki Bożej Bolesnej w Modlnicy, reprezentowana przez Panią N.Sz. Odwołanie to zostało pozostawione bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braku formalnego, o czym pełnomocniczka skarżącej parafii została poinformowana
w odrębnym piśmie organu odwoławczego.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945) – jest 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 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę
do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Małopolskiego,
w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej
to postępowanie *decyzji Wojewody Małopolskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżącej strony.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi
z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

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

Jednakże, zgodnie z art. *25 ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Wielka Wieś Nr GKOŚ.6220-1/18 z dnia 27 marca 2018 r., znak: GKOŚ.6220.1.2017.PC, stwierdzającą brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania
ww. przedsięwzięcia na środowisko,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 18 grudnia 2019 r., znak: KR.ZUZ.421.719.2019.JR, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 1 września 2020 r., znak:
WI-IX.7820.4.39.2019.HD, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz
w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.*

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

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Małopolskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Małopolski poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie
i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Małopolski, pismem z dnia 22 marca 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.73.2019.MMo, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Małopolskim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał w dniu 22 września 2020 r. decyzję Nr 36/2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag strony wniesionych
w trakcie postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Małopolski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia
24 września 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.73.2019.MMo, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust.
4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Małopolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust.
1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* określa również termin odpowiednio wydania nieruchomości, lub wydania nieruchomości opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Małopolskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania jednak korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09, Lex nr 745088, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1228/10, Lex nr 756450, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kpa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 618-619, A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji,
a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Pismem z dnia 3 lutego 2021 r., znak: WI-XI.7820.1.73.2019.MMo i pismem z dnia 18 lutego 2021 r., znak: WI-XI.7820.1.73.2019.MMo, Wojewoda Małopolski przekazał organowi odwoławczemu pisma Starosty Krakowskiego z dnia 22 stycznia 2021 r., znak: GKiK.II.6640.3.2021.KI i z dnia 10 lutego
2021 r., znak: GKiK.II.6640.6.2021.KI, informujące, iż nastąpiła kolizja w uzgodnieniu numeracji działek wydzielonych z działek nr 79/2 i 610/3, położonych w obrębie ewidencyjnym Modlnica, pomiędzy pracami geodezyjnymi wykonanymi na potrzeby przygotowania map z projektami podziałów tych działek do wniosku o wydanie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a innymi pracami geodezyjnymi dotyczącymi przygotowania dokumentacji podziałowej dla ww. działek nr 79/2 i 610/3, zgłoszonymi w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Krakowie.

Powyższe było przedmiotem przeprowadzonego przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego (korespondencja organu odwoławczego z *inwestorem*). W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego na etapie odwoławczym ustalono konieczność zmiany zapisów w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak i zmiany załączników graficznych do tej decyzji w zakresie dotyczącym działki
nr 610/3, oraz brak konieczności zmian odnośnie działki nr 79/2.

*Inwestor* wyjaśnił, iż ww. działka nr 610/3 została podzielona na wniosek jej właściciela na działki nr: 610/6, 610/7, 610/8 i 610/9, a podział został sformalizowany i wprowadzony do zasobu geodezyjnego. Jednakowoż nowo wydzielona działka nr 610/6 została wydzielona w kształcie i wielkości tożsamym
z kształtem i wielkością działki nr 610/4, wydzielonej w ramach podziału zatwierdzonego w *decyzji Wojewody Małopolskiego* i przejmowanej pod inwestycję na własność Skarbu Państwa. W związku
z tym, *inwestor* wskazał, iż winna zostać wprowadzona zmiana w *decyzji Wojewody Małopolskiego* polegającą na uchyleniu podziału działki nr 610/3 na działki nr: 610/4 i 610/5, natomiast przejęciu pod inwestycję w całości powinna podlegać działka nr 610/6. W tym zakresie *inwestor* przedłożył skorygowany arkusz mapy z przebiegiem drogi i skorygowane części projektu budowlanego.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego
w sprawie *decyzji Wojewody Małopolskiego*, są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*
- zmiany, szczegółowo określone w punkcie I niniejszej decyzji. *Minister* dokonał odpowiednich zmian
w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak i w załącznikach graficznych do tej decyzji, uwzględniających opisane powyżej okoliczności dotyczące działki nr 610/3.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

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

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

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt
II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji podniesionych przez skarżącą spółkę. *Inwestor*, stosownie
do wezwania organu odwoławczego, odniósł się do uwag skarżącej spółki wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art.
9 *kpa*, przesłał spółce J.M., zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Spółka J.M. w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego odniosła się do przesłanego stanowiska *inwestora,* podtrzymując swoje zarzuty.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżącą spółkę, *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego spółki J.M. został wyznaczony zgodnie z prawem,
a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Małopolskiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną,
a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej spółki.

Za niezasadny należy zarzut spółki J. M. dotyczący naruszenia art. 10 *kpa* oraz art. 81 *kpa* w zw. z art. 11c *specustawy drogowej*, poprzez niezapewnienie stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego oraz poprzez brak należytego umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, a także poprzez uznanie okoliczności faktycznych za udowodnione bez umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów.

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

Godzi się zauważyć, że strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, powinna wykazać,
iż uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15). Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony
w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie
to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia
art. 10 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196).

Natomiast skarżąca spółka nie wskazała, jakich czynności procesowych nie mogła dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na jej działkach. Ponadto, wskazać należy, że spółka J.M. nie złożyła również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte w *decyzji Wojewody Małopolskiego.*

Z uzasadnienia odwołania wynika, iż skarżąca spółka nie zaprzecza, iż otrzymała zawiadomienie
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, lecz zarzuca, iż zawiadomienie to nie spełniało wymogów określonych w przepisach prawnych, w wyniku czego strona nie uczestniczyła w czynnościach geodezyjnych i w postępowaniu administracyjnym.

Zauważyć należy, iż przepisy *specustawy drogowej* mają na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji drogowych. Wyjątkowy charakter przepisów *specustawy drogowej*, wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego mającego na celu przygotowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych, w istotny sposób ograniczając uprawnienia materialne
i procesowe podmiotów administrowanych w stosunku do ogólnej regulacji kodeksu postępowania administracyjnego w postaci zasady informowania (art. 9 *kpa*) i zasady czynnego udziału stron
w postępowaniu (art. 10 § 1 *kpa*).

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż sposób zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej reguluje art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, przy czym zawiadomienie następuje na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a zawiadomienie skierowane na ten adres jest skuteczne. Zgodnie art. 11d ust. 6 *specustawy drogowej*, zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wysyłane właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości oraz informację
o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Zawiadomienie Wojewody Małopolskiego z dnia 22 marca 2020 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wskazywało zarówno nieruchomości objęte inwestycją, w tym działki będące własnością skarżącej spółki, jak i informację
o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Jednocześnie w rzeczonym zawiadomieniu Wojewoda Małopolski objaśnił, które nieruchomości podlegają podziałowi, które ich części przechodzą pod inwestycję, a które pozostają własnością dotychczasowego właściciela. W rzeczonym zawiadomieniu wymieniono także nieruchomości podlegające ograniczeniu w korzystaniu.

Zauważania również wymaga, iż w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie wydania
decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, Wojewoda Małopolski pouczył strony
o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz możliwości składania uwag i wniosków. W związku
z tym uznać należy, iż organ I instancji zapewnił skarżącej spółce możliwość zapoznania się
z materiałem dowodowym sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia. Tym samym chybione jest stwierdzenie skarżącej spółki, iż Wojewoda Małopolski uniemożliwił jej wzięcie czynnego udziału
w sprawie i wydał swoje rozstrzygnięciu w oparciu o niepełny materiał dowodowy.

Wbrew błędnemu stanowisku skarżącej spółki, przepisy *specustawy drogowej* nie wymagają, aby
w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania podawać informację o planowanym wywłaszczeniu strony „ze znacznej części nieruchomości”, załączać do ww. zawiadomienia projekt podziału nieruchomości, ani wskazywać w zawiadomieniu kto jest stroną postępowania. *Specustawa drogowa* nie nakładała także wymogu umieszczania w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania danych odnośnie podmiotów będących właścicielami poszczególnych działek. Skarżąca spółka po otrzymaniu zawiadomienia
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizacje przedmiotowej inwestycji i po zapoznaniu się z jego treścią, mając jakiekolwiek wątpliwości, mogła zwrócić się do organu o ich wyjaśnienie, albo zasięgnąć porady prawnej. To jest bowiem obiektywny i minimalny miernik staranności podmiotu przejawiającego dbałość o własne interesy. Uzyskanie przez stronę informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie umożliwia bowiem stronie podjęcie stosownych działań w danej sprawie i pozwala na zadbanie o należytą ochronę własnych interesów prawnych.

Powyższej oceny nie zmienia eksponowana przez spółkę J.M. okoliczność, iż postępowanie przed Wojewodą Małopolskim toczyło się w okresie stanu pandemii, co w ocenie skarżącej spółki, ograniczało możliwość zapoznania się z aktami sprawy. Mimo bowiem wprowadzonych ograniczeń w przyjmowaniu interesantów z uwagi na stan pandemii Covid-19, w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (dalej: MUW w Krakowie) istniała możliwość zapoznania się z aktami sprawy po wcześniejszym telefonicznym umówieniu, kontakcie mailowym lub przez e-PUAP. Okoliczność ta wynika wprost
z informacji zamieszczonej na stronie 2 rzeczonego zawiadomienia Wojewody Małopolskiego z dnia
22 marca 2020 r. o wszczęciu postępowania. Ponadto, z akt sprawy wynika, iż pracownicy Wydziału Infrastruktury MUW w Krakowie, mając na uwadze okres pandemii i skutkujące tym utrudnienia
w codziennym funkcjonowaniu, po otrzymaniu e-mailowej prośby stron postępowania, przesyłali skany dokumentów dotyczący przebiegu inwestycji przez tereny poszczególnych działek.

W świetle powyższego za chybiony, w ocenie *Ministra*, jest zarzut naruszenia art. 9 *kpa*, wyrażającego zasadę informowania stron. Podkreślić bowiem w tym miejscu należy, iż organ prawidłowo przeprowadził postępowanie zakończone wydaniem *decyzji Wojewody Małopolskiego,* pouczając jednocześnie strony tego postępowania o przysługujących im prawach (w tym możliwość zapoznania się z aktami sprawy).

W sprawie nie mogło także dojść do naruszenia § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków
(t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 393), które to rozporządzenie obwiązywało w dniu wydania zaskarżonej decyzji.

W ramach postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie były bowiem przeprowadzane czynności geodezyjne związane ustaleniem przebiegu granic działek ewidencyjnych.

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. W myśl natomiast art. 11f ust.
1 pkt 5 i 6 *specustawy drogowej*, decyzja wojewody jedynie zatwierdza podział nieruchomości, o którym mowa powyżej i oznacza nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa. Linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości
(art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*). W przepisie tym mowa jest więc o tym, że linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, stanowią linie podziału. I taki podział jest zatwierdzany decyzją
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*).

Żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów - poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Przepis art. 12 *specustawy drogowej* pozwala wyeliminować odrębne postępowanie w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości. Nie ma więc tu zastosowania administracyjny tok postępowania wynikający z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.
o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”. Nie jest też wymagana żadna zgoda właściciela działki, ani obwarowanie utraty własności jakimiś warunkami stawianymi przez właściciela nieruchomości. Linie podziału działek wynikają z przebiegu pasa drogowego, a nie z innych okoliczności. Konsekwentnie, nieruchomości lub ich części, na których ma być położony pas drogowy, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 26/18). Z przepisów *specustawy drogowej* wynika zatem, że procedura podziału nieruchomości nie poprzedza postępowania o zezwoleniu na budowę drogi, ale jest prowadzona jednocześnie z nią i to bez zachowania trybu wskazanego w *ugn*, także co do konieczności przedstawienia określonych w art. 97 ust. 1a tej ostatniej ustawy dokumentów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 270/11, LEX nr 1104252).

Odnoszą się do zarzutu skarżącej spółki dotyczącego naruszenia art. 112 ust. 3 *ugn*, wskazać należy,
iż w przedmiotowej sprawie nie miał zastosowania przepis art. 112 ust. 3 *ugn*, z uwagi na odrębną regulację w tym zakresie zawartą w *specustawie drogowej*.

Przepis art. 23 *specustawy drogowej* zawiera odesłanie do *ugn* w sprawach nieuregulowanych
w rozdziale 3 *specustawy drogowej*, dotyczącym nabywania nieruchomości pod drogi. Przepisy zawarte w tym rozdziale są konsekwencją uwzględnienia wniosku o realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów rozdziału 2a tej ustawy i dotyczą podziału nieruchomości oraz przejścia prawa własności nieruchomości. Przepisy te wskazują przesłankę nabycia nieruchomości w art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej* stanowiącym, że nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej* stanowi natomiast, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Wyznaczenie nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję następuje zatem, zgodnie
z wolą ustawodawcy, na etapie stosowania przez organ przepisów rozdziału 2a *specustawie drogowej*, który w przeciwieństwie do rozdziału 3 nie zawiera odesłania do przepisów *ugn*.

Zgodnie z przepisem art. 112 ust. 3 *ugn*, wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw
do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Jak już wyżej wskazano,
do nabywania nieruchomości pod inwestycje drogowe, czego dotyczą regulacje rozdziału 3 *specustawy drogowej*, stosuje się przepisy *ugn* jeżeli dane kwestie nie zostały w tym rozdziale uregulowane (art. 23 *specustawy drogowej*). Zatem art. 112 ust. 3 *ugn* miałby zastosowanie przy wywłaszczaniu
z nieruchomości jeśli *specustawa drogowa* nie przewidywałaby sposobu wywłaszczania, jednakże rozdział 3 *specustawy drogowej* reguluje nabywanie nieruchomości pod drogi. Organ pierwszej instancji jak i organ odwoławczy nie są więc zobowiązane do badania, czy cel publiczny może być zrealizowany w inny sposób, jak stanowi art. 112 ust. 3 *ugn* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na uwzględnienie nie zasługuje:

* zarzut spółki J.M. dotyczący naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r.
o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, poprzez zatwierdzenie podziału nieruchomości, który zakłada zajęcie części nieruchomości na realizację inwestycji w zakresie budowy instancji gazowej i wodociągowej, podczas gdy w obszarze pasa drogowego zgodnie z powołanym przepisem mogą być zlokalizowane wyłącznie droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą,
* stwierdzenie spółki J.M. dotyczące tego, iż usytuowanie instalacji wodociągowych i gazowych może mieć miejsce na zasadzie służebności bez pozbawiania strony praw do tej części nieruchomości.

Nietrafny jest bowiem argument, że w pasie drogowym mogą być ulokowane wyłącznie obiekty służące obsłudze ruchu drogowego. Zdaniem *Ministra* zaprojektowanie w granicach przyszłego pasa drogi publicznej infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą mieści się w pojęciu inwestycji drogowej
w rozumieniu art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*.

*Specustawa drogowa* określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych
w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych* (art. 1 ust. 1 tej ustawy). W art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej* ustawodawca posługuje się szerokim pojęciem: „inwestycji w zakresie dróg publicznych”,
a więc zamierzenia budowlanego obejmującego oprócz przygotowania budowy samej drogi również realizację towarzyszącej infrastruktury drogowej, tak związanej, jak i niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

*Ustawa o drogach publicznych* w art. 4 pkt 2 stanowi, że droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Stosownie zaś do art. 4 pkt
1 *ustawy o drogach publicznych*, pod pojęciem pasa drogowego rozumie się wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Natomiast z art. 39 ust. 3 *ustawy o drogach publicznych* wynika, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, jeśli zezwoli na to właściwy zarządca drogi.

Stosownie do § 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowania (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg”*, szerokość pasa drogowego powinna zapewniać możliwość umieszczenia wszystkich elementów drogi i urządzeń z nią związanych, wynikających z funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych, przy uwzględnieniu potrzeby ochrony użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem (ust. 1). Szerokość pasa drogowego powinna stanowić sumę szerokości elementów drogi, terenu niezbędnego na umieszczenie urządzeń
z nią związanych oraz ewentualnie infrastruktury, o której mowa w § 140, i terenu stanowiącego rezerwę na cele jej rozbudowy (ust. 2).

Infrastrukturę techniczną niezwiązaną z drogą stanowią w szczególności urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu lub energii elektrycznej, w tym elementy sieci elektroenergetycznej, gazowej, ciepłowniczej, wodociągowej, kanalizacji sanitarnej oraz elementy sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej niesłużące odwodnieniu drogi, o czym stanowi § 140 ust.
2 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg*, zamieszczony w rozdziale 5 pn. „Infrastruktura techniczna w pasie drogowym niezwiązana z drogą”.

Lokalizacja obiektu niezwiązanego z potrzebami ruchu drogowego nie przesądza o tym, że teren, na którym obiekt ten ma być zlokalizowany nie może być uznany za pas drogowy. W konsekwencji, co do zasady dopuszczalne jest wywłaszczenie nieruchomości w celu utworzenia na niej pasa drogowego
i umieszczenia na terenie tej wywłaszczonej nieruchomości obiektu niezwiązanego z potrzebami ruchu drogowego (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2014r., sygn. akt II OSK 1343/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie bada przesłanki niezbędności lokalizacji tzw. "obcych urządzeń", a jedynie ich prawną dopuszczalność umieszczenia w pasie drogi. Należy w tym kontekście podkreślić specyficzny i zarazem imperatywny (bezwzględnie obowiązujący) charakter przepisów *specustawy drogowej*. Organ administracji wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej bada przede wszystkim kompletność i zgodność z przepisami wniosku o zezwolenie. Taki zawężony zakres kompetencji organu administracji wynika zarówno z brzmienia poszczególnych przepisów właściwych w tym zakresie, systematyki *specustawy drogowej*, jak i celów, dla których ustawa została wydana (*ratio legis* ustawy). Organ administracji orzekający w sprawie wniosku
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej jest zatem ściśle związany przepisami *specustawy drogowej* oraz nie jest upoważniony do wydania rozstrzygnięcia odchodzącego od literalnego
i systemowego znaczenia *specustawy drogowej*. W orzecznictwie sądów administracyjnych (powołanym już powyżej w niniejszej decyzji) przyjmuje się, że organ administracji nie może oceniać racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym
to wnioskiem organ jest związany.

To podmiot składający wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej określa nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 11d ust. 1 pkt 3a *specustawy drogowej*), jak i określa nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*). Wynika z tego, iż *inwestor* dysponuje znacznym zakresem swobody w dokonywaniu oceny, które nieruchomości są niezbędne do wywłaszczenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji
w celu utworzenia na nich pasa drogowego, a które są niezbędne jedynie do ograniczenia
w korzystaniu. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca.

Konsekwentnie, *specustawa drogowa* przewiduje, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11f ust. 1 pkt
6 *specustawy drogowej*), jak również „w razie potrzeby” zawiera także ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji m.in. obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i, j *specustawy drogowej*). W tym wypadku również organ administracji przyjmuje oznaczenie nieruchomości przedstawionych przez *inwestora* i - co do zasady
- listy tej nie weryfikuje, chyba, że sposób zajęcia danej nieruchomości pod inwestycję zawnioskowany przez *inwestora* jest niezgodny z obowiązującym porządkiem prawnym. Przy czym - jak to wyjaśniono powyżej - dopuszczalne jest wywłaszczenie nieruchomości w celu utworzenia na niej pasa drogowego
i umieszczenia na terenie tej wywłaszczonej nieruchomości obiektu niezwiązanego z potrzebami ruchu drogowego (tzw. „obcego urządzenia”).

Raz jeszcze wypada przypomnieć, że to *inwestor* decyduje o przebiegu inwestycji oraz o przyjęciu korzystnych rozwiązań projektowych z punktu widzenia inwestycji, także techniczno-wykonawczych,
a organ właściwy do wydania decyzji nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku, jeśli są zgodne z przepisami prawa. Związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza, że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia
na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*). Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia 1 marca 2021 r., znak: 013/2021 wynika, iż zajęty pas terenu nieruchomości skarżącej spółki jest niezbędny z punktu widzenia możliwości realizacji inwestycji drogowej, a wynika z warunków związanych z koniecznością prawidłowego zaprojektowania infrastruktury drogowej, wraz z niezbędnymi elementami wyposażenia drogi, a także niezbędnym usunięciem kolizji i ułożeniem w związku z tym względem siebie i względem korpusu drogi sieci uzbrojenia, przy uwzględnieniu warunków narzuconych przez zarządców poszczególnych elementów uzbrojenia, ustanowionych prawem stref ochronnych. *Inwestor* wyjaśnił,
iż przy realizacji inwestycji drogowych, wynikające z określonych założeń i zakresu robót dotyczących drogi, przebudowa czy budowa nowych fragmentów sieci uzbrojenia, zgodnie z polityką zarządców dróg
i właścicieli sieci, umieszczane są one w pasie drogowym celem zapewnienia właściwego ich utrzymania lub dostępu na wypadek awarii.

W opisywanej sytuacji dotyczącej działek spółki J. M.- jak wyjaśnił *inwestor* - np. sieć gazowa na wniosek jej zarządcy miała znaleźć się w projektowanym pasie drogowym, jako ostatnia
w kolejności przed planowaną granicą pasa drogowego, z uwzględnieniem wymaganych prawem stref ochronnych. Budowa przedmiotowej sieci gazowej i wodociągowej, a także innych niezwiązanych bezpośrednio z drogą - jak wskazał *inwestor* - wynika z konieczności usunięcia kolizji wygenerowanych poprzez zakres rozbudowy drogi krajowej. Natomiast w piśmie z dnia 4 czerwca 2021 r., znak: 035/2021, *inwestor* wskazał, że wszelkie usunięte kolizje z sieciami zlokalizowanymi pierwotnie w pasie drogowym drogi krajowej nadal w nim pozostają, jednakże wymagało to przejęcia pod inwestycję części działek skarżącej spółki w celu urządzenia na nich pasa drogowego.

W świetle powyższego, *Minister* nie znalazł więc podstaw do uwzględnienia zarzutów bezpodstawności wywłaszczenia lub nadmiernego wywłaszczenia działek spółki J.M. Analiza akt sprawy oraz wyjaśnień *inwestora* (przytoczonych powyżej) prowadzi do wniosku, że realizacja przedmiotowej inwestycji wymagała przejęcia na własność Skarbu Państwa nieruchomości będących własnością skarżącej spółki, w niezbędnych częściach powstałych wskutek zatwierdzonego zaskarżoną decyzją podziału.

Jak wyżej wskazano, przytoczone przepisy dawały organowi I instancji podstawę do wywłaszczenia części nieruchomości skarżącej spółki pod projektowane urządzenia obce (instancje gazową
i wodociągową). *Inwestor* nakreślił bowiem granicę pasa drogowego w taki sposób, że przebiega on przez nieruchomości skarżącej spółki, w zakresie dotyczącym także konieczności umieszczenia na przejmowanym fragmencie instancji gazowej i wodociągowej. Należy przy tym podkreślić, że *inwestor* (zarządca drogi), był uprawniony do określenia takiego przebiegu, jako wnioskodawca [stosownie do art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, który stanowi, że wniosek o wydanie decyzji zezwalającej
na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapę (...) przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu]. Z powyższych względów, w odniesieniu do działek skarżącej spółki nie zaistniała więc "potrzeba", o której mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i, j *specustawy drogowej*, uzasadniająca orzeczenie w zaskarżonej decyzji obowiązku budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu (instancji gazowej i wodociągowej) w ramach ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, zamiast przejęcie części własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

W konsekwencji, *Minister* uznał za zasadny sposób zajęcia terenu działek skarżącej spółki pod inwestycję określony we wniosku *inwestora*, a następnie w zaskarżonej *decyzji Wojewody Małopolskiego*. Teren będący własnością skarżącej spółki nie został wywłaszczony pod inwestycję
w wymiarze większym, niż jest to wymagane. Tym samym nie było podstaw do nadzwyczajnej ingerencji organu w przebieg projektowanej inwestycji i do kwestionowania zakresu przejmowanego prawa własności nieruchomości spółki J. M..

W kontekście powyższego, za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 7 *kpa* oraz art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*, poprzez nieuwzględnienie należytej ochrony uzasadnionego interesu skarżącej spółki, poprzez nadmierną ingerencję lokalizowanej inwestycji drogowej w jej prawo własności.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2115/15, wyraził pogląd że „słuszny interes strony” nie jest pojęciem tożsamym
ze „słusznym interesem obywateli”, o którym mowa w art. 7 *kpa*. Interes indywidualny strony z reguły nie pokrywa się z interesem społecznym i interesami innych stron postępowania, jak ma to miejsce
w sprawach m.in. z zakresu *specustawy drogowej*, której przepisy mają na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji, przyspieszenie i usprawnienie procesów planowania, przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji. Niewątpliwie własność podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej, jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”. Tym samym zagwarantowanie
w Konstytucji RP prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. Konstytucja RP przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1432/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W rozpatrywanej sprawie Wojewoda Małopolski zastosował się do przepisu art. 11f ust. 1 pkt
4 *specustawy drogowej* i określił w pkt VI zaskarżonej decyzji wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że – poprzez realizację obiektu budowlanego – jego interes został bezprawnie naruszony, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

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

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

W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi bowiem do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. 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).

Odnosząc się do zarzutu spółki J.M., iż na wywłaszczonym terenie znajduje się cześć parkingu obsługującego sklep „Biedronka”, co spowoduje utrudnienia w prowadzonej działalności handlowej (ograniczenie miejsc parkingowych i konieczności dostosowania wewnętrznych układów komunikacyjnych obiektu handlowego), wyjaśnić należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają zgodność
z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

W ocenie *Ministra* roszczenia skarżącej spółki wynikające z uszczuplenia jej prawa własności
i pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości, stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Tak sformułowany interes faktyczny skarżącej spółki jest analogiczny z interesem każdego innego podmiotu, na którego funkcjonowanie będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Uznanie że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* winien podlegać interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

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

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

Podkreślić należy także, iż stosownie do treści art. 11i ust. 2 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z podstawowych skutków wskazanego powyżej wyłączenia jest brak związania *inwestora* i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawiona do tej pory, w niniejszej decyzji, argumentacja, stanowi o niezasadności zarzutu spółki
J.M. dotyczącego naruszenia art. 77 *kpa* oraz art. 7 *kpa* i art. 9 *kpa* w zw. z art. 11c *specustawy drogowej*, poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, niewystarczające poinformowanie strony o okolicznościach faktycznych
i prawnych, w szczególności o zamiarze wywłaszczenia nieruchomości, której strona jest właścicielem, a także poprzez niepodjęcie wszelkich czynności w celu wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, tj. nie zweryfikowanie czy strona była zawiadomiona o czynnościach geodezyjnych, a także niezweryfikowanie zasadności i celowości tak dużego zakresu wywłaszczenia.

Zdaniem *Ministra*, Wojewoda Małopolski przeprowadził w sposób właściwy postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i rozważył wszystkie okoliczności sprawy niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na realizację ww. inwestycji, wyjaśniając przy tym podstawy prawne i faktyczne rozstrzygnięcia w sposób wystarczający, a ocena ta nie nosi cech dowolności. Według organu odwoławczego, Wojewoda Małopolski zgromadził materiał dowodowy wystarczający dla podjęcia rozstrzygnięcia, który następnie został przeanalizowany
i w sposób prawidłowy oceniony, zgodnie z zasadami regulującymi postępowanie administracyjne,
a więc zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 *kpa*. Na tej podstawie prawidłowo uznano, że ustalone
i uwzględnione okoliczności, mające wpływ na podjęte rozstrzygnięcie, dają podstawę do wydania *decyzji Wojewody Małopolskiego* i zezwolenia na realizację inwestycji na działkach skarżącej spółki.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, *Minister* nie ma podstaw do przeprowadzenia dowodu
z zeznań świadków wskazanych przez skarżącą spółkę. Organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Szeroki zakres środków dowodowych możliwych do przeprowadzenia w sprawie na podstawie art. 75 *kpa* nie powoduje konieczności ich przeprowadzenia, jeśli dana okoliczność została już wyjaśniona w oparciu o inny dowód i nie został on podważony (wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12 i z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15).

Wniosek spółki J.M. o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Małopolskiego*, został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Małopolskiego.*

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.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1** - rysunek nr 2.3 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1**-**2.2** - strony nr 2 i nr 9 projektu zagospodarowania terenu, zawierające wykaz działek objętych inwestycją,

**Nr 2.3** -rysunek nr2.3 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu.