Data: 31 maja 2021 r.

Znak sprawy: DLI-I.7621.3.2020.PS.7

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmmrsgqzdo), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy
z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych [(Dz.U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytkmzuhaydk), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana P. I. oraz po zapoznaniu się z odwołaniem Pani M. I.,
od decyzji Wojewody Wielkopolskiego nr 26/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r., znak: IR-III.7820.16.2019.3 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 431 Rogalin – Kórnik”,

1. **Utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pani M. I.**

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Wielkopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana A. S., wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem z dnia 30 maja 2019 r., znak: WZDW.WD.5320.17/19, uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 431 Rogalin-Kórnik”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję
nr 26/2019 z dnia 13 grudnia 2019 r., znak: IR-III.7820.16.2019.3 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 431 Rogalin – Kórnik”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Wielkopolskiego”* i nadal jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Państwo P. i M. I.

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* oraz postępowania zakończonego wydaniem ww. decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1718) – jest obecnie Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

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

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Gminy Mosina z dnia 15 listopada 2013 r., znak: OŚ.6220.18.2013, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 14 stycznia 2019 r., znak: PO.ZUZ.4.421.1009.2018.AŚB, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

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*.

*Inwestor* dołączył wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź oświadczenie o niewydaniu opinii w terminie, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Wielkopolski 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 Wielkopolski pismem z dnia 19 sierpnia 2019 r., znak: IR-III.7820.16.2019.3, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.

W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie
i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Wielkopolskim wniesiono zastrzeżenia i wnioski odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się
do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Wielkopolski wydał w dniu 13 grudnia 2019 r. decyzję nr 26/2019, znak: IR-III.7820.16.2019.3
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 431 Rogalin – Kórnik”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Wielkopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Wielkopolski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Wielkopolski* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia
13 grudnia 2019 r., znak: IR-III.7820.16.2019.3, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej,* zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Wielkopolskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

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

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt
II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej
na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej
w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust.
3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518
ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób
ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, 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).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
podniesionych przez skarżącego. *Inwestor,* stosownie do wezwań organu odwoławczego, odniósł się
do uwag skarżącej strony wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał Panu P. I.

Skarżący w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego w piśmie z dnia 27 października 2020 r. ponowił zarzuty względem *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* oraz postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji, jak również przedstawił kolejne argumenty przemawiające, w jego ocenie,
za wadliwością zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów skarżącej strony, *Minister* stwierdził, co następuje.

Rozpatrując odwołanie Pana P. I., zwrócić należy uwagę, że zarzuty w nim zawarte, koncentrują się
na nieuwzględnieniu w projekcie budowlanym przedmiotowej inwestycji, postulowanego przez niego zjazdu na jego działkę nr 108/1, z obrębu 0022 Świątniki z rozbudowywanej drogi wojewódzkiej nr 431.

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

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

Bezspornym jest, że pozostała przy skarżącym, po zatwierdzonym podziale działka nr 108/4 (powstała
z podziału działki nr 108/1), z obrębu 0022 Świątniki, ma zapewniony dostęp do drogi publicznej,
co zresztą przyznaje sam skarżący.

Analiza akt ww. sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 30 marca 2020 r., znak: WZDW.WD.5320.17.18/19, potwierdza, iż działka nr 108/4 powstała
z podziału działki nr 108/1, posiada dostęp do drogi publicznej przy wykorzystaniu komunikacyjnym działki nr 91, z obrębu 0022 Świątniki – gminnej drogi wewnętrznej.

Dodać należy, jak wyjaśnił *inwestor*, że działka skarżącego nie była nigdy obsługiwana bezpośrednio
z drogi wojewódzkiej nr 431, a jedynie poprzez wewnętrzną drogę gminną, mającą połączenie
z drogą wojewódzką, co potwierdza decyzja Burmistrza Gminy Mosina z dnia 29 listopada 2012 r., znak: PP.65730.118.2012.MB, o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie wolnostojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego z częścią garażową dwustanowiskową oraz budynku gospodarczo – garażowego (magazyn płodów rolnych), przewidzianej do realizacji na działce
o nr ewid. 108/1, obręb Świątniki, zgodnie z którą obsługa komunikacyjna inwestycji ma odbywać się jednym zjazdem z drogi gminnej, tj. działki o nr. ewid. 91, obręb Świątniki.

W tym miejscy wskazać należy, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, z późn.zm.), zwaną dalej *„ustawą o drogach publicznych”,* budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych
do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*,
w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

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

W przypadku zatem, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd na nieruchomość
(w sensie prawnym) – to inwestor jest zobowiązany zapewnić zjazd do takiej nieruchomości. Jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy do właściciela nieruchomości.

Jak wykazano powyżej, istotną w niniejszej sprawie jest okoliczność, której - co warto podkreślić - skarżący nie kwestionuje, iż działka nr 108/4 (powstała z podziału działki nr 108/1) posiada dostęp
do publicznej, poprzez wewnętrzną drogę gminną, tym samym brak było konieczności zastosowania
w niniejszej sprawie art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* i projektowanie nowego, nie istniejącego wcześniej, zjazdu z przylegającej do projektowanej działki skarżącego, drogi wojewódzkiej nr 431.

Istotny w niniejszej sprawie jest również fakt, że *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* dotyczy rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 431 Rogalin-Kórnik, a więc rozbudowy istniejącej obecnie drogi, w oparciu
o przepisy *specustawy drogowej*. Wnioskodawcą w przedmiotowej sprawie jest zatem zarządca drogi – Zarząd Województwa Wielkopolskiego, a nie właściciel nieruchomości (nie jest to bowiem postępowanie
z wniosku właściciela nieruchomości skierowanego do zarządcy drogi o zezwolenie na lokalizację zjazdu, prowadzone w oparciu o art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

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

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

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

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

Nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny wydając decyzję w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powinien uwzględniać konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz wymagania techniczne drogi określone w rozporządzeniu Ministra Transportu
i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi”*.

Dodać należy, na co zwrócił uwagę *inwestor*, że zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi*, który stanowi, że „w celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego (...) na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas lub dodatkowej jezdni, o której mowa w § 8a ust. 1 pkt 2, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę”.

Jest zatem oczywiste, że samo sąsiedztwo z drogą wojewódzką nie uzasadnia lokalizacji zjazdu
na nieruchomość skarżącego. O lokalizacji zjazdu nie może decydować subiektywne przekonanie
o konieczności lokalizacji zjazdu lub względy ekonomiczne i związane z "wygodą" użytkownika ruchu drogowego. Zjazd z drogi ruchu przyśpieszonego jest dopuszczalny wyjątkowo, gdy brak innej możliwości dojazdu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2296/16).

Podsumowując powyższe, wskazać należy, iż przedmiotowa inwestycja nie wpływa na sposób dostępu do drogi dla nieruchomości skarżącego, zaś organ orzekający w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej nie posiada uprawnień do nakazania *inwestorowi* zmiany w tym zakresie przyjętych rozwiązań, zgodnie z oczekiwaniami strony skarżącej, skoro nie wynikają one z wiążących przepisów prawa.

Roszczenie skarżącego sprowadza się de facto do żądania zapewnienia innego dostępu do jego działki, niż ten zapewniony przez *inwestora* i przyjęty w zaskarżonej decyzji, co oznacza, że stanowi ono próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie
art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącego jest analogiczny z interesem każdej innej osoby,
na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji (kwestie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej). Uznanie przy tym, jak chciałby skarżący, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowana inwestycją (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353).

Natomiast jeżeli w związku ze zmianą - w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej - dostępu do drogi publicznej skarżący uważa, że doznał szkody to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt
II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że – poprzez realizację obiektu budowlanego – jego interes został bezprawnie naruszony, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet
z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa
w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził,
iż kwestia zmiany lokalizacji zjazdu z drogi publicznej nie świadczy o wywołaniu zaskarżoną decyzją prawnych uciążliwości, do jakich odwołuje się prawo budowlane, ponieważ tego rodzaju zagadnienie nie wiąże się z naruszeniem istoty prawa własności.

Następnie szczególnego podkreślenia wymaga to, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora,* co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności
z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

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

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w piśmie z dnia 30 marca 2020 r., znak: WZDW.WD.5320.17.18/19, jak również zarzutów skarżącego*,* *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej strony został wyznaczony zgodnie z prawem, a zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym przepisów techniczno-budowlanych określonych w *rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*.

Z powyższych względów, za niezasadny uznać należy zarzut skarżącego, że brak zjazdu we wskazanej przez niego lokalizacji, tj. bezpośrednio z drogi wojewódzkiej, utrudni mu wykonywanie działalności gospodarczej. Podkreślić trzeba wyraźnie, iż ww. wskazane kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i *Minister,* badają zgodność z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Zatem kwestia rentowności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącego nie może być przedmiotem oceny
w ww. postępowaniu.

Również zarzut skarżącego, iż brak bezpośredniego zjazdu z drogi wojewódzkiej na jego nieruchomość, spowoduje zasadnicze obniżenie jej wartości użytkowej i rynkowej, uznać należy za chybiony, gdyż wskazane kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji, w postępowaniu w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i *Minister,* badają  zgodność
z prawem wniosku *inwestora,* nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Wielkopolskiego, jak
i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja
w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa. Jeśli przejęcie części nieruchomości skarżących spowoduje, iż nie będą mogli korzystać z pozostałej części zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, to stronie przysługuje możliwości wystąpienia do *inwestora* z wnioskiem o nabycie działki w całości w drodze umowy cywilnoprawnej (wykup „tzw. resztówki”).

Prawo własności którego ochronę zapewniają przepisy Konstytucji RP, nie jest prawem bezwzględnym
i może być ograniczane, pod warunkiem, że nastąpi to tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie,
w jakim nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP*). Wywłaszczenie jest natomiast dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP*).

W kontrolowanym postępowaniu powyższe warunki wywłaszczenia zostały spełnione. Przejście z mocy prawa własności części nieruchomości skarżącego, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi następuje na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, przewidujących obowiązek ustalenia odszkodowania (art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*). Podkreślić także należy, że pozbawienie skarżącego prawa własności stanowi realizację celu publicznego, jakim jest inwestycja drogowa. Przy realizacji inwestycji drogowej, której celem jest poprawa bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi zatem do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw
i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponownie w tym miejscu wyjaśnić należy, że decyzja o pozwoleniu na budowę (w niniejszej sprawie decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej, co miało miejsce w niniejszej sprawie.

Dodać należy, że poruszane przez skarżącego w piśmie z dnia 27 października 2020 r., kwestie dotyczące wysokości odszkodowania nie są przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Zgodnie
z art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, decyzję o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji wydaje Wojewoda Wielkopolski w odrębnym postępowaniu. Zauważyć należy, iż kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Za niezasadny należy uznać wniosek skarżącego o powołanie biegłego z zakresu projektowania
i gospodarczego wykorzystania dróg.

Zwrócić również należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

Podkreślenia wymaga, że szczególny charakter postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polega m.in. na skróceniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego. Prowadzenie dowodu z opinii biegłego, nie tylko nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem
i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16. opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydane w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r.
o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.), w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

To, że organy mają obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego w sprawie, nie oznacza, że automatycznie powinny uwzględnić każdy wniosek dowodowy zgłoszony przez stronę. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko z faktu samego negowania stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę lub organ administracji. Wykazanie zasadności dopuszczenia dodatkowych dowodów jest niezbędne zwłaszcza w takich sprawach, gdy rozstrzygnięcie organu administracji oparte jest na dokumentach sporządzanych przez podmioty fachowo wyspecjalizowane (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2700/15)

W omawianej sprawie powyższe nie zaistniało, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy orzekające ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Natomiast zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, organ orzekający nie jest związany wnioskiem o przeprowadzenie dowodu na okoliczność, która w sposób nie budzący wątpliwości może być ustalona przez organ na podstawie dokumentów zebranych w sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12).

Podkreślenia także wymaga, że szczególny charakter postępowania w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polega m.in. na skróceniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego. Raz jeszcze wypada przypomnieć, że to inwestor decyduje o przebiegu projektowanej inwestycji. Prowadzenie dowodu z opinii biegłego, co do możliwości zmiany dostępu do drogi dla działki skarżącego, w inny, niż zaprojektowany przez *inwestora*, sposób, nie tylko, że nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem inwestora nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem.

Za chybione uznać należy zarzuty skarżącego, że *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* nie spełnia postulatów jasności, adekwatności, zrozumiałości, prostoty i jednoznaczności.

Wojewoda Wielkopolski w sposób odpowiadający art. 107 § 3 *kpa* uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę. Analizy materiału dowodowego organ I instancji dokonał zgodnie
z art. 80 *kpa* i wynik tej analizy, łącznie z oceną zebranych dowodów, przedstawił w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Zatem uzasadnienie zaskarżonej *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* – wbrew twierdzeniu zawartym w odwołaniu – zostało sporządzone w zgodzie z art. 107 § 3 *kpa*.

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

Odnosząc się do wniosku Pana P. I. o zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, zwrócić należy uwagę, ze nie może on zostać uwzględniony, bowiem ani przepisy *kpa* ani *specustawy drogowej*, stanowiące podstawę do wydania niniejszej decyzji, nie przewidują możliwości orzeczenia
o zwrocie skarżącemu kosztów postępowania odwoławczego.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, iż każde z podań, w tym obejmujące środki zaskarżenia, podlega regulacji dotyczącej opłat i kosztów postępowania zawartej w art. 261–267 *kpa*. Trzeba jednak zaznaczyć, że na gruncie brzmienia załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1827, z późn. zm.), w tym w szczególności pkt 53 jego części I, wszystkie środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej nie podlegają opłacie skarbowej.

To samo dotyczy również innych kategorii opłat o charakterze administracyjnym. Można więc stwierdzić, że, co do zasady, środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej są wolne
od jakichkolwiek opłat związanych *stricte* z wniesieniem tych środków (tj. takich opłat, których uiszczenie stanowi warunek dopuszczalności danego środka).

W konsekwencji, brak jest potrzeby rozważania problematyki zwolnienia od opłat, kosztów i należności związanych z wnoszeniem omawianych środków zaskarżenia, czy zwrotu kosztów postępowania.

Niezasadny jest również wniosek Pana P. I. o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności zaskarżonej *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

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.

Ustawodawca nie precyzuje, w jakich przypadkach nałożenie rygoru będzie uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym. Warto jednak w tym miejscu dodać, że w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego, przesłanki te będą zachodzić, m.in. jeśli nadanie rygoru jest uzasadnione obowiązkiem terminowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na budowę dróg czy też nawet koniecznością poprawy jakości i bezpieczeństwa ruchu (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1662/07, i z dnia 28 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06, i z dnia 16 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1099/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 96/10).

W analizowanej sprawie, zarówno w ocenie organu I, jak i II instancji, uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej przemawiało za nadaniem zaskarżonej *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* takiego rygoru.

Uzasadniając natomiast rozstrzygnięcie podjęte w pkt II niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania wniesionego przez Panią M. I., *Minister* stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu I instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie.

Zwrócić należy uwagę, że w odwołaniu z dnia 30 grudnia 2019 r., wniesionym wspólnie z Panem P. I., zawnioskowano o niepomijanie Pani M. I. jako strony postępowania.

Tymczasem, jak wynika z akt sprawy, w tym zapisu księgi wieczystej, właścicielem ww. działki nr 108/1, z obrębu 0022 Świątniki jest wyłącznie Pan P. I. Natomiast z akt sprawy nie wynika, aby Pani M. I. była jej współwłaścicielem, bądź posiadała jakikolwiek tytuł prawny do ww. nieruchomości.

Ponadto, ze zgromadzonego przez Wojewodę Wielkopolskiego materiału dowodowego nie wynika, aby Pani M. I. była właścicielem lub użytkownikiem wieczystym którejkolwiek z nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W aktach przedmiotowej sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż Pani M. I. przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym przedmiotową inwestycją drogową.

W związku z powyższym, zasadnym było wykazanie przez Panią M. I., interesu prawnego, dotyczącego zaskarżonego rozstrzygnięcia, co było przedmiotem wezwania Ministra Rozwoju z dnia 13 marca 2020 r., znak: DLI-I.7621.3.2020.PS.2.

Powyższej czynności skarżąca miała dokonać w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem załatwienia sprawy na podstawie posiadanego materiału dowodowego. Ww. wezwanie zostało skutecznie doręczone Pani M. I. w dniu 20 marca 2020 r. Skarżąca udzieliła odpowiedzi na ww. wezwanie w piśmie z dnia 28 marca 2020 r.

W ww. piśmie Pani M. I. wskazała, że jako osoba prowadząca działalność gospodarczą i zamieszkująca na działce nr 108/1 użytkuje ją dla celów gospodarczych i mieszkaniowych. Skarżąca wskazała, że jako osoba mająca zgłoszoną działalność gospodarczą na przedmiotowej działce i faktycznie ją tam prowadząc jest zainteresowana dojazdem i wjazdem na nią w sposób określony od ulicy – drogi powiatowej od frontu działki z tytułu zaopatrzenia samochodami ciężarowymi oraz ekspozycji ciągników i maszyn rolniczych, a także ze względu na dojazd dla kupujących i załadowujących sprzedawane towary, a także konieczność dalszego poszerzania oferty sprzedaży o nawozy i materiały do produkcji. Ponadto, Pani M. I. wskazała, że firma R., której jest właścicielką, jest najemcą działki 108/1.
Po zapoznaniu się z ww. wyjaśnieniami Pani M. I., *Minister* stwierdził, że wniesione odwołanie może leżeć wprawdzie w interesie skarżącej, interes ten jednak, jako niemający charakteru pochodnego
z prawem własności nieruchomości (w tym przypadku prawo chronione, z którego wywodzony jest interes prawny), ma wyłącznie charakter faktyczny. Trzeba odnotować, iż analogiczne interesy
w sprawie może mieć szereg osób (podmiotów), dla których faktycznie sposób rozstrzygnięcia sprawy ma znaczenie. Organ nie może uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Z samego faktu prowadzenia działalności gospodarczej oraz zamieszkiwania na przedmiotowej działce, Pani M. I. nie może wywodzić posiadania interesu prawnego w niniejszym postępowaniu. Jest to bowiem interes o charakterze faktycznym, a nie prawnym, nie ma bowiem normy prawa materialnego, która wprost – niezależnie od stosunków łączących ją z Panem P. I. – dawałaby jej prawo do tego gruntu. Posiadanie jest bowiem cechą stanu faktycznego, a posiadacz nie jest stroną postępowania wywłaszczeniowego - nie ma bowiem praw podlegających wywłaszczeniu. Interes posiadacza, jako niemający charakteru pochodnego z prawem własności nieruchomości (w tym przypadku prawo chronione, z którego wywodzony jest interes prawny), ma wyłącznie charakter faktyczny.

Posiadacz nieruchomości nie legitymuje się zatem interesem prawnym lecz interesem faktycznym, który nie uprawnia do udziału w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym. Trzeba odnotować,
analogiczne interesy w sprawie może mieć szereg osób (podmiotów), dla których faktycznie sposób rozstrzygnięcia sprawy ma znaczenie.

Wskazać także należy, iż o interesie prawnym przysługującym skarżącej w przedmiotowym postępowaniu nie stanowi również umowa najmu działki nr 108/1, na którą to umowę powołuje się skarżąca. Z umowy najmu nie wypływają dla niej jakiekolwiek uprawnienia do uczestnictwa w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji.

Jak już to wcześniej wskazano interes prawny musi bowiem znaleźć swoje źródło w normie prawa materialnego, jak to ma miejsce w przypadku właściciela, czy użytkownika wieczystego, jako że ich prawo
do nieruchomości jest prawem rzeczowym i znajduje swoje źródło w konkretnej normie materialnego prawa cywilnego. Natomiast prawo strony skarżącej do części terenu objętego inwestycją wynikające z umowy najmu, czyli tylko i wyłącznie ze stosunku zobowiązaniowego, znajdującego swoje źródło w umowie cywilnoprawnej, nie da się wywieść z konkretnej normy prawa materialnego. Posiadany przez skarżącą interes w przedmiotowym postępowaniu to wyłącznie interes o charakterze faktycznym, a nie prawnym, nie ma bowiem normy prawa materialnego, która wprost stanowiłaby o przysługującym skarżącej prawie
do gruntu. Stwierdzić należy, iż umowa najmu należy do kategorii umów prawa cywilnego i w związku z tym podlega ona także jego skutkom (np. w kwestii rozliczeń, nakładów czy też rozwiązania umowy). Skutki obligacyjne jakie rodzi ta umowa, wbrew stanowisku prezentowanemu przez skarżącą, nie mogą zatem stanowić podstawy do przyznania jej przymiotu strony w niniejszej sprawie.

Tak sformułowany interes faktyczny, a nie prawny skarżącej, jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

Wskazać ponownie należy, że w art. 28 *kpa* ustawodawca przymiot strony w postępowaniu administracyjnym powiązał z istnieniem interesu prawnego lub obowiązku podmiotu żądającego podjęcia czynności organu. Interes prawny, o którym mowa w ww. przepisie pojmowany jest jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes prawny musi być własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a więc nie ewentualny.

Natomiast Pani M. I. jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Skarżąca nie legitymuje się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że jest stroną postępowania w sprawie o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji
w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone
w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest – w aspekcie ustalania katalogu stron – ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron
w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań. Tymczasem zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt
K 4/10), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. postanowienie składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazuje się, że postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego. Budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

W konsekwencji, w ocenie *Ministra*, Pani M. I. nie może być uznana za stronę
w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie zostało wniesione przez podmiot nie posiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 *kpa*. Stwierdzenie przez organ odwoławczy,
że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*. Wobec powyższego oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności orzekania co do wszystkich odwołań (w tym tych niepochodzących od stron) w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju, Pracy 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*.