Znak pisma: DLI-III.7621.46.2022.AW.14

Warszawa, 20 października 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 z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.   
poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana   
J.Z. od decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego Nr 4/2022 z dnia   
7 lipca 2022 r., znak: K-AP-1.7820.2-6.2021.EW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 152 w ramach zadania pn. „Budowa drogi rowerowej na odcinku Smardzko-Wardyń oraz oznakowanie trasy rowerowej na odcinku Smardzko-Świdwin (Trasa Stary Kolejowy Szlak)”,

1. **Uchylam**:

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w tabeli określającej działki przeznaczone pod inwestycję w całości lub podlegające podziałowi, zapis:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Gmina Świdwin | 321606\_2. 0042 Smardzko | 52/6 | 0,3078 | 52/10 | 0,0080 |
| 52/11 | 0,2996 |

„

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 7, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt III zaskarżonej decyzji pn. „Określenie linii rozgraniczających teren”,
* stronę nr 3 (zawierającą oświadczenie projektantów) Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
* stronę nr 54 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,
* rysunek nr 1 Projektu zagospodarowania terenu – części rysunkowej, będącego częścią Projektu budowlanego, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2,   
  w tabeli określającej działki przeznaczone pod inwestycję w całości lub podlegające podziałowi, nowego zapisu:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Gmina Świdwin | 321606\_2. 0042 Smardzko | 52/6 | 0,3076 | 52/10 | 0,0080 |
| 52/11 | 0,2996 |

„

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 7, zapisu stanowiącego nową treść pkt III zaskarżonej decyzji:

„**III. Określenie linii rozgraniczających teren inwestycji.**

1. Linie rozgraniczające teren inwestycji – projektowanego pasa drogi wojewódzkiej nr 152 (linia przerywana koloru fioletowego) określono na mapie   
w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

2. Stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości.”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennej strony nr 3 (zawierającej oświadczenie projektantów) Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennej strony nr 54 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennego rysunku nr 1 Projektu zagospodarowania terenu – części rysunkowej, będącego częścią Projektu Budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 14 kwietnia 2022 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Zachodniopomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 152 w ramach zadania pn. „Budowa drogi rowerowej na odcinku Smardzko-Wardyń oraz oznakowanie trasy rowerowej   
na odcinku Smardzko-Świdwin (Trasa Stary Kolejowy Szlak)”. *Inwestor* wniósł także   
o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Zachodniopomorski wydał w dniu 7 lipca 2022 r. decyzję Nr 4/2022, znak:   
K-AP-1.7820.2-6.2021.EW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 152 w ramach zadania pn. „Budowa drogi rowerowej na odcinku Smardzko-Wardyń oraz oznakowanie trasy rowerowej na odcinku Smardzko-Świdwin (Trasa Stary Kolejowy Szlak)”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego”,* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* odwołanie do organu II instancji,   
za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan J.Z. (pismo z dnia 18 lipca 2022 r.).

W ww. odwołaniu, wniesionym w terminie, Skarżący podniósł zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*.

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 Zachodniopomorskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, 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.

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki,   
o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane   
(t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”.   
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 – poza uchybieniem, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji – spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w rozporządzeniu 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), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”, jak również jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Połczyna-Zdroju z dnia 14 maja 2021 r., znak: KOŚ.6220.9.2020.27, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa drogi rowerowej na odcinku Smardzko – Wardyń oraz oznakowanie trasy kolejowej na odcinku Smardzko – Świdwin (Trasa Stary Kolejowy Szlak)”, zwaną dalej„*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 listopada 2021 r., znak: SZ.RUZ.4210.123-10.2021.KS, o pozwoleniu wodnoprawnym.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Zachodniopomorski 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 Zachodniopomorski pismem z dnia 10 maja 2022 r., znak:   
K-AP-1.7820.2-1.2022.EW, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.   
W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Zachodniopomorski w dniu 7 lipca 2022 r. wydał decyzję, Nr 4/2022, znak: K-AP-1.7820.2-6.2021.EW, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Zachodniopomorski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Zachodniopomorski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego* organ I instancji poinformował   
o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 7 lipca 2022 r., znak:   
K-AP-1.7820.2-8.2022.EW, 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* Zachodniopomorskiego, *Minister* dostrzegł, że w tabeli określającej działki przeznaczone pod inwestycję w całości lub podlegające podziałowi, znajdującej się na stronie 2 kontrolowanego rozstrzygnięcia, błędnie wskazano powierzchnię działki nr 52/6 z obrębu 0042 Smardzko. Na powyższe zwrócił uwagę również *inwestor* w piśmie z dnia 13 września 2022 r., znak: ZZDW-11.501.36.2022.1.MG. Jak wynika z mapy podziałowej oraz wykazu zmian danych ewidencyjnych dotyczących działki nr 52/6, powierzchnia ww. działki przed podziałem wynosi 0,3076 ha. Mając powyższe na uwadze, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* skorygował powyższy zapis.

*Minister* skorygował ponadto pkt III *decyzji* *Wojewody Zachodniopomorskiego*. Organ   
I instancji błędnie określił w nim bowiem zarówno kolor linii rozgraniczającej teren inwestycji, jak i nr drogi wojewódzkiej. Na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla realizacji inwestycji drogowej oraz istniejące uzbrojenie terenu, jak i w projekcie budowlanym przedmiotowej inwestycji drogowej linię rozgraniczającą teren inwestycji oznaczono bowiem przerywaną linią koloru fioletowego, nie zaś jak wskazał Wojewoda Zachodniopomorski linią przerywaną koloru niebieskiego. Dodatkowo, przedmiotowa inwestycja drogowa obejmuje rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 152, nie zaś drogi wojewódzkiej nr 169. Zauważenia również wymaga, że organ wojewódzki nietrafnie posłużył się sformułowaniami „linie rozgraniczające teren inwestycji (…), w tym granice pasa drogowego drogi wojewódzkiej”, „linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych ustalone niniejszą decyzją”. Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, rozbudowie podlega wyłącznie droga wojewódzka nr 152. Nie zachodzi tutaj konieczność ustalania pasów drogowych innych dróg publicznych. Powyższe zostało skorygowane przez *Ministra* w pkt I niniejszego rozstrzygnięcia.

Dalej, wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. e *ustawy Prawo budowlane* projekt budowlany zawiera informację o obszarze oddziaływania obiektu. W myśl zaś art. 3 pkt 20 ww. ustawy, przez obszar oddziaływania obiektu rozumieć należy teren wyznaczony   
w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

Stosownie natomiast do § 18 *rozporządzenia* *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu (pkt 1), jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany (pkt 2).

Na stronie 54 w części opisowej Projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego, przedłożonego przy wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i następnie zatwierdzonego *decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego* jako załącznik do tej decyzji, wskazano: „na podstawie art. 3 pkt 20 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zgodnie z:

* Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
  w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego
* Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków techn. Jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie
* Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 02.03.1999 r.   
  w sprawie warunków techn. jakim powinny odpowiadać drogi publ. i ich usytuowanie informuję, że realizowana inwestycja nie będzie miała istotnego wpływu na obszar znajdujący się poza granicami działek na których jest projektowana, ani też nie wprowadza ograniczeń w zagospodarowaniu terenów przyległych”.

Stwierdzić należy, iż opracowujący nie wskazali konkretnych przepisów prawa, w oparciu   
o które dokonano ustalenia obszaru oddziaływania przedmiotowej inwestycji. Ponadto, nie wskazano w sposób jednoznaczny zasięgu obszaru oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

Wobec tego, koniecznym stało się przedłożenie przez inwestora 3 egzemplarzy skorygowanej strony 54 ww. Projektu zagospodarowania terenu poprzez wskazanie, na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu oraz sprecyzowanie zasięgu obszaru oddziaływania przedsięwzięcia.

Ponadto 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 (Dz. U. z 2020 r.,   
poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Przedmiotowa sprawa podlegała rozpatrzeniu   
w oparciu o przepisy *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym od dnia   
19 września 2020 r. W Projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część Projektu budowlanego, zamieszczono zaś oświadczenie projektanta o zgodności projektu   
z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej sporządzone na podstawie   
art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, tj. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem   
w życie *ustawy nowelizującej*. Wskazany artykuł jest aktualnie uchylony. Obowiązek projektanta w tym zakresie reguluje obecnie art. 34 ust. 3d pkt 3 *ustawy Prawo budowlane.*

W związku z powyższymi uchybieniami, *Minister* pismem z dnia 24 sierpnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.46.2022.AW.2, wezwał inwestora do przedłożenia 3 egzemplarzy skorygowanej strony 54 Projektu zagospodarowania terenu stanowiącego część Projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej, poprzez wskazanie, na podstawie jakich przepisów prawa został ustalony obszar oddziaływania obiektu oraz doprecyzowanie zasięgu obszaru oddziaływania, a także do przedłożenia oświadczenia projektanta   
o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej na podstawie obecnie obowiązującego art. 34 ust. 3d pkt 3 *ustawy* *Prawo budowlane*.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie *inwestor* przy piśmie z dnia 6 września 2022 r. przedłożył żądane dokumenty.

Wobec powyższego, organ II instancji uchylił dotychczasowe strony nr 3 i 54 Projektu zagospodarowania terenu i zatwierdził w ich miejsce skorygowane przez *inwestora* strony   
nr 3 i 54.

Następnie, analizując dokumentację projektową przedmiotowej inwestycji drogowej, *Minister* spostrzegł, iż na rysunku nr 1 Projektu zagospodarowania terenu umieszczono wprawdzie odnośniki informujące o czasowym zajęciu działek nr 44/11 oraz nr 52/13 (powstałej z podziału działki nr 52/3) z obrębu 0042 Smardzko pod prace związane z budową przepustu pod drogę rowerową oraz rowu odparowującego i linii kablowej (działka nr 44/11) oraz prac związanych z budową linii kablowej (działka nr 52/13), jak i wskazano powierzchnię tych ograniczeń. Jednakże zarówno na mapie, jak i w jej legendzie brak było linii obrazującej zakres terytorialny tych ograniczeń.

Zgodnie zaś z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej* wniosek o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Powyższe stanowiło przedmiot wezwania *Ministra* z dnia 26 października 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.46.2022.AW.5.

Przy piśmie z dnia 9 listopada 2022 r. przedłożono wprawdzie zamienny rysunek   
nr 1 Projektu zagospodarowania terenu z naniesioną linią czasowego zajęcia terenu   
w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji drogowej, jednakże, ww. rysunek nie zawierał oznaczeń nawierzchni bitumicznej projektowanej drogi rowerowej, nawierzchni przejazdów z kamienia brukowego lub płyt drogowych betonowych, nawierzchni poboczy gruntowych z obsianiem trawą, uwzględnionych w Projekcie zagospodarowania terenu, stanowiącym część Projektu budowlanego, zatwierdzonego jako załącznik do *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*.

W myśl art. 34 ust. 3 pkt 1 lit. b *ustawy Prawo budowlane* projekt budowlany zawiera projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii, obejmujący usytuowanie, obrys i układy istniejących   
i projektowanych obiektów budowlanych.

Wobec powyższego, pismem z dnia 12 stycznia 2023 r., znak:   
DLI-III.7621.46.2022.AW.7, organ odwoławczy wezwał inwestora do przedłożenia   
3 egzemplarzy zamiennego rysunku nr 1 Projektu zagospodarowania terenu zawierającego linię określającą zakres ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości oznaczonych jako działki nr 44/11 oraz 52/13 (powstałej z podziału działki 52/3)   
z obrębu 0042 Smardzko – z uwzględnieniem zarówno na rysunku, jak i w legendzie mapy oznaczeń nawierzchni projektowanych obiektów budowlanych.

Inwestor zadośćuczynił ww. wezwaniu *Ministra*, przedkładając żądaną dokumentację przy piśmie z dnia 27 stycznia 2023 r.

Podsumowując, konsekwencją stwierdzonych powyżej uchybień w zaskarżonej decyzji, są zmiany w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* oraz zmiany załącznika graficznego*,* o których mowa   
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 Zachodniopomorskiego.*

Rozpatrując zaś odwołanie Pana J.Z., 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. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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 podniesionych przez Skarżącego w odwołaniu. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, w piśmie z dnia 6 września 2022 r. odniósł się zarzutów strony skarżącej. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał Skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w ww. piśmie, jak również zarzutów Skarżącego, *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).

Odnosząc się do sprzeciwu Pana J.Z. wobec projektu drogi rowerowej usytuowanej m.in. na części działek nr 52/5 i 52/6, obręb 0042 Smardzko, stanowiących własność Skarżącego, wyjaśnić wypada, że brak zgody strony skarżącej na lokalizację przedmiotowej inwestycji w przebiegu ustalonym w zaskarżonym rozstrzygnięciu, nie stanowi o wadliwości *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, 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 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.

Analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działek należących do strony skarżącej, w takim zakresie, jak to zostało określone w zaskarżonejdecyzji. Jak wynika bowiem z dokumentacji przedmiotowej inwestycji, omawianą inwestycją drogową zostały objęte następujące działki należące do Skarżącego:

* działka nr 52/5 ulegająca podziałowi na działki nr 52/8 i 52/9, z czego działka   
  nr 52/8 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Zachodniopomorskiego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 152,
* działka nr 52/6 ulegająca podziałowi na działki nr 52/10 i 52/11, z czego działka nr 52/10 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Zachodniopomorskiego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 152.

Jednocześnie, z map przedstawiających projektowany podział ww. działek, stanowiących załącznik do *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, wynika, iż:

* powierzchnia działki nr 52/5 wynosi 0,8271 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 52/8, przeznaczonej do przejęcia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0189 ha,
* powierzchnia działki nr 52/6 wynosi 0,3076 ha, natomiast powierzchnia wydzielonej z niej działki nr 52/10, przeznaczonej do przejęcia pod realizację inwestycji, wynosi 0,0080 ha.

Jak wynika z przedmiotowego projektu budowlanego, zajęcie części nieruchomości należących do Skarżącego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 152 związane jest   
z poszerzeniem pasa drogowego o drogę rowerową.

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 Skarżącego nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Nie oznacza to jednak, iż pozyskiwanie gruntów na cele inwestycyjne, określone *specustawą drogową*, odbędzie się z pokrzywdzeniem ich właścicieli, bowiem wywłaszczonemu właścicielowi, w odrębnym postępowaniu, zostaje przyznane odszkodowanie. Za zajęcie pod inwestycję części ww. działek należących do strony skarżącej przysługuje jej odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej*, zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowania na zasadach ogólnych.

W związku z powyższym, mając na uwadze sprzeciw Skarżącego wobec przejęcia części jego nieruchomości pod realizację inwestycji 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 dotyczącym 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).

Na uwzględnienie nie zasługuje również argumentacja Skarżącego, iż przedmiotowa inwestycja drogowa nie uwzględnia potrzeb miejscowej ludności.

Zaakcentować trzeba, iż projektowane w niniejszej sprawie przedsięwzięcie stanowi inwestycję celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 6 pkt 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, są celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy.

Projektowane zamierzenie inwestycyjne – jak wskazano w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* – ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu rowerowego poprzez odseparowanie go od ruchu pojazdów po drogach publicznych. Na początkowym odcinku o długości ok. 65 m inwestycja będzie polegała na dobudowaniu pasa ruchu rowerowego do istniejącej drogi wojewódzkiej nr 152, w związku z czym przedsięwzięcie umożliwi przesunięcie ruchu rowerowego na odrębny, wyznaczony w tym celu pas.

Dodatkowo podkreślić należy, że jak wynika z opisu technicznego zawartego w Projekcie zagospodarowania terenu, budowa przedmiotowej drogi rowerowej, będącej częścią sieci tras rowerowych Pomorza Zachodniego – „Trasa Stary Kolejowy Szlak” (współfinansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020) wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym   
w dobie coraz większej świadomości społeczeństwa w zakresie profilaktyki zdrowotnej   
i zapotrzebowaniu na aktywne formy wypoczynku.

Odnosząc się zaś do propozycji budowy drogi rowerowej po drugiej stronie torowiska bez potrzeby zajmowania działek Skarżącego, podkreślić należy, iż Skarżący, jako dysponujący nieruchomościami na konkretnym odcinku planowanej inwestycji, może skutecznie kwestionować *decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego* jedynie w zakresie,   
w jakim dotyczy ona jego interesu prawnego wynikającego z tytułów prawnorzeczowych przysługujących do nieruchomo­ści położonych w obszarze projektowanej inwestycji drogowej. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości (tak M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010). Założenie to pozwala na stwierdzenie, iż Skarżący nie posiada interesu prawnego do żądania zmiany lokalizacji inwestycji, poprzez przesunięcie planowanej drogi rowerowej z części jego nieruchomości na działkę innych właścicieli. Na marginesie wskazać należy, że określenie innego przebiegu inwestycji mogłoby również stanowić podstawę do sprzeciwu innych właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości zlokalizowanych wzdłuż proponowanego przez Skarżącego przebiegu inwestycji. Realizacja inwestycji drogowych z reguły wiąże się z ograniczeniem a często   
z odebraniem praw do nieruchomości. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem drugich. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia.

Warto nadmienić, iż nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowej stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych inwestycją bądź znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, co podniesiono już   
w niniejszym rozstrzygnięciu, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa   
w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca   
2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15).

Podkreślić ponownie należy, że organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiadają 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.

Ponadto, jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 6 września 2022 r., poprowadzenie trasy drogi rowerowej zgodnie z żądaniem strony skarżącej spowodowałoby konieczność przekraczania przejazdu kolejowego oraz narzucałoby lokalizację przejazdu dla rowerów w obrębie skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 152 z drogami wewnętrznymi,   
co generowałoby dodatkowe zagrożenia dla ruchu rowerowego. Ponadto, zaprojektowanie drogi rowerowej po północnej stronie linii kolejowej spowodowałoby konieczność poruszania się po terenach zamkniętych PKP oraz konieczność zajęcia   
ok. 1000 m² gruntów prywatnych, a co więcej taka lokalizacja drogi rowerowej wykluczałaby zastosowanie przepisów *specustawy drogowej*, co nie tylko zwiększyłoby koszty inwestycji, ale i znacznie wydłużyłoby procedury związane z pozyskaniem gruntów pod przedmiotową inwestycję.

Ustosunkowując się zaś do wyrażonych przez stronę skarżącą podejrzeń wobec *inwestora* o defraudację, wyjaśnić należy, że *Minister* nie jest organem uprawnionym do badania powyższej kwestii. Wydając decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organ orzekający dokonuje jedynie oceny prawnej dopuszczalności lokalizacji tej inwestycji we wnioskowanym miejscu. Jeżeli Skarżący uzna, że został pokrzywdzony   
w wyniku przestępstwa, należy poinformować o tym właściwe organy ścigania.

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 Zachodniopomorskiego* – 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. 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** – zamienna strona nr 3 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego,

**Nr 2** – zamienna strona nr 54 Projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią Projektu Budowlanego,

**Nr 3** – zamienny rysunek nr 1 Projektu zagospodarowania terenu – części rysunkowej, będącego częścią Projektu Budowlanego.

MINISTER ROZWOJU I TECHNOLOGII   
 z up.

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/