Znak pisma: DLI-I.7621.9.2021.KK.21 (KO)

Warszawa, 31 stycznia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i 3 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, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań: Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H., Pani M. A., Pani R. K., Pana D. K., Pani G. P. i Pana Z. P., od decyzji Wojewody Lubelskiego nr 1/21   
z dnia 18 stycznia 2021 r. znak: IF-I.7820.11.2020.AM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku granica Miasta Zamość – Łabunie od km 179+113 do km 184+716”,

1. **Uchylam**:

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszu 5, licząc od dołu strony, zapis:

„**oraz na działkach przeznaczonych pod:**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 8, w wierszu 11, licząc od góry strony, zapis:

„**II. Linie rozgraniczające teren inwestycji**”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 30, w wierszu 8, licząc od góry strony, zapis:

„**6. Nakładam obowiązek budowy i przebudowy innych dróg publicznych na działkach:**”,

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

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 3,   
  nowego zapisu:

„Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wymienionych w powyższych pkt 1-16, przeznaczonych pod pasy drogowe innych dróg publicznych, i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.

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

**oraz na działkach przeznaczonych pod:”**,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 8,   
  w wierszu 11, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**II.** **Określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych:**”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 30, w wierszu 8, nowego zapisu:

„**6. Nakładam obowiązek przebudowy innych dróg publicznych na działkach:**”,

* zatwierdzenie zaświadczenia o przynależności o przynależności Pana P. A. T. do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa i ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołań: Pani G. P., Pana Z. P., Pani M. A., Pani R. K. oraz Pana D. K..**

**UZASADNIENIE**

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana R. P., wystąpił do Wojewody Lubelskiego   
z wnioskiem z dnia 2 czerwca 2020 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku granica Miasta Zamość – Łabunie od km 179+113 do km 184+716”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Lubelski wydał decyzję nr 1/21 z dnia 18 stycznia 2021 r., znak: IF-I.7820.11.2020.AM, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Lubelskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku granica Miasta Zamość – Łabunie   
od km 179+113 do km 184+716” i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Lubelskiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli:

* Pani J. H., reprezentowana przez Pana P. H. [pismo z dnia 2 lutego 2021 r. nadane w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada   
  2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”], uzupełnione pismami z dnia 12 kwietnia 2021 r.   
  oraz 2 listopada 2022 r.
* Pani M. A. (pismo z dnia 2 lutego 2021 r. nadane w tym samym dniu   
  w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*),
* Pani R. K. (pismo z dnia 2 lutego 2021 r. nadane w tym samym dniu   
  w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*),
* Pan D. K. (pismo z dnia 2 lutego 2021 r. nadane w tym samym dniu   
  w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*),
* Pani G. P. i Pan Z. P. (pismo z dnia 8 lutego 2021 r. nadane   
  w tym samym dniu w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego   
  w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*).

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w stosunku   
do *decyzji Wojewody Lubelskiego*, jak i postępowania administracyjnego zakończonego jej wydaniem*.*

Jednocześnie w tym miejscu wskazania wymaga, iż postanowieniem Ministra Rozwoju   
i Technologii z dnia 31 stycznia 2024 r. znak: DLI-I.7621.9.2021.KK.20(KO),   
Minister Rozwoju i Technologii odmówił Pani E. B. przywrócenia terminu   
do wniesienia odwołania od ww. decyzji Wojewody Lubelskiego nr 1/21 z dnia   
18 stycznia 2021 r. znak: IF-I.7820.11.2020.AM.

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

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

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

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 „*ustawa 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 ww. 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 (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.; obecnie – Dz.U. z 2023 r. poz. 682), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym,   
a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Zamość z dnia 21 czerwca 2018 r., znak: GiOŚ.6220.1.2017, ustalającą środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku gr. m. Zamość – Łabunie od km 179+113 do km 184+716”, zwaną dalej „*decyzją środowiskową*”,
* decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni   
  w Zamościu nr 307/D/ZUZ/2019, znak: LU.ZUZ.3.421.254.2019.AH, z dnia   
  4 listopada 2019 r. udzielającą pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie przebudowy urządzeń wodnych, rowów odpływowych, przepustów, wykonanie urządzeń wodnych i usługę wodną, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Lubelskiego z dnia 30 marca 2020 r. znak:   
  IF-I.7840.11.155.2019.RP, udzielającym zgody na odstępstwo od przepisów   
  § 9 ust. 1 pkt 3, § 39 ust. 1, § 55 ust. 2, § 62 ust. 2, § 113 ust. 7 pkt 1 i 5   
  w zw. z § 78 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”.

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.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on – z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa poniżej - wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b   
ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *decyzję środowiskową*oraz *pozwolenie wodnoprawne.*

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

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Lubelskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

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

Wojewoda Lubelski pismem z dnia 6 listopada 2020 r., znak:   
IF-I.7820.11.2020.AM, 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 Lubelski wydał decyzję nr 1/21 z dnia 18 stycznia 2021 r., znak:   
IF-I.7820.11.2020.AM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 17 na odcinku granica Miasta Zamość – Łabunie od km 179+113 do km 184+716”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Lubelski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Lubelski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Lubelskiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 25 stycznia 2021 r. znak: IF-I.7820.11.2020.AM, 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 Lubelskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

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

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

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

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

Po dokonaniu nowelizacji *specustawy drogowej* ww. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r.,   
w myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych, i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i 2 *specustawy drogowej*).   
Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno   
dla budowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi wojewódzkiej nr 829),   
jak i innych dróg publicznych.

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

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć,   
iż w *decyzji Wojewody Lubelskiego* (str. 2 – 3) wskazano działki przeznaczone pod pasy drogowe innych dróg publicznych. Na mapie w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, przedłożonej przez *inwestora*   
wraz z wnioskiem o wydanie decyzji, a następnie zatwierdzonej przez Wojewodę Lubelskiego jako załącznik do zaskarżonej decyzji, opisana i wrysowana została linia rozgraniczająca pas drogowy drogi krajowej nr 17 (przerywana pogrubiona linia koloru czerwonego), jak i linia rozgraniczająca pasy drogowe innych dróg publicznych (przerywana pogrubiona linia koloru pomarańczowego), które są budowane w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej.

Analizując w tym zakresie *decyzję Wojewody Lubelskiego*, organ odwoławczy zauważył,   
iż tytuł pkt II *decyzji Wojewody Lubelskiego* odnosi się do linii rozgraniczających teren inwestycji, jednak bez wyraźnego wskazania, że w niniejszej sprawie określone również zostały granice pasów drogowych innych dróg publicznych (art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*). Zwrócić należy uwagę, iż w ww. pkt II zaskarżonej decyzji Wojewoda Lubelski określił linię rozgraniczającą pas drogowy drogi krajowej nr 17, oznaczoną na mapie z przebiegiem inwestycji przerywaną pogrubioną linią koloru czerwonego, oraz linię rozgraniczającą pasy drogowe innych dróg publicznych, oznaczoną na ww. mapie przerywaną pogrubioną linią koloru pomarańczowego.

Ponadto, w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Lubelskiego* brak jest jednoznacznej informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych,   
o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, na działkach znajdujących się w liniach rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych, wymienionych na str. 2 – 3 decyzji w pkt 1-16.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* – korzystając z uprawnień reformatoryjnych wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – określił obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach znajdujących się w projektowanych pasach innych dróg publicznych, jak również zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku. Dodatkowo, organ odwoławczy doprowadził tytuł pkt II *decyzji Wojewody Lubelskiego*do zgodności z brzmieniem art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*,   
albowiem w rozpoznawanej sprawie – jak wyjaśniono powyżej – wyznaczone zostały granice pasów drogowych innych dróg publicznych.

Jednocześnie, *Minister* stwierdził konieczność dokonania korekty *decyzji Wojewody Lubelskiego* w zakresie zapisu dotyczącego ustalenia obowiązku budowy i przebudowy innych dróg publicznych na działkach położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, w tym poza liniami rozgraniczającymi pasy drogowe innych dróg publicznych.   
Na stronie 30 kontrolowanej decyzji mowa jest bowiem o „budowie   
i przebudowie innych dróg publicznych”, podczas gdy na stronach 3 -4 *decyzji Wojewody Lubelskiego* oraz w pkt VIII.6 decyzji ujęte zostały działki przeznaczone pod przebudowę innych dróg publicznych (nie zaś pod ich budowę, które – jak wyżej wskazano – zostały wymienione na str. 1 - 2 decyzji organu I instancji). Powyższa zmiana również znajduje odzwierciedlenie w pkt I niniejszej decyzji *Ministra*.

Ponadto, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* (w brzmieniu obowiązującymna dzień złożenia wniosku o wydanie zaskarżonej decyzji), wniosek   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualnym na dzień opracowania projektu. Z kolei art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane* stanowi, że podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi wpis, w drodze decyzji, do centralnego rejestru, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. a, oraz – zgodnie z odrębnymi przepisami – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

Powyższe oznacza, że projekt budowlany winien zostać wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 kwietnia   
2015 r., sygn. akt II SA/Lu 1211/14).

Tymczasem, jak wynika z projektu zagospodarowania terenu, będącego załącznikiem   
nr 1/1 do ww. *decyzji Wojewody Lubelskiego*, Pan P. A. T. brał udział   
w opracowywaniu projektu budowlanego (branża teletechniczna), lecz brakuje w nim zaświadczenia o jego przynależności do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, aktualnego na dzień sporządzenia projektu budowlanego, tj. 16 września 2019 r.

W rezultacie koniecznym stało się wezwanie *inwestora* o przedłożenie   
ww. zaświadczenia o przynależności Pana P. A. T. do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem   
od odpowiedzialności cywilnej, aktualnego na dzień sporządzenia projektu budowlanego, tj. 16 września 2019 r.

Pismem z dnia 21 grudnia 2022 r., znak: DLI-I.7621.9.2021.K0.12(IM), *Minister* wezwał *inwestora* do przedłożenia 4 egzemplarzy zaświadczenia o przynależności Pana P. A. T. do właściwej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa   
wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, aktualnym na dzień sporządzenia projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej, tj. 16 września 2019 r.

*Inwestor* uczynił zadość ww. wezwaniu *Ministra*, przedkładając brakujące dokumenty przy piśmie z dnia 5 stycznia 2023 r., L. dz. 86/DK\_17\_2/2022.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, organ odwoławczy,   
działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Lubelskiego*, w ramach której zatwierdził zaświadczenie o przynależności   
Pana P. A. T. do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, aktualne na dzień sporządzenia projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej, tj. 16 września 2019 r., przedłożone przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 5 stycznia 2023 r.,   
jako załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

Rozpatrując zarzuty skarżących stron, 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, pismem z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak:   
DLI-I.7621.9.2021.AN.5(IM), organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniu skarżącej strony. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia 14 kwietnia 2022 r., L. dz. 86/DK\_17\_2/2022, odniósł się do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym przy piśmie z dnia 21 września 2022 r., znak:   
DLI-I.7621.9.2021.KO.7(IM), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*,   
o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie. Skarżące strony nie skorzystały z przysługującego im prawa.

Odnosząc się do podnoszonych we wspólnym odwołaniu zarzutów Pana D. K. oraz Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H., w pierwszej kolejności podkreślić należy, że podmiot wnoszący odwołanie musi wykazać istnienie po jego stronie interesu prawnego, czyli konkretnego i aktualnego prawnie chronionego interesu, którym może być realizowany na gruncie określonego przepisu prawa, najczęściej materialnego, bezpośrednio wiążącego zaskarżony akt z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony. Taki obowiązek determinuje też zakres zaskarżenia decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18).

Interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych   
ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości. W wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca inwestycji liniowej, jaką jest inwestycja drogowa, oddziaływującej na prawa wielu osób wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności ochrony własnego, indywidulanego i określonego prawa i to tylko w tym zakresie, w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa.

Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej.

W związku z powyższym, za niezasadne należy uznać zarzuty Pana D. K. oraz Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H.,  
dotyczące lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej na innych działkach,   
w szczególności wskazywanej przez nich działce nr 105/3 z obrębu 0008 Jatutów, której skarżący nie są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi, w związku z czym inwestycja, a zakresie, w jakim jest realizowana na tej działce, nie ingeruje w prawo własności skarżących.

Fakt, iż planowana inwestycja ma charakter publiczny, nie oznacza, że stroną postępowania w sprawie ustalenia jej lokalizacji jest każdy podmiot, który wyrazi chęć uczestnictwa w takim postępowaniu. 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 postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego, gdyż budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi priorytetowy cel publiczny. Uproszczona procedura lokalizacji dróg publicznych jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie inwestycji drogowych, 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 postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego, gdyż budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi priorytetowy cel publiczny, bowiem jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Uproszczona procedura realizacji inwestycji w zakresie budowy dróg publicznych jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Wniesione odwołanie w zakresie ww. działek, które nie stanowią własności Pana D. K. oraz Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H., może leżeć wprawdzie w interesie skarżących, interes ten jednak ma charakter wyłącznie faktyczny. Skarżący bowiem są wprawdzie bezpośrednio zainteresowani rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie mogą jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa materialnego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji.

W konsekwencji, w ocenie *Ministra*, zarzuty Pana D. K. oraz Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H., podniesione   
w odwołaniu, a nie dotyczące działek stanowiących ich własność, nie mogły zostać rozpatrzone przez *Ministra*.

Odnosząc się do zarzutów Pana D. K. oraz Pani J. H., reprezentowanej przez Pana P. H., w zakresie ich interesu prawnego, stwierdzić należy, że sprowadzają się one głównie do braku zgody skarżących na lokalizację projektowanej zatoki autobusowej w sposób wskazany we wniosku *inwestora* oraz zatwierdzony *decyzją Wojewody Lubelskiego.* Skarżące strony domagają się zmiany lokalizacji projektowanej inwestycji poprzez usytuowanie jej np. w miejscu istniejącego przystanku autobusowego w m. Jatutów, gmina Zamość, na odcinku DK 17 km 181+530,90 lub na odcinku DK 17 181+20 do 181+290, na terenach bez zabudowy mieszkalnej. Rozpatrując ww. zarzut, wskazać należy, co następuje.

Wyjaśnić należy, że *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Lubelskiego,* 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.

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

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

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

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

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

*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”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Przechodząc zaś na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że z akt sprawy wynika,   
iż działki skarżących (działka nr 104/1 z obrębu 0008 Jatutów - należąca do Pani J. H., oraz działka 105/4 z obrębu z obrębu 0008 Jatutów - stanowiąca własność Pana D. K.) zostały objęte podziałem nieruchomości   
i wywłaszczone w niezbędnym minimum, zatem obejmują tylko te fragmenty działek, które są konieczne do budowy projektowanej inwestycji i wymaganej infrastruktury,   
tj. m.in. pobocza i zatoki autobusowej.

Odnosząc się zaś do propozycji zmiany lokalizacji części przedmiotowej inwestycji, *inwestor* w piśmie z dnia 14 kwietnia 2022 r. wskazał, że lokalizacja zatoki autobusowej została ustalona zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* oraz była pozytywnie zaopiniowana i bez dodatkowych zastrzeżeń przez Wójta Gminy Zamość w piśmie z dnia 26 czerwca 2019 r. znak: GZOK.7226.64.2019. Zaprojektowana zatoka autobusowa stanowi uzupełnienie zatoki autobusowej   
w km 181 + 408,16 strona lewa – ustalonej w miejscu istniejącego przystanku autobusowego wyposażonego w wiatę i oznakowanego znakami D-15, P-17 „linia przystankowa”.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że w dniu 21 września 2022 r. weszło   
w życie [rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (poz. 1518)](https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2022/1518), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych*”, które zastąpiło m.in. *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.* Przy czym w myśl § 115 ust. 1 pkt 1) *rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych,* do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego ‒ stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, tj. w niniejszej sprawie stosuje się przepisy *rozporządzenie   
w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

W kontekście zaś drugiej propozycji skarżących dotyczącej alternatywnego zaprojektowania ww. zatoki poprzez ustalenie jej na odcinku od km 181 + 200 do km 181 + 290, *inwestor* podkreślił w swoim stanowisku z dnia 14 kwietnia 2022 r., iż została ona wykorzystana jako zatoka do kontroli pojazdów km 181 + 269,97, co także było pozytywnie zaopiniowane przez Komendę Wojewódzką Policji w Lublinie (Wydział Ruchu Drogowego) w piśmie z dnia 19 czerwca 2019 r., znak: R-1856/2019/MT.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, *Minister* stwierdził, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Lubelskiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących.

W ocenie *Ministra*, żądania skarżących dotyczące zmiany lokalizacji przedmiotowej zatoki są zatem niezasadne.

Zaznaczenia wymaga bowiem ponownie, iż zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden   
z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może bowiem 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.

Należy stwierdzić, że zdecydowana większość inwestycji publicznych,   
zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem. Jest przy tym rzeczą nie budzącą kontrowersji, że wydana w sprawie decyzja ingeruje w przysługujące skarżącemu prawo własności nieruchomości. Jest to jednak ingerencja w granicach dopuszczonych przez ustawodawcę, jako konieczna dla realizacji inwestycji drogowych, dla dobra publicznego. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy szybkiej i sprawnej poprawie infrastruktury drogowej, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 704/09, i z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dostrzec zaś trzeba, że skarżący domagają się utrzymania swojego status *quo* w zakresie, w jakim dotychczas korzystali z ww. nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. 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. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone.   
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.

Mając zaś na uwadze wątpliwości skarżących co do bezpieczeństwa i prawidłowości przyjętych rozwiązań techniczno-wykonawczych, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej* do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany   
wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy* *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.

Projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za konstrukcję drogi i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Zgodnie bowiem   
z art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach, wymaganiami *ustawy Prawo budowlane*, przepisami innych ustaw oraz zasadami wiedzy technicznej. Powyższe musi być potwierdzone stosownym oświadczeniem o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,   
które w niniejszej sprawie znajduje się w projekcie budowlanym.

Należy podkreślić, że to projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji   
w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 11b   
w zw. z art. 11d *specustawy drogowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a *specustawy drogowej*   
(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia   
2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać również należy, iż ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziła zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt   
(art. 20 *ustawy Prawo budowlane*). Sprawdzenie zgodności z przepisami,   
w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt. 2 *ustawy Prawo budowlane*). Powyższe przepisy korespondują z szeroką odpowiedzialnością projektanta za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany – art. 20, art. 93 pkt. 1, art. 95 i nast. *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Legalis nr 1680462).

Odnosząc się do obaw skarżących, iż realizacja przedmiotowej inwestycji wiązała się będzie ze znacznym wzrostem hałasu, spalin i pyłów drogowych ponad dopuszczalne normy, co w konsekwencji będzie wywoływać problemy zdrowotne, zwrócić należy uwagę, że wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym przez Wójta Gminy Zamość i zakończonym *decyzją środowiskową*.

W myśl art. 86 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz   
o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy, zatem m.in. organy administracji publicznej rozstrzygające w przedmiocie lokalizacji inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy   
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie). Oznacza to, że decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane,   
a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza de facto o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 652/19, z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 304/17, i z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2732/14).

Tak więc należy stwierdzić, że ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku   
ww. postępowania środowiskowego. Z uzasadnienia *decyzji środowiskowej* nie wynika natomiast, aby na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań dla omawianej inwestycji skarżący wnosili jakiekolwiek uwagi czy zastrzeżenia.

W związku z powyższym, zarówno Wojewoda Lubelski, jak i *Minister*, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, związani byli ustaleniami *decyzji środowiskowej* w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji omawianego przedsięwzięcia.

Jednocześnie należy podkreślić, iż w *decyzji środowiskowej* wskazano, iż w fazie realizacji inwestycji, na obszarach sąsiadujących z planowanym przedsięwzięciem wystąpi emisja hałasu wywołana pracą sprzętu budowlanego oraz ruchem środków transportu. Pogorszenie klimatu akustycznego związane z prowadzeniem prac budowlanych będzie miało charakter okresowy, krótkotrwały i ustąpi po zakończeniu robót.   
Aby zminimalizować wpływ przedsięwzięcia na klimat akustyczny prace budowlane należy prowadzić wyłącznie w porze dnia (tj. w godzinach 6:00 - 22:00) oraz ograniczyć równoczesną pracę sprzętu emitującego największy hałas. Należy także zorganizować czas pracy tak, aby zmniejszyć liczbę przejazdów ciężkich samochodów i maszyn. Zaplecze budowy powinno być zlokalizowane możliwie jak najdalej od terenów zabudowy chronionej przed hałasem. Prace w pobliżu tych terenów należy przeprowadzać w możliwie jak najkrótszym czasie. Klimat akustyczny w rejonie planowanej inwestycji kształtowany jest przez pojazdy poruszające się po rozpatrywanym odcinku drogi krajowej nr 17.

Jak wskazał dalej organ środowiskowy, na podstawie raportu, w którym zamieszczono obliczenia propagacji dźwięku, można stwierdzić, że obecnie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów dźwięku na granicy najbliższych terenów chronionych akustycznie, zarówno w porze dnia, jak i nocy. Istotny wpływ na stan klimatu akustycznego w otoczeniu przedmiotowej drogi ma obecny zły stan nawierzchni (ubytki, pęknięcia, koleiny). Z raportu wynika, że po realizacji planowanej inwestycji nastąpi poprawa klimatu akustycznego na terenach sąsiadujących z planowaną inwestycją   
w związku z polepszeniem stanu istniejącej nawierzchni. Rozbudowa analizowanego odcinka drogi krajowej będzie korzystna dla środowiska pod względem emisji hałasu   
w stosunku do stanu istniejącego, z uwagi na wykonanie nowej, równej nawierzchni,   
co spowoduje zwiększenie płynności ruchu pojazdów i przyczyni się do zmniejszenia poziomu emitowanego hałasu. Z raportu wynika też, że niepodjęcie przedmiotowego przedsięwzięcia zmierzającego do poprawy stanu technicznego drogi spowoduje dalszy wzrost emisji hałasu komunikacyjnego, a przez to pogarszanie się klimatu akustycznego na licznych terenach objętych ochroną przed hałasem przylegających do drogi.   
W tej sytuacji przy obecnym stanie drogi i istniejących warunkach akustycznych w jej otoczeniu przy uwzględnieniu celu i charakteru inwestycji oraz przewidywanej poprawie klimatu akustycznego w jej otoczeniu po zrealizowaniu inwestycji, nie stwierdza się obowiązku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Stwierdzono natomiast potrzebę sporządzenia analizy porealizacyjnej, która pozwoli określić faktyczny wpływ przedsięwzięcia na klimat akustyczny w terminie 8 miesięcy od dnia oddania przedmiotowego odcinka drogi krajowej nr 17 do użytkowania.

Wyjaśnić przy tym należy, iż niedopuszczalna jest w postępowaniu o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej analiza prawidłowości (ocena) decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, wydanej   
w odrębnym postępowaniu, jak również dokumentów stanowiących podstawę jej wydania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1737/11 i z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 710/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodać należy, iż tak sformułowane zarzuty wskazują na interes faktyczny, a nie prawny, skarżących, który jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. W praktyce nie istnieją bowiem przedsięwzięcia drogowe niemające żadnego wpływu na otoczenie. Uznanie natomiast, że ochronie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. Gdyby organ musiał brać pod uwagę w toku postępowania zarzuty o zwiększeniu natężenia ruchu drogowego czy hałasu, w terenie zabudowanym nie dochodziłoby   
do rozbudowy czy budowy dróg publicznych, co niewątpliwie leży w interesie społecznym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia   
9 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 43/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezasadny należy uznać także zarzut skarżących odnośnie braku przekazania przez *inwestora* wcześniejszych planów i przeprowadzenia – przed wykonaniem dokumentacji technicznej – ustaleń ze stronami postępowania w zakresie umiejscowienia projektowanej zatoki autobusowej.

Podkreślić wyraźnie należy, iż *specustawa drogowa* nie zobowiązuje *inwestora*   
do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej konsultacjami społecznymi, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi   
w tym zakresie przepisami prawa. Oznacza to, że strona nie może skutecznie zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Natomiast uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt III niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pani G. P., Pana Z. P., Pani M. A., Pani R. K., *Minister* stwierdził,   
co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*,   
który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Przed rozpoznaniem odwołania niezbędne jest więc zbadanie przez organ drugiej instancji legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego ten środek zaskarżenia. Podkreślić należy, że prawo to jest niezależne od okoliczności, czy strona brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego   
w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest z pewnością inwestor. Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu o art. 28 *kpa*. Zgodnie bowiem z art. 11c *specustawy drogowej*, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *kpa*,   
z zastrzeżeniem przepisów tej ustawy.

Przy czym podkreślić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*. Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W ich przypadku przysługiwanie im przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości   
oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren, jak również nieruchomości, wobec których określono ograniczenia w korzystaniu dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*. Zgodnie zaś   
z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu   
ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreślany jest w szczególności realny i aktualny charakter interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, wynikający   
z zastosowania konkretnej normy prawnej. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym,   
że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu   
w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się z realnością,   
co oznacza, że powinien on istnieć w dacie stosowania norm. O interesie prawnym osobistym, własnym i indywidualnym można zaś mówić, gdy przypisać go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną. Przy tym interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, a nie wynikać z subiektywnego przekonania podmiotu o jego naruszeniu, czy wreszcie jego woli prowadzenia określonego postępowania (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1081/09, Lex nr 706394 oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1827/09, Lex nr 1165397, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego   
2009 r., sygn. akt II OZ 157/09, Lex nr 535061, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1996/97, Lex nr 48720).

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1588/12, LEX nr 1218392). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego.   
Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny   
w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy   
do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia   
i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827).

Zwrócić należy uwagę, że w odwołaniu z dnia 2 lutego 2021 r., Pani M. A. i Pani R. K. wystąpiły z żądaniem zmiany lokalizacji zatoki autobusowej, powołując się na prawo własności działek nr 104/1, 105/3 i 105/4 z obrębu 0008 Jatutów. Natomiast w odwołaniu z dnia 8 lutego 2021 r. Pani G. P. i Pan Z. P. domagają się utrzymania połączenia drogi gminnej 112235L z drogą krajową nr 17   
lub zagwarantowania relacji prawoskrętnych wjazdowo-wyjazdowych z ww. drogi gminnej.

Tymczasem z akt sprawy oraz informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego wynika, że Pani M. A., Pani R. K., Pani G. P. i Pan Z. P. nie figurują jako właściciele ani użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż przysługuje im ograniczone prawo rzeczowe do którejkolwiek nieruchomości znajdującej się w obszarze inwestycji. Ponadto, jak wynika z ustaleń *Ministra*, Pani M. A. i Pani R. K. nie posiadają tytułu prawnego do działek nr 104/1, 105/3 i 105/4 z obrębu 0008 Jatutów, na które powołują się w złożonym odwołaniu.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy Panią M. A., Panią R. K., Panią G. P. i Pana Z. P. można uznać za strony postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismami z dnia 29 marca 2021 r., znak:   
DLI-I.7621.9.2021.IM.1, oraz z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak:   
DLI-I.7621.9.2021.AN.4 (IM), wezwał ww. skarżących do wykazania przysługującego im interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Lubelskiego*,   
z pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, ich odwołania od *decyzji Wojewody Lubelskiego* zostaną rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

Na skutecznie doręczone ww. wezwania organu odwoławczego z dnia 29 marca 2021 r. i 6 kwietnia 2022 r., strony skarżące nie udzieliły odpowiedzi, a więc zgodnie   
z pouczeniem zawartym ww. wezwaniu, *Minister* rozpoznał ich odwołania w oparciu   
o posiadany materiał dowodowy. Tym samym organ uznał, iż materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby tym skarżącym przysługiwał przymiot strony - w rozumieniu art. 28 *kpa* - w sprawie dotyczącej zezwolenia   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Pani M. A., Pani R. K., Pani G. P. i Pan Z. P., poprzez brak udzielenia odpowiedzi na ww. wezwania z dnia 29 marca 2021 r.   
i 6 kwietnia 2022 r. nie skonkretyzowali na czym polegają ich interesy prawne w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Skarżący nie wskazali zatem, z jakiego przepisu prawa materialnego, mającego bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną, wywodzą swoje interesy prawne w sprawie o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Natomiast, jak już to zostało wyżej wyjaśnione, 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.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, że interesy skarżących przybierają w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pani G. P., Pan Z. P., Pani M. A. oraz Pani R. K., są wprawdzie bezpośrednio zainteresowani rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej na etapie postępowania w I i II instancji, jednakże nie mogą oni tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa materialnego, mającym stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji na etapie postępowania odwoławczego.

Skarżący nie legitymują się interesem prawnym opartym na prawie materialnym,   
lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że są stronami postępowania w sprawie   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.   
Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

Natomiast uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest – w aspekcie ustalania katalogu stron – ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań.

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.

W konsekwencji, w ocenie *Ministra,* Pani G. P., Pan Z. P.,   
Pani M. A. i Pani R. K. nie mogą być uznani za strony w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Lubelskiego*.

Mając na uwadze fakt, że odwołanie z dnia 2 lutego 2020 r. - w zakresie w jakim zostało wniesione przez Panią M. A. i Panią R. K. Panią, oraz odwołanie z dnia 8 lutego 2020 r. złożone przez Panią G. P. i Pana Z. P., zostały wniesione przez podmioty nieposiadające 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 III rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją,   
które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Lubelskiego* (poza częścią uchyloną   
i skorygowaną niniejsza decyzją)nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

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

**Załącznik:**

**Nr 1 -** zaświadczenie o przynależności Pana P. A. T. do Lubelskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wraz z wymaganym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, aktualne na dzień sporządzenia projektu budowlanego przedmiotowej inwestycji drogowej, tj. na dzień 16 września 2019 r.