Znak pisma: DLI-III.7621.43.2022.JG.21

Warszawa, 18 kwietnia 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 odwołania Pana M. G. oraz Pani A. U., Pana W. K.   
i Pani B. K., reprezentowanych przez r.pr. P. D., od decyzji Wojewody Pomorskiego nr 7zrid/2022/MKH z dnia 31 maja 2022 r., znak: WI-III.7820.7.2021.MKH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 21, licząc od dołu strony, zapis:

„**110/32** (110/25)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 1, w wierszu 6, licząc od dołu strony, zapis:

„**110/33** (110/25)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w pozycji 14 tabeli zawierającej wykaz nieruchomości podlegających podziałowi, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 14. | Chojnice M. | 0001 Chojnice | 110/25 | **110/32, 110/33** | 110/34 |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 6, w wierszu 22, licząc od dołu strony, zapis:

„**110/32** (110/25), **110/33** (110/25)”,

* arkusz nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącym uzbrojeniem terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* strony nr 5 i 7 części opisowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3,
* arkusz nr 2.1 i 2.2 części rysunkowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3,
* zbiorczą mapę z projektami podziału nieruchomości wraz ze zbiorczym wykazem zmian gruntowych, stanowiącą załącznik nr 2 do zaskarżonej decyzji – w zakresie dotyczącym działki nr 110/25, z obrębu 0001 Chojnice,

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1,   
  w wierszu 21, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**110/59** (110/39)”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1,   
  w wierszu 6, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**110/58** (110/39)”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3,   
  w pozycji 14 tabeli zawierającej wykaz nieruchomości podlegających podziałowi, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 14. | Chojnice M. | 0001 Chojnice | 110/39 | **110/58, 110/59** | 110/60 |

„

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 6,   
  w wierszu 22, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**110/58** (110/39), **110/59** (110/39)”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych arkuszy nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącym uzbrojeniem terenu, stanowiących załączniki nr 1.1-1.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych stron nr 5 i 7 części opisowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiących załączniki nr 2.1 - 2.2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennych arkuszy nr 2.1 i 2.2 części rysunkowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiących załączniki nr 2.3-2.4 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie dokumentów potwierdzających uprawnienia budowlane projektantów i sprawdzających oraz przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa, stanowiących załączniki nr 2.5 do niniejszej decyzji.
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, mapy z projektem podziału nieruchomości   
  nr 110/39, z obrębu 0001 Chojnice, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącą załącznik nr 3 do niniejszej decyzji.

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pani B. K.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 5 lipca 2021 r., skorygowanym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania,Zarząd Województwa Pomorskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Pomorski wydał w dniu 31 maja 2022 r. decyzję nr 7zrid/2022/MKH, znak:   
WI-III.7820.7.2021.MKH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Pomorskiego*”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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

* Pan M. G.,
* Pani A. U., Pan W. K. i Pani B. K., reprezentowani przez r. pr. P. D.

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

Ponadto, odwołanie od *decyzji Wojewody Pomorskiego* wnieśli także Pani H. S. i Pan H. S., jednak z uwagi na nieusunięcie braku formalnego, organ odwoławczy pozostawił   
ww. odwołanie bez rozpoznania, o czym poinformował w piśmie z dnia 13 października 2023 r., znak: DLI-III.7621.43.2022.WK.8.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2023 r.   
poz. 2721) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono,   
co następuje.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy drogowej,* wewnioskuzawartoanalizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

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 w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej,* przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, *inwestor* może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu   
na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy* *nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych w sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami 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*”, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem z postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów *ustawy* *Prawo budowlane*. Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia posługiwanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy* *Prawo budowlane*w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu* *budowlanego*. W ocenie *Ministra* racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko *ustawę Prawo budowlan*e, w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 *ustawy nowelizującej* nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1671/22).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez *inwestora* projekt budowlany, zgodnie   
z art. 26 *ustawy nowelizującej* przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o przepisy *ustawy Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także   
w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu* *budowlanego*.

Projekt budowlany 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 sprawdzającego   
o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

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

* decyzją Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 12 listopada 2019 r., znak;   
  KM.6220.1.2017, określającą środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach ”,*
* decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z dnia 18 maja   
  2020 r., znak: SKO.460.13.2020, uchylającą w części i w tym zakresie orzekającą co do istoty sprawy oraz utrzymującą w mocy w pozostałym zakresie *decyzję   
  o środowiskowych uwarunkowaniach,* zwaną dalej „*decyzją SKO o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Chojnicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 19 stycznia 2021 r., znak: GD.ZUZ.1.4210.CH.30.2020.2021.SJ, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni w Chojnicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 10 lutego 2021 r., znak: GD.ZUZ.1.4210.CH.30.2020.2021.SJ, prostującym i uzupełniającym *pozwolenie wodnoprawne*.

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

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

Następnie, organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę 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 10 marca 2022 r., znak:   
WI-III.7820.7.2021.MKH-d, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku, w Urzędzie Miejskim   
w Chojnicach, w Urzędzie Gminy Chojnice, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Pomorski w dniu 31 maja 2022 r. wydał decyzję, znak:   
WI-III.7820.7.2021.MKH, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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, w Urzędzie Miejskim   
w Chojnicach, w Urzędzie Gminy Chojnice, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Pomorskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 2 czerwca 2022 r., znak: WI-III.7820.7.2021.MKH, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

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

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Pomorskiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację omawianego przedsięwzięcia stanie się ostateczna. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

W doktrynie prawa administracyjnego, jak również w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, iż kompetencje organu odwoławczego nie sprowadzają się jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do rozstrzygnięcia organu   
I instancji. Organ II instancji ustala stan faktyczny w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu I instancji, rozszerzając granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ I instancji, jak i te, które po wydaniu decyzji przez organ I instancji uległy zmianie, a które są istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy (por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. akt V SA 1799/00, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt III RN 59/01, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2413/04).

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy,   
iż z treści pisma Wydziału Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku z dnia 25 października 2022 r., znak:   
NSP-III.7570.509.2022.MK, oraz zawiadomienia Starosty Chojnickiego z dnia 14 października 2022 r., znak: GE.6622.16054.2021, o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych, wynika, iż działka nr 110/25, obręb 0001 Chojnice, na mocy decyzji Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 26 listopada 2021 r., znak: GN.6831.22.2021, przed wydaniem *decyzji Wojewody Pomorskiego* uległa podziałowi na działki nr 110/38   
i 110/39.

Z dokonanej przez organ odwoławczy analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, wynika, że działka nr 110/25, obręb 0001 Chojnice, została objęta   
w części liniami rozgraniczającymi teren planowanego przedsięwzięcia i uległa podziałowi na działkę nr 110/32 (znajdującą się w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi wojewódzkiej) i 110/33 (znajdującą w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego innych dróg publicznych) oraz na działkę nr 110/34 (pozostającą własnością dotychczasowego właściciela).

Z uwagi na powyższe, nastąpiła konieczność dokonania stosownych zmian w d*ecyzji Wojewody Pomorskiego*, a tym samym konieczne było skorygowanie dokumentacji mapowej (w tym podziałowej) i projektowej dla przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego, stanowiącej integralną część zaskarżonej decyzji.

Powyższe stanowiło przedmiot korespondencji kierowanej do *inwestora* - pismo z dnia 16 listopada 2022 r., znak: DLI-III.7621.43.2022.WK.9.

Przy piśmie z dnia 10 stycznia 2023 r., znak: WPI.4210.1.2023.AM, oraz z dnia 23 lutego 2023 r., znak: WPI.424.3.4.2023.AM, *inwestor* przedłożył skorygowane dokumenty uwzględniające powyższe zmiany. Z przedstawionych przez *inwestora* dokumentów wynika, iż przedmiotową inwestycją drogową aktualnie objęta jest działka nr 110/39 obręb 0001 Chojnice, która ulega podziałowi na działki nr 110/58, 110/59 i 110/60,   
z czego działki nr 110/58 i 110/59 przewidziane są pod inwestycję, a działka nr 110/60 zostanie przy dotychczasowym właścicielu.

W konsekwencji, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* dokonał korekt w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody Pomorskiego*, w zakresie działek znajdujących się w linach rozgraniczających teren inwestycji, jak również w zakresie podziałów nieruchomości dokonanych na potrzeby realizacji omawianego przedsięwzięcia drogowego. Organ odwoławczy zatwierdził podział działki nr 110/39, obręb 0001 Chojnice, na działki nr: 110/58, 110/59 i 110/60, obręb 0001 Chojnice. Wskazał również, że przedmiotowa inwestycja drogowa będzie realizowana na działce nr 110/59 znajdującej się w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego drogi wojewódzkiej oraz na działce nr 110/58 położonej w liniach rozgraniczających teren projektowanego pasa drogowego innych dróg publicznych.

W rezultacie, konieczna stała się również zmianaczęści załączników do *decyzji Wojewody Pomorskiego* - mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi,   
z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącym uzbrojeniem terenu, mapy z projektem podziału ww. nieruchomości oraz części projektu budowlanego.

Konsekwencją powyższych okoliczności są zmiany dokonane przez organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, szczegółowo określone w pkt I niniejszej decyzji.

Dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, *Minister* uznał,   
że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa   
w art. 15 *kpa*.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że nie narusza ona obowiązujących przepisów prawa i dlatego –   
w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Pomorskiego.*

Uzasadniając natomiast rozstrzygnięcie podjęte w pkt III niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania wniesionego przez Pani B. K., *Minister* stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu I 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*.

Wyjaśnić należy, że 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 Pomorskiego materiału dowodowego nie wynika, aby Pani B. K. figurowała jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nr 109/11 – objętej *decyzją Wojewody Podkarpackiego* (w księdze wieczystej KW jako właściciel ww. działki figuruje Pan Marcin Kulikowski), na którą powołała się w złożonym odwołaniu, wskazując, iż jej właścicielką. W aktach przedmiotowej sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż skarżącej przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Pomorskiego.*

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 6 września 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.43.2022.WK.3, wezwał skarżącą do wykazania przysługującego jej interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Pomorskiego,* w zakresie działki   
nr 109/11, w tym do dostarczenia dowodów potwierdzających tytuł prawny do   
ww. nieruchomościz pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania,   
jej odwołanie od *decyzji Wojewody Pomorskiego* zostanie rozpoznane w oparciu   
o posiadany materiał dowodowy.

W dniu 25 września 2022 r. do Ministerstwa Rozwoju i Technologii, za pośrednictwem platformy ePUAP, wpłynęła odpowiedź na ww. wezwanie. W przedmiotowym piśmie skarżąca wskazała, że pozostaje ona w związku małżeńskim z Panem M. K., który jest właścicielem nieruchomości nr 109/11, odziedziczonej po rodzicach. Między małżonkami panuje ustrój wspólności ustawowej małżeńskiej. Ponadto, pełnomocnik poinformował, że skarżąca jest współposiadaczem samoistnym ww. nieruchomości, gdyż zamieszkuje w wybudowanym na niej budynku mieszkalnym, wykonuje wszelkie prawa właścicielskie i jest w nim zameldowana na pobyt stały.

W ocenie *Ministra* o przysługującym skarżącej interesie prawnym nie może świadczyć fakt pozostawania w związku małżeńskim z Panem M. K., jak również fakt zamieszkiwania i zameldowania pod adresem wskazanej nieruchomości.

Warto wspomnieć, mając na uwadze powołany argument o współwłasności małżeńskiej, że zgodnie z art. 33 pkt 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 z późn. zm.), przedmioty majątkowe nabyte przez dziedziczenie nie wchodzą w skład majątku wspólnego, chyba że spadkodawca postanowił inaczej. Skarżąca nie przedstawiła zaś żadnych dowodów świadczących   
o tym, aby działka, którą odziedziczył jej maż, stała się również jej własnością.

W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, iż interes prawny musi być "własny", osobisty, indywidualny, czyli nie można go wywodzić z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki pomiędzy tymi podmiotami byłyby związkami   
o charakterze prawnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Warszawie   
z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2504/15, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OZ 783/14, CBOSA i cyt. tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, że interes Pani B. K. -   
w zakresie, w jakim odwołanie wniosła w imieniu własnym - przybiera   
w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Pomorskiego.* Skarżąca nie wskazała z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, wywodzi swój interes prawny w sprawie o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Brak jest zatem przepisu prawa materialnego, na którego naruszenie mogłaby wskazać skarżąca, jako źródło statusu strony.

Skarżąca 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.

W konsekwencji, Pani B. K. nie może być uznana za stronę w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Pomorskiego.*

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

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

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

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r.,   
sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r.,   
poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności   
z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”,   
i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.)] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r.,   
K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie   
w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz   
w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony   
w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi.

Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje   
w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów dotyczących oddziaływania przedmiotowej inwestycji drogowej na działki stanowiące własność skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez skarżących, wyjaśniając szczegółowo powody takiego stanowiska. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając   
o możliwości przeglądania akt sprawy i wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów skarżących, *Minister* stwierdził, co następuje.

Należy zauważyć, iż zarówno Panu M. G., jak i Pani A. U. oraz Panu W. K., których nieruchomości nie są objęte *decyzją Wojewody Pomorskiego*, ale *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach* oraz *decyzją SKO o środowiskowych uwarunkowaniach*, przysługuje odwołanie od *decyzji Wojewody Pomorskiego* na podstawie art. 86g ust. 1 - 3 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”*.

Zgodnie z art. 86g ust. 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* odwołanie przysługuje w zakresie, w jakim organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z [art. 86 pkt 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytkojxhe4tkltqmfyc4njxgy2toojwhe). Natomiast zgodnie z art. 86g ust. 3 ww. ustawy odwołanie zawiera wskazanie,   
w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień.

W związku z powyższym, skarżący nie mogą skutecznie podnosić zarzutów wykraczających poza powyższe przepisy.

Tym samym, bez znaczenia na kształt podjętego rozstrzygnięcia pozostają podniesione przez nich zarzuty dotyczące naruszenia art. 6 *kpa* poprzez nieprawidłowe określenie terminu wydania nieruchomości, naruszenia art. 10 § 1 *kpa* w związku z art. 11c *specustawy drogowej* poprzez niezapewnienie skarżącemu czynnego udziału w każdym stadium postepowania oraz naruszenia art. 8, art. 20, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64   
ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”, w związku z art. 6, art. 7, art. 8   
i art. 77 *kpa* w zakresie, w jakim *decyzja Wojewody Pomorskiego* nadmiernie  
i nieproporcjonalnie ingeruje w prawo własności skarżących.

Ponadto, poza ww. przepisy *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* wykracza zarzut w przedmiocie nadania *decyzji Wojewody Pomorskiego* rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 17 *specustawy drogowej).*

Przechodząc zatem do podniesionych zarzutów odnoszących się do kwestii środowiskowych, w pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, iż decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach jest jedną z pierwszych decyzji administracyjnych uzyskiwanych przed realizacją przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W myśl art. 72 ust. 3 powołanej ustawy, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie ww. zezwolenia. Omawiana regulacja znajduje odzwierciedlenie w przepisach *specustawy drogowej*, określających obligatoryjne elementy wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wśród których znajdują się wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne, takie jak np. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 11d ust. 1 pkt 9 *specustawy drogowej*).

Postępowanie toczące się w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczy planowanego dopiero przedsięwzięcia i sprowadza się do ustalenia, czy inwestycja w kształcie opisanym przez inwestora we wniosku zagraża środowisku oraz czy spełnia wymagania i parametry w zakresie ochrony środowiska. Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz wymagań, jakie powinny być spełnione,   
by zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych.

W myśl art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa   
w art. 72 ust. 1 tej ustawy, zatem m.in. organy administracji publicznej rozstrzygające   
w przedmiocie lokalizacji inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*). Oznacza to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a ewentualna decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza *de facto* o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 652/19,   
z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 304/17, i z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2732/14).

W związku ze wspomnianą prejudycjalnością decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w stosunku do decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 *ustawy   
o udostępnianiu informacji* *o środowisku i jego ochronie*, w kolejnych decyzjach inwestycyjnych należy uwzględniać ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym, ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w dużym stopniu determinują kształt inwestycji, który nie może w zasadzie ulec zmianom w kolejnych decyzjach inwestycyjnych.

Tak więc należy stwierdzić, że to na etapie postępowania środowiskowegonastąpiła ocena oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko. Zagadnienia związane   
z oceną potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia na klimat akustyczny były zaś elementami postępowania w sprawie wydania ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zauważenia wymaga, że zarówno Wojewoda Pomorski, jak i *Minister*, w postępowaniu   
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani byli ustaleniami decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji projektowanego przedsięwzięcia (co wynika z treści wskazanego już powyżej art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*).

Powyższe związanie realizuje się w tym, że organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej zobowiązany jest uwzględnić warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 93 ust. 1   
pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*).

Uznać zatem trzeba, iż organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ma kompetencji do samodzielnego, w oderwaniu od zapisów decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach, decydowania o lokalizacji i parametrach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Organ architektoniczno-budowlany nie jest bowiem właściwy do rozstrzygnięcia kwestii związanych z oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko, unormowanych w *ustawie o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie*, i nie może wkraczać w kompetencje przysługujące organom właściwym w tych sprawach. Organ wydający zezwolenie na realizację inwestycji drogowej bada więc, czy inwestor spełnił wszystkie wymagania przewidziane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, i jeżeli nie ma w tym zakresie wątpliwości, nie może odmówić wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Podkreślenia wymaga także, iż wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i to właśnie w tych postępowaniach strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji. Pamiętać należy, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące. W związku z powyższym to na tym etapie Pan M. G. winien złożyć swoje zastrzeżenia co do przebiegu planowanej drogi.

Jak wynika z posiadanych przez Ministra dokumentów, skarżący złożył zastrzeżenia na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedmiotowego przedsięwzięcia do których organy środowiskowe ustosunkowały się.

Bezsprzecznym jest, iż to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* dla rzeczonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, 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.

Organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiadają więc kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej kształtu, przebiegu i parametrów. Gospodarzem projektu jest tylko inwestor*,* zaś organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej. Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami, o czym mowa była już powyżej.

Potwierdza to bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne dotyczące spraw z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*, które jasno wskazuje, iż w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach tych przepisów uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, za niezasadny należy uznać zarzut Pana M. G. w kwestii niezgodności z prawem lokalizacji przedmiotowej inwestycji.

Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut Pana M. G. zawarty w piśmie   
z dnia 15 września 2022 r., jakoby *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* została wydana na podstawie nieaktualnej dokumentacji mapowej i danych, w tym bez uwzględnienia aktualnego stanu zagospodarowania terenu objętego inwestycją,   
co powoduje – w ocenie skarżącego - błędne założenia analiz akustycznych,   
a w konsekwencji uniemożliwia wydanie legalnej decyzji o budowie.

W pierwszej kolejności należy ponownie zauważyć, iż zgodnie z art. 86 pkt 2 *ustawy   
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy, zatem m.in. organy administracji publicznej rozstrzygające w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy).   
W związku z powyższym, organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do podważania prawidłowości postępowania przeprowadzonego przez organ środowiskowy, jak również decyzji wydanej w wyniku tego postępowania. Decyzja środowiskowa podlega odrębnemu trybowi zaskarżania. Ponadto, z uzasadnienia *decyzji środowiskowej* wynika, iż stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Godzi się zauważyć, że skarżący wniósł uwagi dotyczące przedmiotowej inwestycji drogowej na etapie postępowania w sprawie wydania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, do których organ środowiskowy ustosunkował się w wydanym rozstrzygnięciu.

Po drugie wskazać trzeba, iż budowa drogi publicznej możliwa jest zarówno na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), zwanej dalej „*upzp*”, jak i na podstawie przepisów *specustawy drogowej*. Jeżeli jednak inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie *specustawy drogowej*, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów *upzp*, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej   
z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca   
2012 r., sygn. akt II OSK 208/12).

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

Wyjaśnić również należy, że *specustawa drogowa* w art. 11i ust. 2 stanowi wprost,   
iż w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy   
z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.)

Wobec powyższego, kwestia zgodności przebiegu przedmiotowej inwestycji   
z miejscowym planem zagospodarowania terenu pozostaje bez znaczenia.

Godzi się zauważyć, że tożsame zarzuty dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko akustyczne zostały wniesione na etapie postępowania w sprawie wydania *decyzji o* *środowiskowych uwarunkowaniach* oraz *decyzji SKO o środowiskowych uwarunkowaniach,* do których organy środowiskowe ustosunkowały się i uznały je za bezzasadne.

W uzasadnieniu *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, w odniesieniu do uwag skarżącego wniesionych w toku postępowania zakończonego wydaniem   
ww. rozstrzygnięcia, Burmistrz Miasta Chojnice wskazał, iż w raporcie o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia pn. „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”, zwanym dalej „*raportem ooś*”, w załączniku nr 6 umieszczono dokumentację fotograficzną wykonaną w 2014 i 2015 roku. Jak wskazano w ww. decyzji środowiskowej, zgodnie z stanowiskiem autorów *raportu ooś*, podczas jego opracowywania były wykonywane liczne wizje w terenie oraz dokumentacja fotograficzna, która nie była załączona do raportu ze względu na jej objętość. Dodatkowo, w celu weryfikacji dokładności prognoz akustycznych i prognoz natężenia ruchu w niniejszej decyzji nałożono na inwestora obowiązek sporządzenia i przedłożenia analizy porealizacyjnej w zakresie skuteczności zastosowanych rozwiązań mających na celu weryfikację dokładności prognoz akustycznych i prognoz natężenia ruchu przedstawionych w *raporcie ooś*, określenie rzeczywistych wartości równoważonego poziomu dźwięku A w środowisku, potwierdzić dotrzymanie standardów akustycznych w środowisku lub wskazać na konieczność podjęcia dodatkowych działań (budowę dodatkowych zabezpieczeń), w tym utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania, po upływie roku od dnia oddania obiektu do użytkowania.

W *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* wskazano również, iż zgodnie   
z obowiązującymi aktami prawnymi, w tym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku   
(Dz. U. z 2007 r., nr 120, poz. 826 z późn. zm.), w zakresie ochrony przed hałasem, zdefiniowaniu dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku na rozpatrywanym odcinku podlegają tereny zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowej i mieszkaniowo usługowe.   
W związku z powyższym, w ww. decyzji sformułowano wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania *decyzji Wojewody Pomorskiego,* m. in. ustalono, iż w celu ograniczenia oddziaływania na zabudowę chronioną akustycznie zastosować środki ochrony akustycznej, w tym na całej długości projektowanego obejścia drogowego miasta Chojnice należy zastosować nawierzchnię o obniżonej hałaśliwości (tzw. „cichą”), o skuteczności minimum 2 dB   
w stosunku do nawierzchni referencyjnej SMA11, np. SMA8.

Zakres ochrony akustycznej został zatem ustalony zgodnie z obowiązującymi przepisami   
z zakresu ochrony środowiska przed hałasem, na podstawie wykonanej analizy akustycznej zamieszczonej w *raporcie ooś*.

Reasumując, ustalenia zawarte w ww. decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniachsą wiążące dla organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację projektowanego przedsięwzięcia nie ma jakichkolwiek uprawnień do podważania ustaleń dokonanych przez właściwy organ środowiskowy, w tym w szczególności nie może w dowolny sposób, wbrew ustaleniom zawartym w rozstrzygnięciach środowiskowych, decydować o rozwiązaniach akustycznych.

Natomiast organ odwoławczy uznał, iż uregulowania zawarte w projekcie budowlanym,   
a także zaskarżonej decyzji, są zgodne z *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, zmodyfikowaną następnie *decyzją SKO o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Na uwzględnienie nie zasługują także zarzuty Pani A. U. i Pana W. K. dotyczące braku tożsamości, w zakresie, w jakim przedmiotowe decyzje środowiskowe oraz decyzja   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji opisują przebieg zamierzenia budowlanego oraz parametry projektowanej drogi, co – w ocenie skarżących - powoduje, iż *decyzja Wojewody Pomorskiego* wydana została bez uprzedniego uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu (decyzji środowiskowej).

Punktem wyjścia do oceny zgodności wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i samej decyzji o zezwoleniu na realizację z decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach powinno być porównanie treści obu tych rozstrzygnięć, jak i załączników graficznych obrazujących przebieg inwestycji.   
W materiale dowodowym zgromadzonym na etapie niniejszego postępowania znajdują się załączniki graficzne stanowiące integralną część *decyzji SKO o środowiskowych uwarunkowaniach* przedstawiające miejsce realizacji przedsięwzięcia.

Szczegółowa analiza tego dokumentu wraz z załącznikami pozwoliła *Ministrowi* na stwierdzenie, iż przebieg obwodnicy Chojnic określony w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* oraz *decyzji SKO o środowiskowych uwarunkowaniach* odpowiada przebiegowi planowanej inwestycji wskazanemu przez *inwestora* we wniosku   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, w tym   
w dokumentacji projektowej przedmiotowego przedsięwzięcia. *Minister* ponownie podkreśla, iż projekt budowlany, który został zatwierdzony *decyzją Wojewody Pomorskiego,* został sporządzony w zgodności z zapisami ww. decyzji środowiskowych.

Powyższe potwierdził dodatkowo *inwestor* w piśmie z dnia 3 listopada 2022 r. wskazując, iż *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzja Wojewody Pomorskiego* dotyczą bezsprzecznie tej samej inwencji pn. „Budowa zachodniego obejścia drogowego miasta Chojnice”. Ponadto, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku   
z dnia 6 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 131/20, dotyczącym decyzji środowiskowej przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego, wskazano, iż opis miejsca realizacji przedsięwzięcia powinien być przede wszystkim racjonalny z punktu widzenia możliwego zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i zapewnienia przestrzegania wymagań ochrony środowiska.

Wyjaśnienia wymaga, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją, o wydanie której występuje *inwestor* przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia. Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa natomiast szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji.

Pomimo użycia w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* takich wyrazów jak „lokalizacja” lub „usytuowanie” w kontekście danego przedsięwzięcia, istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie całkowite skonkretyzowanie   
(co do dokładnych współrzędnych w przestrzeni trójwymiarowej) lokalizacji danej inwestycji (przedsięwzięcia). Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia, na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne   
i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni, w szczególności poprzez ustalenie precyzyjnego układu współrzędnych inwestycji. Kwestia szczegółowej lokalizacji (usytuowania) całego przedsięwzięcia, wraz z jego poszczególnymi elementami ingerującymi w przestrzeń, tak pod jak i na powierzchni ziemi, co do zasady, dokonana zostanie dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz,   
prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

Stosownie do treści ww. art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z tym zastrzeżeniem, iż w kwestii dokładnej, precyzyjnej lokalizacji (usytuowania) przedsięwzięcia, takie związanie jest na poziomie pewnej ogólności ustaleń organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a to ze względu na hipotetyczny (przybliżony) charakter lokalizacji przedsięwzięcia dokonywanej na mocy pierwszej decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym. (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do   
art. 71).

W rezultacie, brak jest podstaw do uznania, że w *decyzji Wojewody Pomorskiego* odmiennie wskazano miejsce realizacji przedsięwzięcia, a tym samym, iż ww. decyzja jest niezgodna z *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzją SKO o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Odnosząc się zaś do kwestii zróżnicowanych parametrów drogi wskazanych   
ww. decyzjach środowiskowych oraz w *decyzji Wojewody Pomorskiego,* przede wszystkim ponownie powtórzyć należy, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji. Organ ochrony środowiska ustala konkretne rozwiązania techniczne lub technologiczne opierając się na dokumentacji, która w toku konkretyzacji inwestycji może ulec modyfikacjom. Brak możliwości określenia wszystkich czynników determinujących rozwiązania projektowe sprawia, że nie należy zakładać bezwzględnego związania organu właściwego w sprawach budowlanych ustaleniami decyzji środowiskowej (por. M. Zakrzewska: Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 129; E. Iwanek-Chachaj w: Prawo ochrony środowiska pod red. J. Stelmasiaka, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 115).

Stosownie do art. 82 ust. 1 pkt 1 i 3 *ustawy* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ określa rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, jak również wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku m.in. decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zaznaczyć trzeba, że w rozstrzygnięciu *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* parametry techniczne zostały określone na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie   
(t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124 z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”, i kształtują się następująco, tj. prędkość projektowa 50 km/h i prędkość miarodajna 60 km/h.

*Minister* uznaje za zasadną argumentację przedstawioną przez *inwestora* w piśmie z dnia   
3 listopada 2022 r., znak: WPI.421.401.1531.2022.AM, iż w niniejszej sprawie nie można uznać rozbieżności pomiędzy *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,* a projektem budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Pomorskiego*.

Zgodnie z wyjaśnieniami *inwestora*, zawartymi w ww. piśmie z dnia 3 listopada 2022 r., parametry prędkości projektowanej i miarodajnej wymienione w treści *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach* służyły do zaprojektowania geometrii, klasy   
i kategorii drogi. Jak wskazał *inwestor*, projektant przyjął wartość 50 km/h w rejonie skrzyżowań i 70 km/h poza nimi. Powyższe zostało zawarte w *raporcie ooś*, na podstawie którego została wydana *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.* Parametry prędkości miarodajnej i projektowej, jakie są wymienione w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, nie są powiązane z prędkością przyjętą przy modelowaniu propagacji hałasu drogowego. Model hałasu (w postaci izofon) w obszarze inwestycji, w tym również w sąsiedztwie działek nr 3033 i 3034, obręb Chojnice, będących własnością Pani A. U., został przyjęty na etapie uzyskiwania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*,   
a następnie wyniki tego samego modelu zostały uwzględnione w dokumentacji technicznej, stanowiącej załącznik do *decyzji Wojewody Pomorskiego*. Jak wskazał *inwestor*, biorąc pod uwagę oba dokumenty, pod kątem założeń, obszaru i celu, któremu mają służyć, są spójne i ze sobą zbieżne.

Ponadto, należy wskazać, iż definicja prędkości projektowanej i prędkości miarodajnej zostały określone w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*   
i są to parametry używane do prawidłowego zaprojektowania drogi w znaczeniu technicznym. Zgodnie z ww. rozporządzeniem prędkość projektowa jest parametrem techniczno-ekonomiczny, któremu są przyporządkowane graniczne wartości elementów drogi, proporcje między nimi oraz zakres wyposażenia drogi. Należy zaznaczyć,   
że prędkość projektowa nie jest związana z prędkością dopuszczalną, o której mowa   
w przepisach o ruchu drogowym. Natomiast przez prędkość miarodajną rozumie się parametr odwzorowujący prędkość samochodów osobowych w ruchu swobodnym na drodze, służący do ustalania wartości elementów drogi, które ze względu na bezpieczeństwo ruchu powinny być dostosowane do tej prędkości.

Jak wskazał projektant w piśmie z dnia 2 listopada 2022 r., stanowiącym załącznik do pisma *inwestora* z dnia 3 listopada 2022 r., parametry prędkości projektowej i miarodajnej nie są powiązane z prędkością przyjętą przy modelowaniu propagacji hałasu drogowego.   
Do modelu przyjęto odwzorowanie realnie występujących prędkości na drodze   
z uwzględnieniem charakterystyki terenu, rejonu skrzyżowania, odcinków szlakowych.   
Tym samym zakres oddziaływania inwestycji, który uzależniony jest bezpośrednio od otrzymanych wyników modelu propagacji hałasu (w postaci izofon), założony na etapie wydawania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, został uwzględniony   
i niezmieniony na etapie wykonywania dokumentacji technicznej. Jak wskazano   
w ww. piśmie, przyjęte założenia z etapu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z dokumentacji technicznej skutkowały przyjęciem tożsamego zakresu granic pasa drogowego, w tym nie spowodowały zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wyjaśnić należy, że to projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za kształt inwestycji i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Wskazać należy także, że projekt zagospodarowania działki lub terenu podlega sprawdzeniu przez organ, tylko pod kątem zgodności z przepisami, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanymi. Natomiast rozwiązania techniczne, ujęte   
w projekcie budowlanym, nie podlegają badaniu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Organ ten nie jest uprawniony do badania zgodności projektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi lub z innymi przepisami prawa, poza przepisami określającymi wymogi ochrony środowiska. Wynika to zarówno z treści art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane,* jak i faktu uchylenia przepisu   
art. 35 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1569/11, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r.,   
sygn. akt VII SA/Wa 176/13).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie w dniu 11 lipca 2003 r., wprowadziła bowiem zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt (art. 20 *ustawy Prawo budowlane*). Sprawdzenie zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt. 2 *ustawy Prawo budowlane*). Rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie kontroli na podstawie art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ i stanowiłaby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem (art. 7 *kpa*)   
(por. ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16).

Z powyższego wynika, iż organ architektoniczno-budowlany, od dnia 11 lipca 2003 r., nie ma uprawnień do merytorycznego badania projektu budowlanego i zgodności   
z przepisami techniczno-budowlanymi (uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień   
i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów prawa należy do obowiązków projektanta). Jak wyżej wskazano, od tej daty wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności projektanta i osoby sprawdzającej za projekt architektoniczno-budowlany. Odpowiedzialność projektanta stanowi gwarancje dla *inwestora* i dla organu, że projekt jest opracowany zgodnie z przepisami, co zwalnia organy architektoniczno-budowlane z jego szczegółowego badania, poza przypadkami opisanymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2057/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać ponownie należy, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2581/11 LEX nr 1145619, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 23/16) podkreśla się, iż możliwości działania organu architektoniczno-budowlanego wydającego pozwolenie na budowę (za które   
w niniejszej sprawie uznać trzeba zezwolenie na realizację inwestycji drogowej)   
w zakresie kontroli decyzji wydanej na podstawie art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* jest w pewnym zakresie ograniczone. Organ ten bowiem nie może wchodzić sam w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować, bo w takim przypadku niecelowe byłoby współdziałanie organów w ramach swoich kompetencji.

Organ wydający zezwolenie na realizację inwestycji drogowej bada więc, czy inwestor spełnił wszystkie wymagania przewidziane w decyzjach środowiskowych i jeżeli nie ma   
w tym zakresie wątpliwości nie może odmówić wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. W tym zakresie ww. przepis nie dopuszcza jakiegokolwiek uznania przy wydawaniu pozwolenia na budowę (zezwolenia na realizację inwestycji drogowej), gdyż *Minister* nie jest organem uprawnionym do oceny *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* oraz *decyzji SKO o środowiskowych uwarunkowaniach* pod kątem szczegółowych uregulowań merytorycznych w nich zawartych, które zostały zakwestionowane przez skarżące strony.

W kontekście powyższych uwag, ponownie podkreślić należy, że zarówno Wojewoda Pomorski, jak i *Minister,* w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, związani byli ustaleniami *decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji SKO o środowiskowych uwarunkowaniach*.   
Nie można zatem podważać decyzji podjętej na podstawie *specustawy drogowej* przez podnoszenie nowych okoliczności w dziedzinie, w której zapadło już ostateczne rozstrzygnięcie organu właściwego dla ochrony środowiska (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 199/17).

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo   
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634   
z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1.1 – 1.2** - zamienne arkusze nr 2.1 i 2.2 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejącym uzbrojeniem terenu,

**Nr 2.1-2.2** - zamienne arkusze nr 2.1 i 2.2 części rysunkowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego,

**Nr 2.3-2.4** – zamienne strony nr 5 i 7 części opisowej Projektu Zagospodarowania Terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego,

**Nr 2.5** - dokumenty potwierdzające uprawnienia budowlane projektantów   
i sprawdzających oraz przynależność do Izby Inżynierów Budownictwa,

**Nr 3** - mapa z projektem podziału nieruchomości nr 110/39, z obrębu 0001 Chojnice, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /