Znak pisma: DLI-III.7621.51.2022.AW.12

Warszawa, 12 maja 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.   
poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani O.B., reprezentowanej przez adw. P.B., od decyzji Wojewody Lubelskiego z dnia 7 lipca 2022 r., znak: IF-I.7820.16.2021.DS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 833 Chodel – Kraśnik na odcinku od km 1+326 (po rozbudowie 1+000) do km 17+820 (po rozbudowie 17+207,70) oraz budowa ścieżki rowerowej od km 17+820 (po rozbudowie 17+207,70) do skrzyżowania z ul. Fabryczną w m. Kraśnik”,

1. **Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji**:

* znajdujący się na stronie 9, w wierszu 21, licząc od góry strony, zapis:

„koloru czerwonego”,

* znajdujący się na stronie 9, w wierszu 25, licząc od góry strony, zapis:

„linią ciągłą”,

* znajdujący się na stronie 27, w wierszach 18-19, licząc od góry strony, zapis:

„3. określenie obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych:”,

* znajdujący się na stronie 30, w wierszu 14, licząc od dołu strony, zapis:

„7. nakładam obowiązek budowy i przebudowy innych dróg publicznych na działkach:”,

* znajdujący się na stronie 31, w wierszach 1-3, licząc od dołu strony, zapis:

„9. ograniczam sposób korzystania z nieruchomości wymienionych w punkcie VIII. 3, 5 ÷ 8, 10 i 11 zgodnie z art. 124 ust. 4-8 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899   
z późn. zm.):”,

* znajdujący się na stronie 32, w wierszach 21-23, licząc od góry strony, zapis:

„10. udzielam zezwolenia na wykonanie obowiązków określonych w punkcie   
VIII ppkt. 3, 5÷8, 11 i 12 t.j. rozbiórki obiektów budowlanych, przebudowy sieci uzbrojenia, budowy obiektu mostowego oraz budowy i przebudowy innych dróg publicznych i zjazdów.”,

* znajdujący się na stronie 34, w wierszach 13-17, licząc od góry strony, zapis:

„**IX. Określam granice pasa drogowego innych dróg publicznych na nieruchomościach:**

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

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 9,   
  w wierszu 21, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„koloru ciemnoróżowego”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 9,   
  w wierszu 25, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„linią przerywaną”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 27, w wierszach 18-19, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„3. nakładam obowiązek i określam termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 30, w wierszu 14, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„7. nakładam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na działkach:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 31, w wierszach 1-3, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„9. ograniczam sposób korzystania z nieruchomości wymienionych w punkcie   
VIII. 3, 5-8, zgodnie z art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia   
1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.).”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 32, w wierszach 21-23, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„10. udzielam zezwolenia na wykonanie obowiązków określonych w punkcie   
VIII. 3, 5–8, tj. rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowy innych dróg publicznych, budowy lub przebudowy zjazdów.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 34, nowego zapisu:

„**IX. Określenie obowiązku budowy innych dróg publicznych.**

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 (dróg gminnych, dróg powiatowych i drogi wojewódzkiej) na nieruchomościach wymienionych poniżej, jak również oznaczonych na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu (stanowiącej załączniki nr M/1 – M/20 do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej):

* linią przerywaną koloru ciemnoróżowego – określoną w legendzie jako: linia rozgraniczająca teren inwestycji – drogi innych kategorii,

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.”,

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 16 września 2021 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Lubelskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana J.P., Zastępcę Dyrektora Lubelskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Lublinie, wystąpił do Wojewody Lubelskiego o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 833 Chodel – Kraśnik na odcinku od km 1+326 (po rozbudowie 1+000) do km 17+820 (po rozbudowie 17+207,70) oraz budowa ścieżki rowerowej od km 17+820   
(po rozbudowie 17+207,70) do skrzyżowania z ul. Fabryczną w m. Kraśnik". *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Lubelski wydał w dniu 7 lipca 2022 r. decyzję, znak: IF-I.7820.16.2021.DS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 833 Chodel – Kraśnik na odcinku od km 1+326 (po rozbudowie 1+000) do km 17+820 (po rozbudowie 17+207,70) oraz budowa ścieżki rowerowej od km 17+820 (po rozbudowie 17+207,70) do skrzyżowania z ul. Fabryczną w m. Kraśnik", zwaną dalej „*decyzją Wojewody Lubelskiego”,* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Lubelskiego* odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła Pani O.B., reprezentowana przez adw. P.B. (pismo z dnia 9 sierpnia 2022 r. nadane w dniu 11 sierpnia 2022 r. w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.).

We wniesionym odwołaniu Strona podniosła zarzuty przemawiające – w ocenie Skarżącej – za jego wniesieniem. Powyższe odwołanie wniesiono w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono,   
co następuje.

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

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

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.

W tym miejscu należy wyjaśnić, 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 2022 r. poz. 1679). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej*, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji   
o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) w brzmieniu dotychczasowym. W niniejszym postepowaniu *inwestor* zastosował powyższy przepis, a tym samym przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,   
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

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

* decyzją Burmistrza Urzędowa z dnia 12 grudnia 2017 r., znak: BŚ.6220.3.2017,   
  o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
* decyzją Burmistrza Urzędowa z dnia 29 grudnia 2020 r., znak: BŚ.6220.4.18.2020,   
  o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Radomiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 11 sierpnia 2021 r., znak: WA.ZUZ.4.4210.87.2021.AK.ES.,   
  o udzieleniu Województwu Lubelskiemu pozwolenia wodnoprawnego w związku   
  z przedmiotową inwestycją drogową.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Lubelski 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 Lubelski pismem z dnia 14 stycznia 2022 r., znak: IF-I.7820.16.2021.DS.8, 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 Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, w Urzędzie Gminy Chodel, Urzędzie Miejskim w Urzędowie, Urzędzie Miasta Kraśnik, 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 Lubelski w dniu 7 lipca 2022 r. wydał decyzję, znak: IF-I.7820.16.2021.DS,   
o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Lubelski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Lubelski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń   
w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie, w Urzędzie Gminy Chodel, Urzędzie Miejskim w Urzędowie, Urzędzie Miasta Kraśnik, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Lubelskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 14 lipca 2022 r., znak: IF-I.7820.16.2021.DS.20, 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*.

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.

Analizując *decyzję Wojewody Lubelskiego,* *Minister* dostrzegł, iż organ I instancji błędnie oznaczył w pkt II skarżonej decyzji linie oznaczającą zakres realizacji inwestycji. Na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla realizacji inwestycji drogowej oraz istniejące uzbrojenie terenu zakres realizacji inwestycji oznaczono bowiem przerywaną linią koloru fioletowego, nie zaś jak wskazał Wojewoda Lubelski linią ciągłą koloru fioletowego. Ponadto, granice pasów drogowych innych dróg publicznych oznaczono linią przerywaną koloru ciemnoróżowego, a nie czerwonego, jak wskazał organ wojewódzki. Powyższe zostało skorygowane przez Ministra w pkt I niniejszego rozstrzygnięcia.

Następnie trzeba podkreślić, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h, i oraz j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera   
w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia obowiązków w zakresie budowy tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, budowy lub przebudowy zjazdów, ograniczeń w korzystaniu   
z nieruchomości dla realizacji ww. obowiązków, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie tych obowiązków.

Wojewoda Lubelski zezwalając w pkt VIII.10 zaskarżonej decyzji na wykonanie obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*), nie ustalił w pkt VIII.3 wprost tego obowiązku (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c *specustawy drogowej*).

Brak zatem orzeczenia w powyższym zakresie rodził po stronie organu odwoławczego obowiązek uzupełnienia *decyzji Wojewody Lubelskiego.*

Ponadto, *Minister* dostrzegł błędny zapis w *decyzji Wojewody Lubelskiego* znajdujący się na stronie 31, w zakresie określenia nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone. Organ wojewódzki wskazał, iż ogranicza sposób korzystania   
z nieruchomości wymienionych w pkt VIII.3 oraz 5-8, ale i w pkt 10 i 11. Godzi się zauważyć, że pkt VIII.3 oraz 5-8 kontrolowanej decyzji wskazują nieruchomości do ograniczonego sposobu korzystania z uwagi na rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu, budowę lub przebudowę urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, przebudowę innych dróg publicznych oraz budowę lub przebudowę zjazdów. Natomiast w pkt VIII.10 nie określono żadnych nieruchomości. Wojewoda Lubelski zezwolił w nim na realizację obowiązków określonych w treści decyzji. Z kolei pkt VIII.11 wskazuje, iż przedmiotowa inwestycja wymaga dokonania wycinki drzew i krzewów. Wskazać należy, że przepis art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e, f, g oraz h *specustawy drogowej* stanowi katalog zamknięty prac, które mogą zostać wykonane na podstawie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, i w katalogu tym nie ujęto wykonania prac, o których mowa w punkcie VIII.11 skarżonej decyzji.

Dodatkowo, organ I instancji powołał błędne przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.); obecnie – (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344)], zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”   
w kontekście określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. W myśl bowiem   
art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej,* do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, a nie ust. 4-8 art. 124 [por. nowelizacja *specustawy drogowej* dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1590)].

Analogicznie do błędu w pkt VIII.9 kontrolowanej decyzji, Wojewoda Lubelski   
w pkt VIII.10 nieprawidłowo określił obowiązki, na wykonanie których udzielił zezwolenia. Pkt VIII.11 i VIII.12 nie dotyczą bowiem określenia obowiązków przewidzianych w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h *specustawy drogowej*. *Minister* dodatkowo skorygował brzmienie wymienionych przez Wojewodę Lubelskiego obowiązków w celu doprowadzenia ich do zgodności z treścią pkt VIII.3 oraz 5-8, a także z obowiązkami enumeratywnie wymienionymi w *specustawie drogowej*.

Następnie wyjaśnienia wymaga, 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 budowy/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 ust. 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/budowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej, jak i innych dróg publicznych.

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez *inwestora* na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych/ rozbudowanych 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.

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z rozbudową drogi wojewódzkiej   
nr 833, zaszła konieczność budowy/rozbudowy innych dróg publicznych (dróg gminnych, dróg powiatowych, drogi wojewódzkiej). Znalazło to odzwierciedlenie w załączonych do wniosku arkuszach mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załącznik nr M/1 – M/20 do *decyzji Wojewody Lubelskiego*, jak również w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji.

Na ww. załączniku mapowym linią przerwaną koloru czarnego określono linie rozgraniczające pasa drogi wojewódzkiej, a projektowane pasy innych dróg publicznych określono linią przerywaną koloru ciemnoróżowego. Na stronach 1-3 zaskarżonej decyzji Wojewoda Lubelski wskazał działki przeznaczone pod budowę drogi wojewódzkiej, natomiast na stronach 34-35 przeznaczone pod budowę innych dróg publicznych.

Jednakże Wojewoda Lubelski nie orzekł wprost w swoim rozstrzygnięciu   
o obowiązku budowy innych dróg publicznych na działkach, które zostały wydzielone pod te drogi. W ocenie *Ministra*, w przypadku gdy mamy do czynienia z rozstrzyganiem w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej o budowie innych dróg   
i wyznaczeniu ich nowych pasów drogowych, to jednocześnie należy również orzec, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, o obowiązku ich budowy. Wynika to bowiem z treści art. 11f ust. 2a ww. ustawy. Przy tym wyjaśnić należy, iż organ   
I instancji w pkt VIII.6 zaskarżonego rozstrzygnięcia nałożył, co prawda, obowiązek „budowy i przebudowy innych dróg publicznych”, jednakże stwierdzenie to jest nieprecyzyjne, bowiem orzekając o tym pominął nieruchomości przeznaczone pod budowę innych dróg publicznych, a które to nieruchomości zostały określone w pkt IX. Powyższe zostało naprawione przez organ II instancji w pkt I niniejszej decyzji, poprzez orzeczenie o nałożeniu obowiązku budowy innych dróg publicznych na działkach określonych na stronach 34-35 zaskarżonego rozstrzygnięcia.

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 Lubelskiego.*

Rozpatrując zaś odwołanie Pani O.B., 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 RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *ustawy o gospodarce nieruchomościami*) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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, pismem z dnia 22 września 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.51.2022.AW.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej, podniesionych   
w odwołaniu Pani O.B..

W piśmie z dnia 12 października 2022 r., znak: IP.4131.78.7.1.2022.pp, *inwestor* odniósł się do uwag podniesionych przez Skarżącą.

Następnie, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, organ odwoławczy przy piśmie z dnia   
18 listopada 2022 r., znak: DLI-III.7621.51.2022.AW.3, przesłał Skarżącej stanowisko *inwestora* zawarte w ww. piśmie z dnia 12 października 2022 r., zawiadamiając jednocześnie o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, z której to możliwości strona skarżąca nie skorzystała.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji   
w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 27 kwietnia 2023 r., znak: DLI-III.7621.51.2022.AW.11, *Minister* zawiadomił Strony o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów   
i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości zapoznania się   
ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w ww. piśmie z dnia 12 października 2022 r., jak również zarzutów Skarżącej, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż *specustawa drogowa* 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 dla przebudowy kolidującej infrastruktury i zezwala na wykonanie tego obowiązku, 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.

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 przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w przedmiotowej 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,* 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. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych, powołanym   
w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

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

Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania   
w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* *specustawy drogowej* (vide: 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).

Za niezasadny należy uznać zarzut Skarżącej, iż *decyzja Wojewody Lubelskiego* wydana została z naruszeniem art. 11d ust. 1 pkt 9 *specustawy drogowej* poprzez nieuzyskanie przez *inwestora* decyzji administracyjnej wymaganej przez odrębne przepisy,   
tj. art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U z 2022 r. poz. 840), zwanej dalej „*ustawą o ochronie zabytków  
i opiece nad zabytkami*”, który stanowi, że prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni oraz dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Jak wyjaśnił *inwestor* w ww. piśmie z dnia 12 października 2022 r., dla przedmiotowej inwestycji drogowej zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8f *specustawy drogowej* uzyskano pozytywną opinię Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie – pismo z dnia 7 września 2021 r., znak: IA.5183.79.2.2021. W powyższej opinii Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Lublinie wskazał, że w przypadku zamiaru prowadzenia inwestycyjnych robót budowlanych w granicach zabytku zarejestrowanego pod nr A/192 – zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie* *zabytków i opiece nad zabytkami* – wymagane jest uzyskanie odrębnego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Mając na uwadze powyższe, *inwestor* w dniu 29 sierpnia   
2022 r. wystąpił do Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie, na podstawie art. 21 ust. 2 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie pozwolenia na usunięcie drzew i krzewów rosnących na terenie chronionego układu urbanistycznego Urzędowa, wpisanego do rejestru zabytków województwa lubelskiego pod nr A/192, obejmującego rynek, ulice i wały obronne. Ponadto, *inwestor* wyjaśnił, że wykonawca robót budowlanych, który zostanie wyłoniony w przetargu nieograniczonym, wystąpi   
i uzyska odrębne pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych zgodnie   
z art. 36 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie* *zabytków i opiece nad zabytkami.*

Jednakże, dostrzec należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 2 *specustawy drogowej* właściwy organ wydaje opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, na wniosek właściwego zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

W przedmiotowej sprawie wyjaśnienia wymaga, iż dla przedmiotowej inwestycji zostały wydane dwie opinie Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie – pierwsza z dnia 25 marca 2021 r., znak: IA.5183.55.1.2021, druga zaś z dnia 7 września 2021 r., znak: IA.5183.79.2.2021. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie odebrał pierwszy wniosek o wydanie opinii dla omawianej inwestycji w dniu 3 lutego 2021 r. Wobec powyższego termin na wydanie opinii upływał w dniu 5 marca 2021 r. Natomiast kolejne pismo w sprawie wydania opinii konserwatorskiej wpłynęło do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie w dniu 21 lipca 2021 r. Wobec powyższego – nawet gdyby uznać ww. pismo za nowy wniosek o wydanie opinii – termin na wydanie opinii upływał w dniu 20 sierpnia 2021 r. Uznać zatem należy, że analizie organu I instancji nie powinna podlegać żadna z ww. opinii. Zarówno opinia z dnia   
25 marca 2021 r., jak i ta z 7 września 2021 r. zostały bowiem sporządzone po upływie ustawowo określonego terminu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt   
II OSK 1554/19, wskazał, że zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający w trybie   
art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą   
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”, następuje w dacie sporządzenia (podpisania) postanowienia i ta właśnie data jest miarodajna dla oceny zachowania dwutygodniowego terminu. Utrwalone orzecznictwo sądowoadministracyjne każe przyjąć stanowisko, że skoro przepis prawa wprost wskazuje, że niezajęcie stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia   
o uzgodnienie oznacza, że uzgodnienie uważa się za dokonane, to nie można wymagać przez organ wydający decyzję czynienia w tym zakresie dodatkowych analiz, czy ustaleń (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 829/16).

Powyższe wyroki zapadły wprawdzie w odniesieniu do regulacji *ustawy o planowaniu   
i zagospodarowaniu przestrzennym,* czyli do instytucji uzgodnienia, ale należy je interpretować analogicznie wobec przepisu art. 11d ust. 2 *specustawy drogowej*.

Przenosząc zaprezentowane orzecznictwo na grunt przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, że ww. opinie Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie   
z dnia 25 marca 2021 r. oraz z dnia 7 września 2021 r. w ogóle nie powinny zostać uwzględnione przez Wojewodę Lubelskiego przy analizie opinii załączonych przez *inwestora* do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Z uwagi na fakt, iż powyższe opinie nie zostały wydane w terminie przewidzianym w ustawie, nie powinny one podlegać merytorycznej ocenie organu administracji. Ustawodawca jasno określił, że niewydanie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Nawet gdyby przyjąć odmienną interpretację ww. zagadnienia, to zauważyć należy,   
że istotą opinii jest jej niewiążący charakter, inaczej niż w przypadku uzgodnień, zezwoleń, pozwoleń lub innych aktów determinujących dane rozstrzygnięcie   
(por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 77/15).

Opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia   
6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62, stwierdził, iż: „(…)organy samorządu terytorialnego w kwestii wniosku o ustalenie lokalizacji drogi mają prawo do: po pierwsze – wyrażenia opinii pozytywnej, po drugie – niewyrażenia w ogóle opinii na ten temat, po trzecie – wyrażenia opinii negatywnej co do całego wniosku, po czwarte – wyrażenia opinii co do części wniosku. W pierwszych dwóch sytuacjach (opinia pozytywna, niewyrażenie opinii) wojewoda ma prawo podjąć decyzję, która jest dodatkowo „umocniona” stanowiskiem pozytywnym (lub dorozumianym brakiem sprzeciwu) organów jednostek samorządowych. W trzeciej i czwartej możliwej sytuacji (opina negatywna lub częściowo negatywna) wojewoda, podejmując decyzję, nie ma prawnego obowiązku uzależniania decyzji od opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego*.*” Z powyższego fragmentu orzeczenia jednoznacznie wynika, iż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego opinie właściwych podmiotów nie są wiążące dla organu orzekającego w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że dla *inwestora* nie jest wiążąca opinia Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 7 września   
2021 r, na którą powołał się w ww. piśmie z dnia 12 października 2022 r.

Odnośnie zaś zarzutu nieuzyskania przez *inwestora* decyzji administracyjnej wymaganej przez odrębne przepisy, tj. art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* oraz informacji o podjęciu przez *inwestora* czynności zmierzających do uzyskania wspomnianych pozwoleń, wyjaśnić dodatkowo należy, co następuje.

Jak już wyżej wskazano, na gruncie *specustawy drogowej* organem właściwym   
w odniesieniu do dóbr kultury chronionych na podstawie odrębnych przepisów jest właściwy wojewódzki konserwator zabytków, którego opinia w tym zakresie jest wymagana na podstawie art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f *specustawy drogowej*, przy czym opinia ta zastępuje „uzgodnienie, pozwolenie, opinię bądź stanowisko właściwego organu wymagane odrębnymi przepisami” ([art. 11d ust. 3](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.1469378:part=a11%28d%29u3&full=1) *specustawy drogowej*) i – jak wyjaśniono powyżej – nie ma ona nawet charakteru wiążącego. Opinia, o której mowa wart. 11d   
ust. 1 pkt 8 lit. f *specustawy**d*rogowej, zastępuje zarówno pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*), jak i uzgodnienie robót budowlanych przy obiektach budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, ale ujętych wnp.wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Znamienne jest wskazanie przez ustawodawcę na kolizyjny charakter art. 11 d ust. 3 *specustawy drogowej*, który wyłącza procesowy charakter wskazanych opinii, jeżeli według odrębnych przepisów organy te miałyby wypowiadać się w formie uzgodnień, pozwoleń lub w inny sposób. Wojewódzki konserwator zabytków, co do zasady, jest organem udzielającym pozwolenia na dokonywanie różnorakich czynności i robót określonych w [art. 36 ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmmrrge4dmltqmfyc4njygu4tmmzygq&refSource=hyplink) *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.   
W przypadku realizacji inwestycji drogowej na podstawie *specustawy drogowej* władcze uprawnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie zastąpione zostały jego wypowiedzią w formie tylko opinii. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wyrażanie opinii przez wojewódzkiego konserwatora zabytków nie zostało ograniczone jedynie do form ochrony ujętych w rejestrze zabytków, ale w szerszy sposób, do wszystkich form ochrony, w której właściwym organem jest ten organ (vide: Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz,   
M. Wolanin, 2021, wyd. 3).

Zatem zarówno prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni, jak i zatwierdzenie podziału nieruchomości stanowiącej zabytek wpisany do rejestru zabytków nie wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, określonego w [art. 36 ust. 1 pkt 1   
i pkt 8](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmmrrge4dmltqmfyc4njygu4tmmzzgm&refSource=hyplink) *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, ponieważ pozwolenia te zastępowane są opinią tego organu ([art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. f i ust. 3](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytkmzuhaydkltqmfyc4njvgi3timjxge&refSource=hyplink) ustawy).

Jak uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt   
II OSK 1343/14, zgodnie z treścią [art. 11d ust. 3](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrug43s44dboaxdcmrrhaytinjr&refSource=hypdec) *specustawy drogowej* opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8 tej ustawy, to jest m.in. opinia wojewódzkiego konserwatora zabytków, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Uzyskana w toku postępowania administracyjnego opinia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zastępuje konieczność uzyskania pozwolenia na przemieszczenie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, o którym mowa w [art. 36 ust. 1 pkt 6](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemzzgq3c44dboaxdeojsgiztgnjs&refSource=hypdec) *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (analogicznie pozwoleń, o których mowa   
w art. 36 ust. 1 pkt 1 i pkt 8 ww. ustawy). Zawarte w opinii zastrzeżenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, że przesunięcie zabytku będzie wymagało uzyskania pozwolenia, o którym mowa w [art. 36 ust. 1 pkt 6](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemzzgq3c44dboaxdeojsgiztgnjs&refSource=hypdec) *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* nie może być uznane za źródło obowiązku uzyskania takiego pozwolenia. Zastrzeżenie to, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest jedynie wyrazem nietrafnej wykładni przepisów *specustawy drogowej* oraz *ustawy o ochronie zabytków  
i opiece nad zabytkami*.

Tym samym stwierdzić należy, iż w analizowanym przypadku brak zastrzeżeń do wniosku na skutek niewydania przez właściwego konserwatora zabytków opinii w ustawowym terminie, zastąpiło pozwolenia, wymagane odrębnymi przepisami.

Zasadności trzeba również odmówić zarzutowi Skarżącej związanemu z naruszeniem   
art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej,* stanowiącego podstawę do nadania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Przepisy *specustawy drogowej* przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych   
i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Treść art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi zatem podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawodawca nie wprowadził żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu.

Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej   
w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia   
10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej*, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt   
VII SA/Wa 1560/15).

Wskazać trzeba, że charakter *specustawy drogowej* wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt   
VII SA/Wa 1839/15).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przy ocenie zaistnienia przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wystarczające jest samo wskazanie faktów pozwalających na przyjęcie, iż interes taki występuje. Organ prowadzący postępowanie nie jest zatem zobowiązany do poddania uzasadnienia wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności szczegółowemu badaniu, mającemu na celu wykazanie, że tenże rygor w sposób niewątpliwy doprowadzi do założonego przez inwestora stanu rzeczy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 657/18).

We wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił argumentację przemawiającą za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przedstawiona na stronie 39 *decyzji Wojewody Lubelskiego*, w związku z czym nie ma potrzeby jej ponownego powtarzania.

Zdaniem *Ministra* wskazywana przez *inwestora* w szczególności poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego uzasadnia nadanie przedmiotowej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14).

Tak opisany i zakładany cel realizowanej inwestycji pozostaje w zgodzie z treścią   
art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecjonalnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Wojewoda Lubelski nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozerwalnie związany z interesem społecznym.

W związku z powyższym, organ II instancji, wbrew zarzutom wyrażonym we wniesionym odwołaniu, nie ma zastrzeżeń do *decyzji Wojewody Lubelskiego* w zakresie nadanego decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Natomiast wniosek Skarżącej o wstrzymanie natychmiastowego wykonania zaskarżonej decyzji został rozpatrzony postanowieniem *Ministra* z dnia 23 listopada 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.51.2022.AW.4.

Odnosząc się zaś do twierdzeń Skarżącej, iż wywłaszczenie odbywa się wbrew woli domowników, wyjaśnić wypada, że brak zgody strony skarżącej na lokalizację przedmiotowej inwestycji w przebiegu ustalonym w zaskarżonym rozstrzygnięciu, nie stanowi o wadliwości *decyzji Wojewody Lubelskiego*, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody stron postępowania.

Zaznaczenia ponowie wymaga, iż celem *specustawy drogowej* 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.

W ocenie *Ministra,* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej strony. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością Skarżącej nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

W związku z powyższym, mając na uwadze sprzeciw Skarżącej wobec przejęcia cześci jej nieruchomości pod realizację inwestyci drogowej, wyjaśnić należy iż ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia   
z charakterem inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiącej realizację celów,   
o których mowa w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy mieć na względzie,   
że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym. Zauważyć przy tym należy, że interes publiczny ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Dodać należy, iż zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku   
z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy drogowej, ustawy Prawo budowlane* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego.

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

Warto dodać, iż zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym dotyczących spraw z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*,   
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. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją.   
W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. Jak wyżej bowiem zasygnalizowano, zakres badania przez organy w kwestiach badania zasadności "wywłaszczenia" i badania zasadności określonego przebiegu drogi ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu drogi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt   
II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia   
30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21).

Zamierzonego efektu nie może również odnieść argument strony skarżącej, iż przejęcie nieruchomości wbrew woli właściciela, a w konsekwencji rozbiórka domu mieszkalnego usytuowanego na działce nr 346, obręb 0019 Wodna, spowoduje szereg skutków natury prawnej i ekonomicznej, zważywszy na fakt, iż w budynku przewidzianym do rozbiórki został wyodrębniony lokal, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza. Wyjaśnić bowiem trzeba, że powyższe kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji publicznej właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji zarówno organ I, jak i II instancji, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej istoty tego przedsięwzięcia, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja   
w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Nie oznacza to jednak, że decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej jest wadliwa.

Wyraźnego podkreślenia wymaga, że organ wydający w niniejszej sprawie 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 należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Lubelskiego, jak i *Ministra*, nie jest zatem prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku Skarżącej, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez Skarżącą zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Ingerencja w sferę praw i wolności jest natomiast rekompensowana na mocy *specustawy drogowej* stosownym odszkodowaniem.

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 Lubelskiego* – poza uchybieniami omówionymi i skorygowanymi w niniejszej decyzji – nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty strony skarżącej 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. 259), 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*.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII   
 z up.

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/