Znak pisma: DLI-I.7621.11.2023.KK.14

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pani T. J. oraz Pani M. K., od decyzji Wojewody Pomorskiego Nr 2zrid/2023/MCH z dnia   
27 stycznia 2023 r., znak: WI-III.7820.4.2022.MCH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej. Zadanie 2: węzeł Żukowo (z węzłem) – węzeł Gdańsk Południe (z węzłem) – Odcinek B od km 30+874,09 do km 33+251,56”,

1. **Uchylam**:

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszach 21-23, licząc od góry strony, zapis:

**„1.3 Wykaz działek objętych obowiązkiem dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy/przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych oraz budowy/przebudowy zjazdów:”**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 14, w wierszach 1-4, licząc od dołu strony, zapis:

„**10. Ustalenia dotyczące obowiązku dokonania budowy i przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych i zjazdów oraz rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania:”;**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 15, w wierszach 1-5, licząc od góry strony, zapis:

„**10.1.** Ustalam obowiązek dokonania budowy i przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych i zjazdów oraz rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania i zezwalam   
na wykonanie powyższego obowiązku na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j ustawy, na poniżej wyszczególnionych działkach:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujące się na stronie 16-17, zapisy, stanowiące dotychczasową treść pkt 11.1-11.4,
* rysunek nr ZRID 02.00B (legenda) mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiący załącznik nr 1 ark. 1 do zaskarżonej decyzji,

**i** **orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 2,   
  w wierszach 21-23, licząc od góry strony nowego zapisu:

**„1.3 Wykaz działek objętych obowiązkiem dokonania budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu, przebudowy innych dróg publicznych, budowy/przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych oraz budowy/przebudowy zjazdów:”**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 14, nowego zapisu:

**10. Ustalenia dotyczące obowiązku dokonania budowy i przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych i zjazdów:”;**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 15, nowego zapisu:

„**10.1a.** Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wymienionych w powyższym pkt 1.2, przeznaczonych pod pasy drogowe innych dróg publicznych, i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.

W myśl art. 11f ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwym zarządcom dróg.

**10.1b.** Ustalam obowiązek dokonania budowy i przebudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, zjazdów oraz przebudowy innych dróg publicznych   
i zezwalam na wykonanie powyższych obowiązków na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j ustawy, na poniżej wyszczególnionych działkach:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 16   
  i 17, nowego zapisu:

„**11.1.** Dla realizacji obowiązków określonych w punkcie 10.1b., ustalam ograniczenie sposobu korzystania z wymienionych wyżej nieruchomości na potrzeby wykonania robót budowlanych na części tych nieruchomości, określonej w załączniku nr 1 do niniejszej decyzji granicami terenu niezbędnego i w zakresie wskazanym   
w zatwierdzonym projekcie budowlanym.

**11.2.** Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy innych dróg publicznych oraz budowy lub przebudowy zjazdów, ustanawiam na rzecz inwestora.

**11.3.** Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń,   
o których mowa w pkt 10.1b., ustanawiam na rzecz każdoczesnego właściciela tych urządzeń.

**11.4.** Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w pkt 10.1b. Obowiązek udostepnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.”;

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennego rysunku nr ZRID 02.00B (legendy) mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 16 lutego 2022 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,   
zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana K. C., wystąpił do Wojewody Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej. Zadanie 2: węzeł Żukowo (z węzłem) – węzeł Gdańsk Południe (z węzłem) – Odcinek B od km 30+874,09 do km 33+251,56”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Pomorski wydał decyzję nr 2zrid/2023/MCH z dnia 27 stycznia 2023 r., znak:   
WI-III.7820.4.2022.MCH, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Pomorskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej. Zadanie 2: węzeł Żukowo (z węzłem) – węzeł Gdańsk Południe (z węzłem) – Odcinek B od km 30+874,09 do km 33+251,56”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Pomorskiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniosły:

* Pani T. J. [pismo z dnia 13 lutego 2023 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada   
  2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe”,* w dniu 15 lutego 2023 r.],
* Pani M. K. [pismo z dnia 23 lutego 2023 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe,*w dniu 24 lutego 2023 r.].

W odwołaniach, wniesionych w terminie, strony skarżące podniosły zarzuty dotyczące *decyzji Wojewody Pomorskiego*, jak i postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu.   
Ponadto przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości   
oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U.   
z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3) tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów   
i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, z dnia 31 sierpnia 2022 r., znak: GD.RUZ.4210.49.2022.9.AP, o pozwoleniu wodnoprawnym, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym 1*”,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, z dnia 31 sierpnia 2022 r., znak: GD.RUZ.4210.261.9.2021.AP, o pozwoleniu wodnoprawnym, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym 2*”,
* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 2 grudnia   
  2014 r. znak: RDOŚ-Gd-WOO.4200.4.2013.AT.53, orzekająca środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej na parametrach drogi ekspresowej wraz z przebudową linii wysokiego napięcia w przebiegu wyznaczonym korytarzem wariantu IA OMT (Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej) + IA OŻ (Obwodnica Żukowa)”, zwaną dalej „*decyzją   
  o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 15 stycznia 2016 r., znak: DOOŚ-OAII.4200.44.2014.aj.18, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie utrzymującą w mocy   
  ww. *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach,*
* postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia   
  17 stycznia 2023 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4222.3.2022.AJM.6, uzgadniającym warunki realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej. Zadanie 2: węzeł Żukowo (z węzłem) – węzeł Gdańsk Południe (z węzłem) – odcinek B od km 30+874,09 do km 33+251,56”, zwanym dalej „*postanowieniem uzgadniającym*”.

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*.

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

Stosownie do art. 11d ust. 1 pkt 7a *specustawy drogowej*, *inwestor* załączył do wniosku wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, oraz uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 *ustawy o drogach publicznych*.

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

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

Wojewoda Pomorski pismem z dnia 8 września 2022 r., znak: WI-III.7820.4.2022.MCH-d, 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 Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, a także   
w Urzędzie Gminy Kolbudy i Urzędzie Miasta Pruszcz Gdański, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów   
i w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Z uwagi na obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wynikający z *decyzji* *o środowiskowych uwarunkowaniach,* działając na podstawie art. 89 ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”,   
pismem z dnia 30 września 2022 r., znak: WI-III.7820.4.2022.MCH-i,   
Wojewoda Pomorski zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska   
w Gdańsku o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

Podczas procedowania w kwestii ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, na etapie postępowania prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego, został zapewniony udział społeczeństwa w trybie art. 33-36 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, Wojewoda Pomorski podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,   
jak również o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag   
i wniosków w przedmiotowej sprawie.

Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie wydał *postanowienie uzgadniające.*

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Pomorski wydał decyzję nr 2zrid/2023/MCH z dnia 27 stycznia 2023 r., znak:   
WI-III.7820.4.2022.MCH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa Obwodnicy Metropolii Trójmiejskiej. Zadanie 2: węzeł Żukowo (z węzłem) – węzeł Gdańsk Południe (z węzłem) – Odcinek B od km 30+874,09 do km 33+251,56”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Pomorski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Pomorski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku oraz w Urzędzie Gminy Kolbudy i w Urzędzie Miasta Pruszcz Gdański, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Pomorskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji   
w drodze zawiadomienia z dnia 1 lutego 2023 r., znak: WI-III.7820.4.2022.MCH-w, 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 Pomorskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Pomorskiego* 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 Pomorskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* –   
ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

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

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

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

Wyraźnego podkreślenia wymaga, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania właściwym zarządcom dróg wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, ale wyłącznie tych, dla których w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określono obowiązek ich budowy, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*. Powyższe oznacza, iż na działkach, które nie stanowią pasa drogowego innej drogi publicznej, a są przeznaczone pod jej rozbudowę, należy – zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej* – wyznaczyć linie rozgraniczające innej drogi publicznej (pas drogowy innej drogi publicznej), co wiąże się z ich przejęciem (art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*), oraz objąć obowiązkiem budowy takiej drogi, określonym w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć,   
iż w *decyzji Wojewody Pomorskiego* (str. 2) wskazano działki przeznaczone pod pasy drogowe innych dróg publicznych (dróg gminnych). Na mapie w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, przedłożonej przez *inwestora*   
wraz z wnioskiem o wydanie decyzji, a następnie zatwierdzonej przez Wojewodę Pomorskiego jako załącznik do zaskarżonej decyzji, opisana i wrysowana została linia rozgraniczająca pas drogowy drogi krajowej ekspresowej (przerywana linia koloru czerwonego z wypełnieniem koloru różowego), jak i linia rozgraniczająca pasy drogowe innych dróg publicznych (przerywana linia koloru czerwonego z wypełnieniem koloru łososiowego), które są budowane w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej.

Analizując w tym zakresie *decyzję Wojewody Pomorskiego*, organ odwoławczy zauważył,   
iż w rozstrzygnięciu tym brak jest jednoznacznej informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, na działkach znajdujących się w liniach rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych, wymienionych na str. 2 decyzji w pkt 1.2.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* – korzystając z uprawnień reformatoryjnych wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – określił obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach znajdujących się w projektowanych pasach innych dróg publicznych, jak również zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku.

Jednocześnie, *Minister* stwierdził konieczność dokonania korekty treści *decyzji Wojewody Pomorskiego* w zakresie zapisów dotyczących ustalenia obowiązku budowy i przebudowy innych dróg publicznych na działkach położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, w tym poza liniami rozgraniczającymi pasy drogowe innych dróg publicznych.   
Na stronie 2 w pkt 1.3, stronie 15 w pkt 10.1. i stronach 16-17 w pkt 11.1.–11.4. kontrolowanej decyzji mowa jest bowiem o „budowie i przebudowie innych dróg publicznych”, podczas gdy na stronie 2 w pkt 1.3 *decyzji Wojewody Pomorskiego* oraz   
w tabeli na stronie 15 w pkt 10.1 decyzji ujęte zostały działki przeznaczone pod przebudowę innej drogi publicznej – ul. Podgórnej (nie zaś pod budowę innych dróg publicznych, które – jak wyżej wskazano – zostały wymienione na str. 2 w pkt 1.2 decyzji organu I instancji).

Dalej, *Minister* zauważył konieczność zmiany treści *decyzji Wojewody Pomorskiego*w zakresie zapisów dotyczących ustalenia obowiązku dokonania rozbiórki istniejących obiektów budowalnych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Na stronie   
14 w pkt 10, na stronie 15 w pkt 10.1. i na stronie 16 w pkt 11.2. kontrolowanej decyzji mowa jest bowiem o „obowiązku dokonania rozbiórki istniejących obiektów budowalnych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania”, podczas gdy ani z wniosku inwestora z dnia 16 lutego 2022 r., ani z tabeli na stronach 15-16 zaskarżonej decyzji, określających nieruchomości podlegające ograniczeniu w korzystaniu oraz zakres robót na nich wykonywanych, nie wynika, aby jakiekolwiek działki miałby być objęte obowiązkiem rozbiórki istniejących obiektów budowalnych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Wobec powyższego, stosownym jest dokonanie odpowiedniej korekty ww. zapisów *decyzji Wojewody Pomorskiego.*

Ponadto, po przeanalizowaniu akt sprawy *Minister* dostrzegł rozbieżności pomiędzy *decyzją Wojewody Pomorskiego*, częścią graficzną załącznika nr 1 do *decyzji Wojewody Pomorskiego*, stanowiącego mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi,   
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu a legendą do ww. mapy, w zakresie dotyczącym oznaczenia   
w legendzie szrafu w postaci wypełnienia koloru błękitnego jako: „obszar niezbędny do przebudowy i utrzymania istniejących sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii stanowiący zakres ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości”.

Wobec powyższego, *Minister* pismem z dnia 15 marca 2024 r., znak:   
DLI-I.7621.11.2023.KK.10, wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w zakresie   
ww. rozbieżności, poprzez szczegółowe wskazanie:

1. powodów, dla których użyta w legendzie nazwa ww. linii nie odzwierciedla pełnego zakresu prac przewidzianych na działkach, przez które przebiega, tj. pomija przebudowę sieci telekomunikacyjnej, przebudowę sieci elektroenergetycznej, budowę zjazdów, rozbiórkę istniejących obiektów budowalnych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, przebudowę urządzeń wodnych (por. zakres prac wskazany   
   w tabeli znajdującej się w pkt 10.1 na str. 15-16 *decyzji Wojewody Pomorskiego*),
2. czy użyte w legendzie, przy określeniu rzeczonego szrafu w postaci wypełnienia koloru błękitnego, sformułowanie „(…) utrzymania istniejących sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii” oznacza konserwację i usuwanie awarii sieci uzbrojenia terenu,   
   a więc jedyny możliwy zakres prac, na które mogą być ograniczone nieruchomości objęte obowiązkiem budowy/przebudowy sieci uzbrojenia terenu,

* a jeżeli treść legendy wymaga korekty:

do przedłożenia 3 zamiennych egzemplarzy rysunku nr ZRID 02.00B mapy   
w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, uwzględniających właściwą treść legendy z oryginalnymi własnoręcznymi podpisami projektantów i sprawdzających zamieszczonymi w metryce ww. dokumentu.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie *Ministra* z dnia 15 marca 2024 r., *inwestor* w piśmie z dnia 10 kwietnia 2024 r., wyjaśniając powyższe kwestie, przedłożył skorygowany arkusz legendy (nr rysunku ZRID 02.00B) mapy w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, odzwierciedlającej pełen zakres prac przewidziany na działkach, przez które przebiega.

Wobec powyższego organ odwoławczy, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*,   
w pkt I niniejszej decyzji zatwierdził zamienny egzemplarz rysunku nr ZRID 02.00B (legendy) mapy w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi,   
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, uwzględniający właściwą treść legendy..

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

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

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r.,   
poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił   
do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 28 czerwca 2023 r., znak: DLI-I.7621.11.2023.KT.4, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez skarżące strony zarzutów dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia   
17 lipca 2023 r., odniósł się do uwag skarżących stron, o czym będzie mowa poniżej.

Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał Pani T. J. raz Pani M. K. przy piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r., znak: DLI-I.7621.11.2023.KT.5.

Mając powyższe na uwadze oraz po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżące, *Minister* stwierdził, co następuje.

Z treści wniesionych odwołań wynika, że zarówno zarzuty Pani T. J.,   
jak i Pani M. K. koncentrują się przede wszystkim na kwestii utrudnionego i nieodpowiedniego dostępu ich działek do drogi publicznej.

Wyjaśnić zatem należy, iż dostęp do drogi publicznej może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Dostęp bezpośredni do drogi publicznej to takie położenie działki względem drogi publicznej, które zapewnia możliwość obsługi komunikacyjnej tej działki z wyłączeniem konieczności wykorzystania innych terenów (działek), celem zapewnienia dojazdu. Natomiast dostęp pośredni do drogi publicznej polega na wykorzystaniu komunikacyjnym innej działki oddzielającej daną działkę od drogi publicznej   
i jest możliwy poprzez ustanowienie służebności drogowej, bądź poprzez drogę wewnętrzną.

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

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych   
do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi   
na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy   
o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi, budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

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

Sama możliwość wjazdu na działkę z drogi publicznej jest niewystarczająca dla uznania, że ma ona dostęp do drogi publicznej poprzez zjazd publiczny czy indywidualny.   
Dostęp ten musi mieć charakter legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego,   
czy też administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku zatem, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd   
na nieruchomość (w sensie prawnym) – to *inwestor* jest zobowiązany zapewnić zjazd   
do takiej nieruchomości, jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy do właściciela nieruchomości. Z powyższego wynika zatem, iż nie projektuje się zjazdów do nieruchomości, które przed budową/rozbudową drogi legalnych zjazdów były pozbawione.

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Pomorskiego* dotyczy budowy odcinka drogi ekspresowej, który stanowi niezbędne połączenie z odcinkiem drogi ekspresowej S6 Słupsk-Gdańsk (Trasa Kaszubska) z drogą ekspresową S6 i S7,   
w oparciu o przepisy *specustawy drogowej.* Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a nie właściciel nieruchomości (nie jest to bowiem postępowanie z wniosku właściciela nieruchomości skierowanego do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację zjazdu, prowadzone   
w oparciu o art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

Warto również wyjaśnić, iż w ramach *specustawy drogowej* ustawodawca przewidział konieczność minimalizowania negatywnych skutków inwestycji drogowej dla sąsiednich nieruchomości, czego wyrazem jest art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h tej ustawy, zgodnie z którym, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów. Celem tej normy jest ochrona właścicieli nieruchomości przylegających do drogi objętej inwestycją przed pozbawieniem dostępu do drogi publicznej i tzw. pośrednim wywłaszczeniem.

Ma to szczególne znaczenie, gdy wskutek inwestycji drogowej zmieniają się uwarunkowania dotyczące obsługi komunikacyjnej sąsiadujących z drogą nieruchomości. Powołana regulacja *specustawy drogowej* w sposób oczywisty koresponduje z treścią   
art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, nakładając obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 435/17).

Decyzja co do budowy zjazdu do określonej nieruchomości z drogi objętej inwestycją, która ma być zrealizowana na podstawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wydawanego w trybie *specustawy drogowej*, jest bowiem częścią koncepcji przedstawianej przez inwestora, której racjonalności czy słuszności organ nie ma podstawy kwestionować. Ograniczeniem wyboru inwestora w tym względzie jest zaś   
art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, zgodnie z którym – jak wyżej wyjaśniono –   
w przypadku budowy lub przebudowy drogi jest on obowiązany do budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących (w sensie legalnym).

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia 17 lipca 2023 r. wynika, że działka nr …. obręb ….. (należąca do Pani T. J.) została podzielona w ramach przedmiotowej inwestycji na działki   
nr …, …. i …. Działki nr … i … przeznaczone zostały pod teren omawianej inwestycji drogowej, zaś działka nr … pozostaje własnością Pani T. J..

Jak wynika z akt sprawy, w szczególności dokumentacji projektowej oraz wyjaśnień *inwestora* uzyskanych w toku postępowania odwoławczego, nowopowstała działka   
nr … będzie miała zapewniony dostęp do drogi publicznej w stanie niezmienionym – tj. dostęp do drogi publicznej – ul. Podgórnej, poprzez działkę nr … obręb Jankowo Gdańskie (ul. Błękitna), której skarżąca jest współwłaścicielką, i działkę nr …., na której ustanowiono ograniczone prawo rzeczowe polegające na służebności gruntowej, tj. prawie przejazdu i przechodu, ustanowienie na rzecz każdoczesnego właściciela działki nr …., co potwierdzają zapisy księgi wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości.

Odnośnie natomiast nieruchomości Pani M. K., tj. działki nr …   
(nr przed podziałem) z obrębu …., wskazać należy, że jak wynika z akt sprawy, działka nr …. obręb ….. została podzielona na działki nr …. i ….. Działka nr … przeznaczona została pod przedmiotową inwestycję drogową, natomiast działka nr … pozostała we władaniu skarżącej.

Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, w tym wyjaśnienia *inwestora* przedstawione w piśmie z dnia 17 lipca 2023 r., wskazują jednoznacznie, że działka   
nr … z obrębu …. w stanie dotychczasowym nie posiadała legalnego (zinwentaryzowanego) zjazdu do drogi publicznej, a co więcej działka ta w ogóle nie posiadała bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Dostęp działki skarżącej do drogi publicznej odbywał się w sposób pośredni, tj. do ul. Starogardzkiej poprzez działki   
nr … i …. obręb …. – stanowiące drogi wewnętrzne (użytek drogowy)   
i będące we władaniu gminy Pruszcz Gdański, oraz działkę drogową nr … obręb …, będącą własnością Skarbu Państwa.

W przedmiotowej sprawie dostęp do drogi publicznej należącej do skarżącej działki   
nr …. (działka powstała po podziale działki nr …. obręb ….), pozostanie w stanie niezmienionym.

Tym samym uznać należy, że w niniejszej sprawie na *inwestorze* nie ciążył obowiązek wynikający z art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych,* polegający na budowie zjazdu do działek skarżących. Strony skarżące nie mogą domagać się, aby zarządca drogi obciążony był obowiązkiem wynikającym z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, do budowy zjazdów zapewniających działkom skarżących preferowany przez nie bezpośredni dostęp do wskazywanych przez nie dróg publicznych.

Jednocześnie zasygnalizowania wymaga, iż zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 2rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U.   
z 2016 r. poz. 124 z późn. zm.), mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione.

Wskazać należy, że na inwestorzerealizującym inwestycję drogowąciąży jedynie obowiązek zapewnienia nieruchomościom dostępu do drogi publicznej. Jak już wyżej zasygnalizowano, dojazd ten ma być odpowiedni, co nie oznacza, że ma być zgodny   
z oczekiwaniami stron skarżących. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10).

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

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

Bez znaczenia przy tym pozostają zapatrywania Pani T. K. co do kategorii drogi, z jakiej powinna się odbywać obsługa komunikacyjna jej działki. Wykraczają one bowiem poza zakres przedmiotowego postępowania. Zmiana kategorii drogi należy do właściwego zarządcy drogi, w trybie uregulowanym w *ustawie o drogach* *publicznych*. Niemniej wyjaśnić należy, że zaliczenie nowego odcinka drogi do odpowiedniej kategorii drogi w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych* następuje dopiero po jego wybudowaniu - z chwilą włączenia go do eksploatacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2006 r., sygn. akt I SA/WA 2210/05).

Jak już wyżej wspomniano, postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym organ administracji jest związany. Organ nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. To bowiem inwestor dokonuje wyboru rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia drogowego. Rolą orzekającego w sprawie organu jest natomiast sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Ta weryfikacja nie może mieć jednak na celu samej kontroli zasadności poszczególnych rozwiązań wskazanych we wniosku, ale ma na celu zbadanie niezbędności inwestycji do realizacji ogólnego celu przedsięwzięcia drogowego. Zatem, niezależnie od zapatrywań skarżącej, to inwestor decyduje o tym, jaką drogę, o jakich parametrach technicznych i jakiej klasy będzie realizował.

Dodać należy, w kontekście poruszanych przez skarżące utrudnień związanych   
z realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej, że s*pecustawa drogowa*, w oparciu   
o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Pomorskiego,* 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 dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

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

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

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

Wskazania także wymaga, iż przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Pomorskiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących stron czy zmiany komunikacji działek stanowiących własność skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżące strony 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 dnia 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, *Minister* stwierdził, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron - zatwierdzone w *decyzji Wojewody* *Pomorskiego,*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 nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

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 Pomorskiego –* 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), 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*.

**Załącznik:**

**Nr 1** – zamienny arkusz nr rysunku ZRID 02.00B (legenda) mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /