Data: 25 stycznia 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.12.2021.EŁ.16

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pana P. K., Pana P. P. i Pani G. F.-P., reprezentowanych przez adw. M. D., Pana G. T. i Pani M. T., oraz po zapoznaniu się z odwołaniem Pana M. P., od decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 29 stycznia 2021 r., znak: N-VIII.7820.1.12.2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi wojewódzkiej – Obwodnicy miasta Tarnobrzega
(km lokalny od 0+000,00 do 9+068,50) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami
i urządzeniami budowlanymi” w ramach zadania pn.: Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega – Projekt nr RPPK.05.01.00-18-0031/17-00, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi Priorytetowej V „Infrastruktura komunikacyjna” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego,

1. **Uchylam**,w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:
* znajdujący się na stronie 16, w wierszach 10-12, licząc od góry strony, zapis:

„**1514/9** (1514/1), **1674/4** (1674/3), **1673/4** (1673/3), **1672/4** (1672/3), **1671/1** (1671), **1680/3** (1680), **1676/3** (1676), **1657/1** (1657), **1514/16** (1514/5),”,

* znajdujący się na stronie 17, w wierszach 6-10, licząc od dołu strony, zapis:

„Ww. nieruchomości wydzielone liniami rozgraniczającymi teren planowanej inwestycji, staną się
z mocy prawa własnością Województwa Podkarpackiego z dniem, w którym niniejsza decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji Wojewody Podkarpackiego (art. 12 ust. 4 i 4a ustawy z dnia
10 kwietnia 2013 r.)”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 17, nowego zapisu:

„Ww. nieruchomości wydzielone liniami rozgraniczającymi teren planowanej inwestycji, staną się
z mocy prawa własnością Województwa Podkarpackiego z dniem, w którym niniejsza decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji Wojewody Podkarpackiego (art. 12 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 10 kwietnia 2013 r.).

**III.1. Własnością Gminy Miasta Tarnobrzega stają się z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna, niżej oznaczone wytłuszczoną czcionką działki (w nawiasach informacyjnie wskazano numery działek przed podziałem):**

**obręb 0012 Tarnobrzeg: 1674/4** (1674/3), **1673/4** (1673/3), **1672/4** (1672/3), **1671/1** (1671), **1680/3** (1680).

Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za ww. nieruchomości wydaje Wojewoda Podkarpacki (art. 12 ust. 4a ustawy z dnia 10 kwietnia 2013 r.).”.

1. **Uchylam:**
* rysunek nr 1 arkusz nr 2 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiący załącznik nr 1 m. 2/23 do zaskarżonej decyzji,
* rysunek nr 2 arkusz nr 2 tomu I/B-1.2 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 T.I/III z. 3/5,
* rysunek nr 2 arkusz nr 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 1 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 T.II/III z. 1/19,
* rysunek nr 3.5 arkusz nr 1 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 T.II/III z. 2/19,
* rysunek pn.: „Przekroje normalne – przebudowywane drogi publiczne” arkusza nr 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 T.II/III z. 2/19,
* rysunek nr 1 arkusz nr 10 tomu II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 T.II/III
z. 8/19,

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

* zamiennego rysunku nr 1 arkusza nr 2 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 2 arkusza nr 2 tomu I/B-1.2 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 2 arkusza nr 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 1 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.1 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 3.5 arkusza nr 1 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.2 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku pn. „Przekroje normalne – przebudowywane drogi publiczne” arkusza
nr 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.3 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 1 arkusza nr 10 tomu II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3.4 do niniejszej decyzji,
* dokumentów potwierdzających przynależność projektantów oraz sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załącznik nr 3.5 do niniejszej decyzji.
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pana M. P.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 30 lipca 2020 r., uzupełnionym i skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Prezydent Miasta Tarnobrzega, zwany dalej *„inwestorem”*, wystąpił do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi wojewódzkiej – Obwodnicy miasta Tarnobrzega (km lokalny od 0+000,00 do 9+068,50) wraz
z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” w ramach zadania pn.: Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega – Projekt nr RPPK.05.01.00-18-0031/17-00, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi Priorytetowej V „Infrastruktura komunikacyjna” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego. *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 Podkarpacki wydał w dniu
29 stycznia 2021 r. decyzję, znak: N-VIII.7820.1.12.2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi wojewódzkiej – Obwodnicy miasta Tarnobrzega (km lokalny od 0+000,00 do 9+068,50) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi
w ramach zadania pn.: Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega – Projekt nr RPPK.05.01.00-18-0031/17-00, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach osi Priorytetowej V „Infrastruktura komunikacyjna” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Podkarpackiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Pan
M. P., Pan P. K., Pan P. P. i Pani G. F.-P., reprezentowani przez adw. M. D., Pan G. T. i Pani M. T. Brak formalny odwołania Pana G. T. i Pani M. T. został usunięty przy piśmie z dnia 7 kwietnia 2021 r.
W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Podkarpackiego,* jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

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 Podkarpackiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Podkarpackiego,* jak również rozpatrzył zarzuty Pana
P. K., Pana P. P. i Pani G. F.-P., Pana G. T. i Pani M. T.

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 Województwa Podkarpackiego, 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 (poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji), pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Wskazać również trzeba,
iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września
2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 17 stycznia 2017 r., znak: WOOŚ.4200.7.2016.KR.62, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia
pn. „Budowa obwodnicy miasta Tarnobrzega” w wariancie W5, zwaną dalej *„decyzją
o środowiskowych uwarunkowaniach”*,
* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 12 maja 2020 r., znak: WOOŚ.420.23.5.2018.AH.52, zmieniającą *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach,*
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Rzeszowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 7 sierpnia 2020 r., znak: RZ.RUZ.4210.48.2020.RD, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniami Wojewody Podkarpackiego 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 *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.*

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

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Podkarpackiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Podkarpacki 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 20 października 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.12.2020, 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 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 w dniu 29 stycznia 2021 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Podkarpacki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych
w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda 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
9 lutego 2021 r., znak: N-VIII.7820.1.12.2020, 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* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. 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 (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

W dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590). Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych,
które są niezbędne do rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt
*specustawy drogowej)* oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*).

W lit. b na stronie 4 *decyzji Wojewody Podkarpackiego* wymieniono działki znajdujące się
w granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej nr 122146R.
Z pkt III *decyzji Wojewody Podkarpa*ckiego wynika, iż działki znajdujące się w granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej nr 122146R, mają stać się własnością Województwa Podkarpackiego.

Inne drogi publiczne, wybudowane/rozbudowane w związku z inwestycją główną (w niniejszej sprawie budową drogi wojewódzkiej – Obwodnicy miasta Tarnobrzega) i oddane do użytkowania powinny zostać przekazane właściwym do zarządzania nimi zarządcom. W tym miejscu podkreślić należy jednak,
iż na podstawie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, sama w sobie nie przenosi na rzecz odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa własności dróg publicznych rozbudowywanych lub wybudowanych w związku
z realizacją inwestycji głównej. Stanowi ona jedynie podstawę do podjęcia w dalszej kolejności czynności zmierzających do przekazania tych dróg właściwym zarządcom, w celu zapewnienia spójności sieci dróg w Polsce.

Z powyższego wynika, iż brak jest możliwości orzeczenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o nabyciu prawa własności nieruchomości przejmowanych pod inną drogę publiczną niż droga stanowiąca przedmiot inwestycji.

Od tej zasady są jednakże dwa wyjątki.

Pierwszym jest sytuacja, gdy inwestycja drogowa jest w całości realizowana na terenie miasta
na prawach powiatu, a inwestorem jest prezydent miasta. W miastach na prawach powiatu,
w przypadku gdy realizacja inwestycji głównej wymaga jednoczesnej budowy lub rozbudowy innych dróg publicznych, inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może określić nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia odpowiednio
na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas decyzja o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej może określać zarówno te nieruchomości lub ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa, jak i te nieruchomości które stają się własnością właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w takim przypadku mamy do czynienia z jednym zarządcą dla wszystkich kategorii dróg publicznych, które będą budowane lub rozbudowywane w ramach inwestycji głównej. Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, w granicach miast
na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zatem z chwilą uostatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor, którym jest w omawianym przypadku prezydent miasta na prawach powiatu, będzie uprawniony do realizacji całej inwestycji pomimo tego, iż działki stały się własnością innego podmiotu publicznoprawnego, gdyż wynika to z faktu bycia zarządcą drogi.

Drugim jest sytuacja, w której zarządca drogi będący inwestorem zawrze stosowne porozumienie,
o którym mowa w art. 19 ust. 4 *ustawy o drogach publicznych*, z zarządcą innej drogi publicznej, która musi ulec rozbudowie/budowie. W takim porozumieniu powinny zostać zawarte stosowne zapisy określające precyzyjnie zakres uprawnień obu podmiotów, w tym jasne wskazanie, iż dane nieruchomości przeznaczone pod budowę innej drogi publicznej staną się własnością odpowiedniego zarządcy tej innej drogi publicznej, jak również wskazanie co do podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania za nieruchomości zajęte pod daną inną drogę publiczną.

W niniejszej sprawie zachodzi właśnie pierwszy z wskazanych powyżej wyjątków, bowiem przedmiotowa inwestycja drogowa jest w całości realizowana na terenie Miasta Tarnobrzega, które posiada status miasta na prawach powiatu, a inwestorem jest Prezydent Miasta Tarnobrzega.
W konsekwencji tego, działki znajdujące się w granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej nr 122146R, powinny przejść na własność Gminy Miasta Tarnobrzega,
a nie Województwa Podkarpackiego.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 7 czerwca 2021 r., znak:
DLI-II.7621.12.2021.EŁ.8, wezwał *inwestora* do określenia nieruchomości lub ich części znajdujących się granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej nr 122146R, które mają stać się własnością Gminy Miasta Tarnobrzega, z dniem w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

W piśmie z dnia 25 sierpnia 2021 r., znak: TID-III.7013.1.1.2021, *inwestor* poinformował, że działki wchodzące w pas drogowy rozbudowywanej drogi gminnej Nr 122146R (ul. Stanisława Orła), które mają stać się własnością Gminy Miasta Tarnobrzega, z dniem w którym decyzja o zezwoleniu na realizacje inwestycji przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna, zgodnie z projektem podziału posiadają następujące numery: 1674/4 (powstała z podziału działki nr 1674/3), 1673/4 (powstała
z podziału działki nr 1673/3), 1672/4 (powstała z podziału działki nr 1672/3), 1671/1 (powstała
z podziału działki nr 1671), 1680/3 (powstała z podziału działki 1680), z obrębu 0012 Tarnobrzeg.

Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, organ odwoławczy dostrzegł również rozbieżność pomiędzy mapą przedstawiającą proponowany przebieg drogi, stanowiącą załącznik
nr 1 do *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, projektem budowlanym, stanowiącym załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji, a pismem *inwestora* z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: TID-III.7013.1.1.2021,
w zakresie charakteru rozwiązania projektowego połączenia dróg gminnych ul. Przyjaźni z ul. Gruntową.

Z mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi i projektu budowlanego, stanowiących załączniki do zaskarżonej decyzji wynika, iż rozwiązanie projektowe połączenia dróg gminnych ul. Przyjaźni
z ul. Gruntową, zostało nazwane „ul. Przyjaźni”. Natomiast w ww. piśmie z dnia 21 czerwca 2021 r. *inwestor* wskazał, iż „częściowe zajęcie działki nr ew. 1926 zostało spowodowane przebudową ulicy Przyjaźni (wykonanie dodatkowej jezdni celem połączenia istniejącego odcinka dróg gminnych - ul. Przyjaźnią z ul. Gruntową) oraz koniecznością przyjęcia przez Projektanta właściwej geometrii przedmiotowego odcinka drogi wynikającej z łuku poziomego projektowanej drogi”.

W świetle powyższego, organ odwoławczy w piśmie z dnia 30 lipca 2021 r., znak:
DLI-II.7621.12.2021.EŁ.11, zwrócił się do *inwestora* o wyjaśnienie istniejącej rozbieżności odnośnie charakteru rozwiązania projektowego połączenia dróg gminnych ul. Przyjaźni z ul. Gruntową, tj. czy jest to nowy odciek drogi gminnej ul. Przyjaźni, czy też dodatkowa jezdnia projektowanej drogi wojewódzkiej.

W ww. piśmie z dnia 25 sierpnia 2021 r. *inwestor*, powołując się na stanowisko projektanta przedmiotowej inwestycji, wyjaśnił, iż przedmiotowe połączenie ww. dróg stanowi dodatkową jezdnie projektowanej drogi wojewódzkiej, odpowiadającą parametrom technicznym drogi klasy D (KR2), która będzie zlokalizowana w pasie drogowym obwodnicy miasta Tarnobrzega. Przy ww. piśmie z dnia
25 sierpnia 2021 r., skorygowanym i uzupełnionym pismem z dnia 18 października 2021 r., znak:
TID-III.7013.1.1.2021, *inwestor* przekazał zaktualizowaną dokumentację mapową (mapa z przebiegiem inwestycji) i projektową (odpowiednie części projektu budowlanego), określające połączenie dróg gminnych ul. Przyjaźni z ul. Gruntową, jako dodatkową jezdnię.

Ponadto, *Minister* analizując zatwierdzony przez Wojewodę Podkarpackiego projekt budowlany stwierdził brak wymaganego uzgodnienia tego projektu z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Wskazać bowiem należy, że w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia
2 grudnia 2015 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2117, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*”, uregulowany został obowiązek uzgodnienia projektu z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych pod względem ochrony przeciwpożarowej. W myśl § 3 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, do obiektów budowlanych istotnych ze względu na konieczność zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, których projekty budowlane wymagają uzgodnienia, należy zaliczyć m.in. sieć wodociągową przeciwpożarową z hydrantami zewnętrznymi przeciwpożarowymi.

Stosownie do § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, uzgodnienia projektu budowlanego dokonuje się w toku wzajemnej współpracy projektanta z Rzeczoznawcą do Spraw Zabezpieczeń Przeciwpożarowych
w trakcie sporządzania przez projektanta projektu budowlanego polegającej na konsultacji rozwiązań projektowych w zakresie oceny ich zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej oraz wymianie uwag i stanowisk w zakresie projektowanych technicznych środków zabezpieczenia przeciwpożarowego. W myśl § 5 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej*, odcisk pieczęci i podpis Rzeczoznawcy do Spraw Zabezpieczeń Przeciwpożarowych, potwierdzające uzgodnienie projektu budowlanego, umieszcza się na częściach rysunkowych egzemplarzy projektu budowlanego. Natomiast wzór pieczęci jest określony w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Z projektu budowlanego przedłożonego przez *inwestora* wraz z wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, a następnie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Podkarpackiego*, jako załącznik nr 3 do tej decyzji (por. tom II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego), wynika, że zakres omawianego przedsięwzięcia drogowego obejmuje m.in. przebudowę sieci wodociągowej z hydrantami przeciwpożarowymi nadziemnymi. Tym samym, w ocenie organu odwoławczego, projekt budowlany dotyczący przebudowy sieci wodociągowej z hydrantami przeciwpożarowymi, winien podlegać uzgodnieniu pod względem ochrony przeciwpożarowej z Rzeczoznawcą ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Przy ww. piśmie z dnia 25 sierpnia 2021 r., *inwestor* - odpowiadając na wezwania organu II instancji
- przedłożył rysunek nr 1 arkusz nr 10 tomu II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego, ostemplowany i podpisany przez Rzeczoznawcę ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego
w sprawie *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, jak i stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji
oraz w załącznikach graficznych do niej są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punktach I-II niniejszej decyzji.

*Minister,* w punkcie I niniejszej decyzji,poprzez dokonanie korekt w odpowiednich jednostkach redakcyjnych zaskarżonej decyzji, naprawił błąd dotyczący niewłaściwego określenia w *decyzji Wojewody Podkarpackiego* przejścia na własność Województwa Podkarpackiego działek znajdujących się w granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej nr 122146R. W wyniku dokonanych przez *Ministra* korekt, w treści nowo dodanego pkt III.1 zaskarżonej decyzji, działki znajdujące się w granicach projektowanego pasa drogowego rozbudowywanej drogi gminnej
nr 122146R, zostały oznaczone jako przechodzące na własność Gminy Miasta Tarnobrzega, z dniem
w którym decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

W pkt II niniejszej decyzji, *Minister* zatwierdził zaktualizowaną dokumentację mapową i projektową, korygującą określenie połączenie dróg gminnych ul. Przyjaźni z ul. Gruntową, jako dodatkową jezdnię projektowanej drogi wojewódzkiej. Ponadto - również w pkt II niniejszej decyzji - *Minister* zatwierdził zamienny rysunek nr 1 arkusz 10 tomu II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego zawierający odcisk pieczęci i podpis Rzeczoznawcy ds. Zabezpieczeń Przeciwpożarowych.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I-II niniejszej decyzji, uznał,
że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* i dlatego – w pkt III niniejszej decyzji – w pozostałej części – zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* została utrzymana w mocy.

Uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt IV niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pana M. P., *Minister* stwierdził, co następuje.

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

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

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren,
jak również nieruchomości, wobec których określono ograniczenia w korzystaniu dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*. Zgodnie zaś z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać
z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

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

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

Ze zgromadzonego przez Wojewodę Podkarpackiego materiału dowodowego nie wynikało, aby Pan
M. P. figurował jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Podkarpackiego*. W aktach przedmiotowej sprawy brak było również dokumentów potwierdzających,
iż skarżącemu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Podkarpackiego.*

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 30 marca 2021 r., znak:
DLI-II.7621.12.2021.EŁ.2, wezwał skarżącego do wykazania przysługującego mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Podkarpackiego* oraz wskazania numeru nieruchomości, których jest właścicielem oraz przedłożenia dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do tych nieruchomości, z pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, jego odwołanie od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* zostanie rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

W dniu 13 kwietnia 2021 r. do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, za pośrednictwem platformy ePUAP, wpłynęło pismo Pana M. P. zatytułowane „Petycja i pytania od mieszkańców Tarnobrzega
w sprawie obwodnicy”. W przedmiotowym piśmie skarżący wskazał, że w związku
z licznymi problemami wynikającymi z budowy obwodnicy Tarnobrzega, które mimo wielu wniosków nie zostały podjęte, prosi wraz z mieszkańcami Tarnobrzegu o ich rozwiązanie, wskazując przy tym obszerną listę pytań mieszkańców dotyczącą zagadnień związanych m.in. z kwestiami odszkodowawczymi, czy z działaniami inwestora na etapie realizacji inwestycji.

Ww. wystąpienie z dnia 13 kwietnia 2021 r. zostało złożone w wyniku dostarczenia skarżącemu w dniu 1 kwietnia 2021 r., za pośrednictwem platformy ePUAP, ww. wezwania organu odwoławczego z dnia
30 marca 2021 r. do wykazania przysługującego mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Pod*karpackiego i do usunięcia braku formalnego pisma (e-maila) z dnia 16 marca 2021 r. zatytułowanego „wezwanie do zaniechania łamania prawa”.

*Minister* uznał, że zgromadzony w przedmiotowej sprawie materiał dowodowy nie potwierdza, aby Panu M. P. przysługiwał przymiot strony – w rozumieniu art. 28 *kpa* – w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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

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

Zarówno w odwołaniu, jak i w ww. piśmie z dnia 13 kwietnia 2021 r. skarżący nie wykazał swojego interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, ani nie wskazał żadnej nieruchomości objętej przedmiotową inwestycją drogową, czy też sąsiadującej bezpośrednio/pośrednio z terenem inwestycji, której jest właścicielem. Skarżący w niniejszej sprawie nie wskazał z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na jego sytuację prawną, wywodzi swój interes prawny w sprawie o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Brak jest zatem przepisu prawa materialnego, na którego naruszenie mógłby wskazać skarżący, jako źródło statusu strony w postępowaniu dotyczącym budowy drogi w oparciu o *specustawę drogową*.

Z faktu samego zaś zamieszkiwania na obszarze Miasta Tarnobrzega, przez teren którego planowany jest przebieg omawianej inwestycji, Pan M. P. nie może wywodzić posiadania interesu prawnego
w niniejszym postępowaniu. W ocenie organu odwoławczego żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przyznaje "automatycznego" (z mocy prawa) interesu prawnego wszystkim podmiotom zainteresowanym przebiegiem inwestycji drogowej. Organ nie może uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2555/17, opubl. [Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych](https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query)).Jak już to zostało bowiem 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.

Także opisane przez Pana M. P. kwestie dotyczące braku, czy też niewłaściwego przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawie przebiegu i budowy obwodnicy miasta Tarnobrzega nie mogą stanowić podstawy do przyznania mu przymiotu strony w niniejszej sprawie w oparciu o art. 28 *kpa*.

*Specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co z kolei byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Oznacza to, że nie można skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji, jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
z powodu braku ich przeprowadzenia. Skoro ustawodawca nie ustanowił takiego warunku dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, to nie można domniemywać takiego obowiązku po stronie organu wydającego decyzję (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia
21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11). Brzmienie przepisu art. 11e *specustawy drogowej*, jednoznacznie zakazuje uzależniania wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Tak samo o interesie prawnym skarżącego nie świadczy powołany przez niego w odwołaniu
art. 4 Konstytucji RP. Powołany przez skarżącego przepis Konstytucji RP nie stanowi o możliwości bezpośredniej oceny decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i przysługującego skarżącemu interesu prawnego w niniejszej sprawie. Podkreśleniu wymaga fakt, iż źródło uprawnienia lub obowiązku, o którym mowa w art. 28 *kpa*, musi dotyczyć bezpośrednio podmiotu domagającego się czynności organu, co w tym przypadku nie ma miejsca, gdyż z powołanego wyżej przepisu Konstytucji RP nie wynikają żadne uprawnienia lub obowiązki, których adresatem może być bezpośrednio skarżący.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, że interes skarżącego przybiera w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu
o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pan M. P. jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, zgodnie z jego oczekiwaniami, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa materialnego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji.

Skarżący nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że jest stroną postępowania w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

Natomiast uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest
– w aspekcie ustalania katalogu stron – ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań.

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

W konsekwencji, w ocenie *Ministra,* Pan M. P. nie może być uznany za stronę w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Podkarpackiego* i z tego powodu jego zarzuty nie mogą zostać rozpoznane przez *Ministra*.Mając na uwadze fakt, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot nie posiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził,
że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art.
105 § 1 *kpa*. Stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną
w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżące strony. *Inwestor,* stosownie do wezwań organu odwoławczego, odniósł się zarzutów wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Skarżące strony nie odniosły się do przesłanych im stanowisk *inwestora*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 22 listopada 2021 r., znak:
DLI-II.7621.12.2021.EŁ.14, organ odwoławczy zawiadomił skarżących o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym
w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia z dnia 22 listopada 2021 r. skarżący nie złożyli dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez strony skarżące *Minister* stwierdził, co następuje.

Przede wszystkim stwierdzić należy, iż brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej
w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*,nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Wobec powyższego brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze ich działek nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Podkarpackiego*.

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

Następnie szczególnego podkreślenia wymaga to, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora,* co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani 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 już obszernie powołane
w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

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

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

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

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

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

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowisk *inwestora*, jak również zarzutów zawartych w odwołaniach, *Minister* stwierdza, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron - zatwierdzone w *decyzji Wojewody Podkarpackiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżących stron nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji. Stanowisko
to znajduje potwierdzenie w przedstawionej poniżej argumentacji.

O wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego* nie świadczy zarzut Pana P. K., iż skarżący wielokrotnie zwracał się do władz samorządowych o zmianę przebiegu obwodnicy, tak aby nie przechodziła przez jego działkę, jednak nie otrzymał odpowiedzi zawierającej podanie technicznych
i prawnych przyczyn nieuwzględnienia jego wniosków.

Jak już to zostało szerzej wyjaśnione w niniejszej decyzji, przepisy *specustawy drogowej*, nie zobowiązują *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją.

Co więcej i tym istotniejsze w kontekście ww. zarzutu skarżącego, wskazać należy, że możliwość udziału społeczeństwa (mieszkańców terenów przeznaczonych pod inwestycję) została zapewniona
w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się bowiem właśnie na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu społeczeństwo może wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wynika z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach i postępowania w sprawie zmiany tej decyzji,nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi. To właśnie na etapie postępowania o środowiskowe uwarunko­wania realizacji przedsięwzięcia strony, w tym skarżący, mógł wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji. Jak wynika natomiast z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, podczas przeprowadzonego udziału społeczeństwa
do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie nie wpłynęły wnioski i uwagi dotyczące wybranego wariantu przebiegu przedmiotowej inwestycji.

Z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wynika, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia przeanalizowano warianty przebiegu obwodnicy. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie po przeprowadzeniu wielokryterialnej analizy (uwzględniającej kwestie środowiskowe, społeczne
i ekonomiczne) przedstawionych wariantów podzielił argumentację przytoczoną przez *inwestora*
w kwestii celowości i pozytywnych skutków wykonania przedsięwzięcia w wariancie proponowanym przez *inwestora* (wariant W5) i wskazał ten właśnie wariant do realizacji w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Należy pamiętać, że wydanie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, w tym przyjęty wariant przebiegu inwestycji, są wiążące. Decyzja
o środowiskowych uwarunkowaniach ma bowiem charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i pełni ona względem niego funkcję prejudycjalną.

Zarówno Wojewoda Podkarpacki, jak i organ odwoławczy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z mocy prawa są związani ustaleniami *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach*. Stosownie bowiem do art. 86 pkt 2 ustawy z dnia 3 października
2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”*, decyzja
o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Podnieść również należy, iż organy orzekające o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

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

Ponadto, jak wyjaśnił *inwestor*, w piśmie z dnia 12 kwietnia 2021 r., znak: TID-III.7013.1.1.2021,
na etapie opracowywania dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla przedmiotowej inwestycji, skarżący wystąpił z wnioskiem o zmniejszenie zajętości jego działki o nr ew. 1515, z obrębu
12-Tarnobrzeg, pod przedmiotową inwestycję, zarówno do *inwestora*, jak i bezpośrednio do biura projektowego – firmy Lafrentz Polska Sp. z o.o. Jak podkreślił *inwestor,* przedmiotowe wnioski zostały uwzględnione przez projektantów, w zakresie na jaki pozwalały warunki techniczne oraz obecne zagospodarowanie terenu w obrębie przedmiotowej nieruchomości. Dokonane zmiany spowodowały,
że znacząco zmniejszyła się zajętość wykupu terenu ww. działki o nr ew. 1515 pod budowę obwodnicy miasta (z 26% do ok. 7% w stosunku do istniejącej powierzchni działki), a przyjęte rozwiązania projektowe ograniczyły się do niezbędnego minimum zajęcia tej działki pod przedmiotową inwestycję.

Co istotne - jak wyjaśnił *inwestor* - planowane przejecie części ww. działki skarżącego nr 1515, poprowadzone zostało po krawędzi działki na szerokości około 2 m, od strony terenów i gruntów zakwalifikowanych jako bagniste i słabonośne w sposób niepowodujący konieczności zmiany jej dotychczasowego zagospodarowania oraz nieingerujący w istniejącą infrastrukturę, a także
w zabudowania czy inne elementy znajdujące się na nieruchomości.

Natomiast w związku z wymaganiami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia
2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”, geometria drogi (obwodnicy) zawiera szereg uwarunkowań technicznych, wpływających na komfort i bezpieczeństwo jazdy, takich jak m.in. minimalne parametry łuków poziomych, co w powiązaniu z koniecznością przeprowadzenia projektowanej obwodnicy pod podporami istniejącego wiaduktu (w ciągu drogi wojewódzkiej Nr 871 - ul. Sikorskiego), znajdującego się w bezpośrednim rejonie ww. działki o nr 1515, znacznie ograniczyła możliwości korekty trasy, uniemożliwiając jej całkowite przesunięcie poza obszar przedmiotowej działki.

Należy również przypomnieć, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i może być ograniczone w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP). Zaskarżoną *decyzję Wojewody Podkarpackiego* wydano na podstawie przepisu ustawy (*specustawy drogowej*). W ocenie *Ministra* ograniczenie prawa własności skarżącego nastąpiło w zakresie,
w jakim nie narusza istoty prawa własności.

Konstytucja RP chroni różne dobra, zarówno związane z interesem indywidualnym obywateli, jak
i potrzebami całego społeczeństwa i nieraz zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa jednemu dobru przed drugim. Jak już powiedziano, *specustawa drogowa* służy realizacji celu publicznego, jakim jest m.in. budowa dróg. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy szybkiej i sprawnej poprawie infrastruktury drogowej, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 704/09, i z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z faktem, że przedmiotowa inwestycja drogowa jest konieczną inwestycją celu publicznego, brak jest podstaw do podważania prawidłowości *decyzji Wojewody Podkarpackiego* w kontekście zarzutu naruszenia prawa własności.

O wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego* nie świadczy zarzut Pana P. K., iż pozbawiono go faktycznego władztwa na nieruchomością, bowiem w związku z planami budowy obwodnicy zablokowano w praktyce (jak wskazuje skarżący na okres około 40 lat) możliwość dysponowania nieruchomością, jej sprzedaży po cenie rynkowej, a także inwestowania na ww. działce
nr 1515, co stanowi długotrwałe naruszenie jego prawa własności, wynikającego z zapisów Konstytucji RP.

Wyjaśnić bowiem należy, iż rzeczone kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż są to roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, które mogą być dochodzone w postępowaniu przed sądami powszechnym. Z tych względów ocena kwestionowanych przez skarżącego działań związanych
z wieloletnim (jak wskazuje skarżący jest to okres około 40 lat) procedowaniem nad planami przedmiotowej inwestycji drogowej na etapach poprzedzających wystąpienie przez *inwestora*
z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie przepisów *specustawy drogowej*, nie leży w gestii organu odwoławczego rozstrzygającego w niniejszym postępowaniu.

Odnosząc się natomiast do zarzutu skarżącego, iż przedmiotowa inwestycja drogowa negatywnie wpłynie na wartość rynkową nieruchomości i możliwości inwestycyjne pozostałej części działki, podkreślić trzeba wyraźnie, iż wskazane przez skarżącego kwestie również nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tak sformułowany interes faktyczny skarżącego jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. 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. Uznanie natomiast, że ochronie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją

Jak już to zostało wskazane powyżej, 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. Wskazać przy tym ponownie należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Należy stwierdzić, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne,
za odszkodowaniem ustalonym decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu.

Nie zamyka to jednak skarżącemu prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w jego ocenie, dóbr
w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem skarżący uważa, że w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez *inwestora* rozwiązań projektowych doznał szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego
i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju
w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ma charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania
na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. 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).

Odnosząc się do żądania skarżącego dotyczącego przekazania w ramach odszkodowania
za wydzieloną pod inwestycję działkę nr 1515/1, równoważnego obszaru innej nieruchomości należącej do Gminy Miasta Tarnobrzega, podkreślić należy, iż kwestie te nie mogą być przedmiotem rozpatrywania organu odwoławczego w sprawie zaskarżonej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Ewentualna możliwość przyznania nieruchomości zamiennej nie może być rozstrzygana w decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która zezwala jedynie na samą realizację inwestycji. Sprawy związane z procesem wykonania inwestycji, jej finansowaniem i wypłatą odszkodowań stanowią bowiem odrębne sfery, których decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w żaden sposób nie reguluje.

Nadmienić jedynie należy, iż zgodnie z treścią art. 23 *specustawy drogowej,* znajdującym się
w rozdziale 3 tejże ustawy dotyczącym „nabywania nieruchomości pod drogi” i poruszającym kwestie odszkodowawcze, w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy
z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwaną dalej „*ugn*”. Zgodnie natomiast z treścią art. 131 ust. 1 *ugn* w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana,
za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Zgodnie z ust. 2 tegoż przepisu, nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki.

Podkreślenia wymaga fakt, iż stosownie do treści tego uregulowania, w ramach odszkodowania „może być przyznana” nieruchomość zamienna za zgodą osoby wywłaszczanej, a nie na wniosek tej osoby. Takie sformułowanie pozwala uznać, jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że przepis ten stanowi jedynie o dopuszczalnym sposobie wywiązania się organu
z obowiązku wypłaty odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (P. Wojciechowski, Komentarz do art. 131 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Lex/el.). Art. 131 *ugn* nie daje właścicielowi wywłaszczanej nieruchomości podstawy do zgłoszenia skutecznego roszczenia o przyznanie nieruchomości zamiennej oraz nie upoważnia organu do przyznania takiej nieruchomości bez zgody tego właściciela (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada
2009 r., sygn. akt II SA/Gl 265/09).

W kontekście powyższego, brak odniesienia się przez Wojewodę Podkarpackiego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do wniosku skarżącego z dnia 10 listopada 2020 r. o przyznanie nieruchomości zamiennej, stanowi co prawda błąd organu I instancji, który to błąd jednakże nie ma jakiegokolwiek wpływu na wynik sprawy odnośnie prawidłowości zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części działki skarżącego. Wniosek skarżącego o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, został rozpatrzony w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Podkarpackiego.*

Odnosząc się do zarzutów Pani G. F.-P. i Pana P. P., wyjaśnić należy, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługują zarzuty dotyczące naruszenia art. 7 *kpa* w zw. z art. 75, art. 77 i art.
80 *kpa*, poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

W tym miejscu zauważyć należy, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego
w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01, LEX 75516).

Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. Natomiast zgodnie z art. 80 *kpa*, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Wyjaśnieniu stanu faktycznego służy m.in. postępowanie dowodowe, w którym - zgodnie z art. 75 § 1 *kpa* - jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Zgodnie z art. 78 § 1 *kpa* żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.

Stwierdzić należy, iż organ I instancji - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących
- przeprowadził postępowanie w sprawie *decyzji Wojewody Podkarpackiego* w sposób wystarczający
do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. Wojewoda Podkarpacki analizy materiału dowodowego dokonał zgodnie z art. 80 *kpa* i wynik tej analizy, przedstawił w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Według *Ministra* uzasadnienie *decyzji Wojewody Podkarpackiego* pozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwieniu sprawy. Wojewoda Podkarpacki nie mając żadnych wątpliwości, iż zgromadzony materiał dowodowy dawał podstawy do wydania rozstrzygnięcia i zakończenia postępowania, wbrew twierdzeniom skarżących, nie był zobligowany do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających względem przebiegu inwestycji przez teren ich nieruchomości.

Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez strony skarżące w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów, oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strony nie zostały przekonane co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strony mają bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności ich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r, sygn. akt I SA/Łd 1329/08, LEX nr 549458).

Za nietrafiony uznać należy zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 10 *kpa* w zw. z art. 79 *kpa,* poprzez ograniczenie stronom czynnego udziału w postępowaniu na każdym jego stadium i nie zawiadomienie ich o możliwości zapoznania się z treścią zaskarżonej decyzji przed jej wydaniem,
a przez to pozbawiono strony możliwości zgłoszenia wniosków odnośnie konieczność wywłaszczenia całej ich działki nr 1950, z obrębu 12-Tarnobrzeg, aniżeli dokonanie jej podziału na mniejsze działki, przeznaczone pod inwestycje.

Przypomnieć należy, iż *specustawa drogowa* ma na celu stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wyjątkowy charakter *specustawy drogowej*, wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego mającego na celu zezwolenie na realizacji inwestycji drogowej. Zgodnie z jej przepisami zezwolenie na realizację inwestycji drogowej zastąpiło pięć odrębnych decyzji administracyjnych. Wprowadzenie do porządku prawnego szczególnych przepisów tzw. "specustawy" i – w konsekwencji – określenie specjalnego trybu realizacji zamierzeń inwestycyjnych uzasadnione jest celem publicznym w postaci konieczności sprawnego
i szybkiego stworzenia nowej oraz usprawnienia i udoskonalenia istniejącej infrastruktury drogowej
w kraju.

Przejawem takiego uproszczenia i przyspieszenia procedur związanych z prowadzeniem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na realizację inwestycji
w zakresie dróg publicznych jest konstrukcja przewidziana w art. 11d ust. 5-6 *specustawy drogowej*.

Zgodnie z art. 11d ust. 5 i 6 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych
i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyłają zawiadomienie
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem
o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa
w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów
i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Zawiadomienie, o którym mowa w art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, 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 o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o którym mowa w art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, ma umożliwić stronom realizację uprawnień procesowych określonych przepisami *kpa* przez podejmowanie przez nie czynności procesowych mających wpływ
na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej.

W przedmiotowej sprawie, stosownie do treści ww. przepisów *specustawy drogowej*, Wojewoda Podkarpacki ww. pismem z dnia 20 października 2020 r., zawiadomił 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 obwieszczeniu oraz zawiadomieniu wysłanym na adres podany w katastrze zamieszczono, wykaz 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.

W aktach sprawy znajdują się potwierdzenia wysłania przedmiotowego zawiadomienia Wojewody Podkarpackiego z dnia 20 października 2020 r. na adresy skarżących wskazane w katastrze nieruchomości (ewidencja gruntów), które pomimo dwukrotnego awizowania nie zostały odebrane przez skarżących, w związku z czym zostały zwrócone do nadawcy, tj. Wojewody Podkarpackiego. Uznać zatem należy, iż zgodnie z art. 44 § 4 *kpa*, takie doręczenie uważa się za dokonane, a zatem Wojewoda Podkarpacki prawidłowo zawiadomił skarżących o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Z powyższego wynika, iż skarżący mieli zapewnioną przez organ I instancji możliwość czynnego udziały w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji Wojewody Podkarpackiego* oraz mieli możliwość zapoznania się np. z mapą przedstawiającą proponowany przebieg przedmiotowej inwestycji, gdzie m.in. szczegółowo wskazano lokalizację zjazdu na wydzieloną działkę nr 1950/2 (pozostającą własnością skarżących po zatwierdzonym podziale). W tym miejscu wyjaśnić skarżącym należy,
że dojazd do ww. działki nr 1950/2 będzie realizowany poprzez zjazd indywidualny, zlokalizowany
od strony drogi wojewódzkiej nr 871 – ul. Sikorskiego.

W sprawie nie mogło dojść do zarzucanego naruszenia art. 79 *kpa*, bowiem w postępowaniu przed Wojewodą Podkarpackim nie przeprowadzano dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin, o czym należałoby zawiadomić skarżących. Przeprowadzanie tego rodzaju dowodów było zbędne
w postępowaniu przed Wojewodą Podkarpackim, bowiem w ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron - był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia przez organ I instancji i nie wymagał uzupełnienia.

W niniejszej sprawie nie było bowiem konieczność przeprowadzenia wskazywanego przez skarżących dowodu na okoliczność potrzeby wywłaszczenia całej działki skarżących nr 1950, z obrębu
12-Tarnobrzeg, pod inwestycję. *Inwestor* nie może bowiem pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Szczegółowa analiza zatwierdzonego *decyzją Wojewody Podkarpackiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby obejmowania należącej
do skarżących ww. działki o nr ew. 1950 w całości linią rozgraniczającą teren inwestycji, gdyż jest ona niezbędna jedynie w części dla budowy drogi (w zakresie wskazanym w zaskarżonej decyzji
i w załącznikach graficznych do niej).

Za niedopuszczalne natomiast uznać należałoby takie rozwiązania projektowe, które pozbawiałoby dotychczasowych właścicieli praw do gruntu, który nie jest na cel realizacji inwestycji drogowej niezbędny. Tylko przy powyższym założeniu usprawiedliwionym prawnie jest ograniczenie prawa własności [chronionego zarówno art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U.
z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.), zwanej dalej „*kodeksem cywilnym*”, jak i art. 21 ust. 1 w zw. z art.
64 ust. 3 Konstytucji RP] dotychczasowych właścicieli, jako wynikające z celu publicznego, realizowanego dla dobra ogólnospołecznego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)].

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

Natomiast skarżący nie wskazali, jakich czynności procesowych nie mogli dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Ponadto, wskazać należy, że skarżący nie złożyli również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte w *decyzji Wojewody Podkarpackiego.* Natomiast sam zarzut naruszenia
art. 10 § 1 *kpa* bez wykazania związku tego naruszenia z treścią rozstrzygnięcia, nie daje wystarczających podstaw do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.

Odnosząc się do zaś do podniesionych przez skarżących kwestii dotyczących tego, iż ww. działka
nr 1950 jest to działka budowlana, zabudowana budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym i na skutek prowadzonej inwestycji oraz jej podziału, korzystanie z pozostającej własnością skarżących działki, zgodnie z jej celem, stanie się bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe, bowiem działka ta niemal
z trzech stron będzie otoczona przez drogi publiczne, wyjaśnić należy - o czym zresztą już była mowa szerzej w uzasadnieniu niniejszej decyzji - 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. Organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*.

Kwestia oceny braku możliwości prawidłowego korzystania z nieruchomości, zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, odbywa się poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1932/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 716/12, z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 137/07, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przypomnieć także należy, że uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, wymagało uprzedniego przeprowadzenia postępowania środowiskowego, które pozwoliło zminimalizować oddziaływanie inwestycji na tereny graniczące z inwestycją. Regułą jest bowiem,
że uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej poprzedza ubieganie się przez *inwestora* o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dla przedmiotowej inwestycji przeprowadzono dwa postępowania w zakresie odnoszącym się do środowiskowych uwarunkowań,
tj. postępowanie w sprawie wydania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, a następnie postępowanie w sprawie zmiany *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

W rzeczonych postępowaniach środowiskowych poddano analizie wszystkie oddziaływania, które niesie ze sobą budowa nowego odcinka drogi (obwodnicy Miasta Tarnobrzega). Tym samym wszystkie zainteresowane strony miały już na wcześniejszym etapie możliwość zapoznania się z rozwiązaniami projektowymi w zakresie przebiegu trasy obwodnicy oraz jej obszaru oddziaływania na poszczególne działki. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego. Tak samo, to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przyjęto wariant lokalizacji przedmiotowej inwestycji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1081/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zauważyć należy, iż ww. rozstrzygnięciach środowiskowych zawarto szereg warunków odnoszących się zarówno do etapu realizacji inwestycji, jak i jej poniższej eksploatacji, mających na celu minimalizację oddziaływania inwestycji na tereny sąsiednie.

Odnosząc się do zaś do zarzutów Pani M. T. i Pana G. T., wyjaśnić należy, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje żądanie skarżących dotyczące zaniechania przejęcia pod inwestycję wydzielonej działki nr 1926/1 (powstałej z podziału działki nr 1926), z obrębu 0012 Tarnobrzeg - a jeśli nie będzie to możliwe - to przejęcie całej ww. działki nr 1926, na rzecz Województwa Podkarpackiego,
a nie tylko wydzielonej z niej, na mocy podziału zatwierdzonego *decyzją Wojewody Podkarpackiego,* ww. działki nr 1926/1.

Po uzyskaniu stanowisk *inwestora* oraz po analizie załączników graficznych do zaskarżonej decyzji
(tj. mapy z proponowanym przebiegiem drogi i projektu budowlanego), *Minister* doszedł do przekonania, że przejęcie pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej części ww. działki skarżących nr 1926,
w zakresie określonym w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, jest w niniejszej sprawie uzasadnione.

W piśmie z dnia 21 czerwca 2021 r., znak: TID-III.7013.1.1.2021, *inwestor* wskazał, iż częściowe zajęcie ww. działki nr 1926 (wydzielona działka nr 1926/1), zostało spowodowane wykonaniem dodatkowej jezdni, celem połączenia istniejącego odcinka dróg gminnych – ul. Przyjaźni z ul. Gruntową oraz konieczności przyjęcia przez projektanta właściwej geometrii przedmiotowego odcinka drogi wynikającej z łuku poziomego projektowanej drogi.

W piśmie z dnia 10 sierpnia 2021 r., znak: LFP/TP/MKO/741/0030/21 (przekazanym przy piśmie
z *inwestora* z dnia 25 sierpnia 2021 r., znak: TID-III.7013.1.1.2021), projektant inwestycji wyjaśnił,
że połączenie ul. Przyjaźni i ul. Gruntowej, zaprojektowano jako dodatkową jezdnię w myśl przepisów *rozporządzenia* *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*. Zgodnie z § 8a ust. 1 pkt
2 *rozporządzenia* *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, obsługa ruchu z terenów przyległych do pasa drogowego drogi publicznej, z zachowaniem warunków zawartych w § 9, może być realizowana przez dodatkowe jezdnie, odpowiadające parametrom technicznym dróg klasy D, L lub
Z - zlokalizowane w jej pasie drogowym. Dla projektowanej dodatkowej jezdni przyporządkowano klasę techniczną „D”, prędkość projektową Vp=30 km/h oraz odpowiadające tym założeniom odpowiednie parametry techniczne, m.in. dotyczące promieni łuku (por. § 21 ww. rozporządzenia). Jak wyjaśnił projektant, zaprojektowano odpowiednie wartości promieni łuku kołowego oraz odpowiadające tej wartości pochylenia poprzeczne i poszerzenie pasa ruchu. Zdaniem projektanta - a więc osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe - przyjęty promień łuku kołowego jest optymalny pod względem zbliżenia się dodatkowej jezdni do projektowanej obwodnicy (zastosowanie promieni łuku o mniejszych wartościach nie jest możliwe ze względu na krawędź korpusu projektowanej obwodnicy),
i obszaru ingerencji w ww. działkę nr 1926.

Z powyższego wynika, iż nie jest możliwe dokonanie jakichkolwiek korekt, które ograniczałyby zasięg oddziaływania i ingerencji na teren ww. działki nr 1926, przy zachowaniu warunków *rozporządzenia*
*w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* określającego poprawne parametry techniczne zaprojektowanego dodatkowego odcinka jezdni. Należy przy tym podkreślić, że to projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 11b w zw.
 z art. 11d *specustawy drogowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a *specustawy drogowej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając zaś na względzie powyższe, należy wskazać, że w wypadku inwestycji liniowych ich przebieg zawsze pozostaje kompromisem uwzględniającym szereg czynników i nie jest możliwe całkowite zrezygnowanie z ich przebiegu przez nieruchomości będące własnością prywatną. Ponadto, ograniczenia techniczne związane z charakterem projektu obwodnicy powodują, że niemożliwe jest dowolne kształtowanie jej przebiegu. Projektowanie inwestycji drogowych, z uwagi na bezpieczeństwo ich funkcjonowania, podlega ściśle określonym regułom wynikającym z obowiązujących przepisów technicznych.

Co zaś tyczy się żądania przejęcia pod inwestycje całej ww. działki nr 1926, wskazać należy, iż kwestia dotycząca nabywania pozostałej po podziale części nieruchomości, a do tego sprowadza się *de facto* żądanie skarżących stron, nie jest przedmiotem badania przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

W tym kontekście podkreślić należy, że przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych, może być bowiem realizowane wyłącznie ze wskazaniem terenu niezbędnego. Na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję w zakresie dróg publicznych. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną cześć tej decyzji, jako jeden z załączników.

Przedmiotem odjęcia prawa własności może być wyłącznie ten grunt, przez który przebiegać
ma budowana w trybie *specustawy drogowej* inwestycja. Po to bowiem ustawodawca nałożył
na *inwestora* w art. 11d ust. 1 pkt 1, 3 i 3a *specustawy drogowe*j obowiązek zawarcia we wniosku
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych dokumentów (mapy
w skali co najmniej 1:5000, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu oraz mapy zawierającej projekty podziału nieruchomości, sporządzonych zgodnie z odrębnymi przepisami i określenie nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – aby to właśnie wnioskodawca wskazał nieruchomości niezbędne do budowy.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 5 i 6 *specustawy drogowej*, decyzja wojewody jedynie zatwierdza podział nieruchomości, o którym mowa powyżej i oznacza nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*).

Wynika z tego wprost, że ustawodawca dopuścił wyłącznie taki podział nieruchomości, którego celem jest wytyczenie terenu inwestycji ze szczególnym uwzględnieniem pasa drogowego. Powstające
na skutek podziału, którego projekt sporządza wnioskodawca, nowe nieruchomości muszą bezpośrednio służyć budowie inwestycji. W przepisie tym mowa jest więc nie tylko o tym, że linie rozgraniczające drogę (pas drogowy) w celu ustalenia jej przebiegu w decyzji stanowią linie podziału, ale również o tym, że podział nieruchomości dokonywany jest wyłącznie co do gruntu, przejmowanego pod inwestycję. I tylko taki podział jest zatwierdzany decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*).

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji, za niedopuszczalne natomiast uznać należałoby takie rozwiązania projektowe, w tym zatwierdzenie podziału, które pozbawiałoby dotychczasowych właścicieli praw do gruntu, który nie jest na ten cel niezbędny (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

*Inwestor* nie może zatem pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Zajęcie każdej z działek czy to częściowe czy w całości jest uzasadnione i wynika
z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych inwestycji drogowej. Fakt, że ww. działka nr 1926/1, powstała z podziału ww. działki nr 1926, jest niezbędna do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej (jak już to zostało uargumentowane powyżej), nie stanowi podstawy do zmiany linii rozgraniczających teren inwestycji i do nabycia pozostałej działki nr 1926/2, powstałej
z podziału ww. działki nr 1926. A zatem nie ma potrzeby obejmowania należącej do skarżących
ww. działki nr 1926 w całości linią rozgraniczającą teren inwestycji, gdyż jest ona niezbędna jedynie
w części dla budowy inwestycji (w takim zakresie jako orzeczono to w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*).

Żądanie skarżących dotyczy w istocie kwestii badania zasadności wykupu pozostałej po podziale części nieruchomości (tzw. „resztówki”, tj. części nieruchomości pozostałej po wywłaszczeniu, która wskutek wywłaszczenia nie nadaje się na dotychczasowe cele), co przewidziane jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Ustawodawca w przepisie tym 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. Wykup pozostałej po podziale części nieruchomości odbywa się poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a kwestie sporne powinny być rozwiązywane pomiędzy stronami zawartej umowy lub na drodze sądowej, ale przed właściwym sądem powszechnym. Jak już to zostało wyjaśnione w niniejszej decyzji, organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej.

Konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w oparciu o który *inwestor* (a nie organ wydający zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje drogowe samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie stanowi roszczenie cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny (por. ww. 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).

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem, jednakże należy mieć na uwadze, 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).

Odnośnie obaw skarżących dotyczących nieuwzględnienia w projekcie planowanej inwestycji kwestii montażu ekranów dźwiękochłonnych na odcinku zabudowań bezpośrednio leżących przy budowanej obwodnicy, podkreślić należy, że konieczność zaprojektowania ekranów akustycznych w określonych miejscach została nałożona na *inwestora* w ostatecznej i prawomocnej *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, zmienionej w części ww. decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
w Rzeszowie z dnia 12 maja 2020 r., znak: WOOŚ.420.23.5.2018.AH.52.

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniemww. uzgodnień określających środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji. Tak więc należy stwierdzić, że to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji* o *środowiskowych uwarunkowaniach,* skarżący mogli wnosić zastrzeżenia w kwestii ochrony przed hałasem.

Analiza akustyczna przeprowadzona w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. inwestycji nie wykazała przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu i konieczności stosowania zabezpieczeń w postaci ekranów akustycznych na wysokości posesji skarżących, ponieważ normy hałasowe określony przepisami prawa [por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku
(Dz. U. z 2007 r. nr 120, poz. 826)], są na tym odcinku spełnione.

Jednocześnie wyjaśnić należy, iż w celu określenia rzeczywistego oddziaływania planowanej inwestycji w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, nałożono na *inwestora* obowiązek przedłożenia analizy porealizacyjnej, w tym w szczególności w zakresie sprawdzenia skuteczności zastosowanych rozwiązań mających na celu ochronę terenów wymagających ochrony przed ponadnormatywnym hałasem. Wyniki tych pomiarów posłużą do kalibracji modelu akustycznego na podstawie, którego wykonane zostaną ponowne obliczenia rozprzestrzeniania się hałasu. Na podstawie przeprowadzonej analizy porealizacyjnej, w przypadku wystąpienia przekroczeń dopuszczalnego poziomu hałasu możliwe będzie podjęcie dodatkowych środków ochronnych, bądź rozwiązań organizacyjno-administracyjnych w tym zakresie.

Natomiast Wojewoda Podkarpacki, jak i organ odwoławczy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej z mocy prawa są związani ustaleniami decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji omawianego przedsięwzięcia i nie są uprawnieni do oceny jej zgodności z prawem, bowiem jest to odrębny akt administracyjny, podlegający odrębnym trybom zaskarżenia.

Jak zostało już powyżej wspomniane, stosownie do art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie,* decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej. Wynika z tego, iż organy architektoniczno-budowlane, za które w niniejszej spawie należy uznać zarówno Wojewodę Podkarpacki, jak i *Ministra,* nie mogą decydować w sposób dowolny o lokalizacji ekranów akustycznych i innych urządzeń służących ochronie środowiska, jeśli taki obowiązek nie wynika z wydanych dla inwestycji uzgodnień środowiskowych. Ochronie akustycznej podlegają określone rodzaje terenów, dla których obowiązują określone dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku.

Co zaś tyczy się zarzutu dotyczącego pozbawienia skarżących możliwości korzystania z ww. działki
nr 1926, w sposób dotychczasowy, zdecydowane zmniejszenie funkcjonalność tej nieruchomości, uniemożliwienia im parkowania autem przed wejściem do domu, jak i przed garażem, a także zaniżenie wartości ich nieruchomości, podkreślić po raz kolejny należy, że wskazane przez skarżących kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co zostało szczegółowo wyjaśnione już w niniejszym rozstrzygnięciu, bowiem w postępowaniu w sprawie wydania tej decyzji, organy badają zgodność
z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

Przypomnieć bowiem należy, iż z samej istoty przedsięwzięcia drogowego 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. Nie została przy tym skarżącym zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość wykorzystania zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, o czym była mowa powyżej.

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

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

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor*
w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty 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 (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 -** zamienny rysunek nr 1 arkusz 2 mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

**Nr 2** - zamienny rysunek nr 2 arkusz 2 tomu I/B-1.2 projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 3.1** - zamienny rysunek nr 2 arkusz 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 1 projektu architektoniczno-budowlanego,

**Nr 3.2** - zamienny rysunek nr 3.5 arkusz 1 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego,

**Nr 3.3** - zamienny rysunek pn.: „Przekroje normalne – przebudowywane drogi publiczne” arkusz 2 tomu II/B-2.1 drogi – zeszyt 2 projektu architektoniczno-budowlanego,

**Nr 3.4** - zamienny rysunek nr 1 arkusz 10 tomu II/B-4.2 wodociągi - przebudowa kolizji projektu architektoniczno-budowlanego,

**Nr 3.5** - dokumenty potwierdzające przynależność projektantów oraz sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa.