Znak pisma: DLI-III.7621.14.2023.KK.6 (DLI-I.JZ)

Warszawa, 28 czerwca 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani J. A.,   
Pani D. L., Pana S. L., Pani M. S. i Pana S. S. od decyzji Wojewody Wielkopolskiego nr 7/2023 z dnia 2 marca 2023 r., znak: IR-III.7820.10.2021.3, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 187 od km 45+813,40 do km 51+403,80, realizowanej w ramach inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 187 Oborniki - Żerniki w zakresie budowy ścieżki rowerowej”,

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

* znajdujące się na stronie 3, zapisy stanowiące dotychczasową treść pkt II ppkt 2.2.   
  i 2.3.,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, na stronie 3 zaskarżonej decyzji, nowej treści   
  pkt II ppkt 2.2. i 2.3.:

„2.2. Nieruchomości powstałe w wyniku podziału oznaczone tłustym drukiem   
w Tabeli 3 w pkt V decyzji, przy czym nieruchomości położone w granicach pasa drogowego innej drogi publicznej, tj. drogi gminnej, oznaczone zostały dodatkowo symbolem (G).

2.3. Nieruchomość, która w całości staje się własnością Województwa Wielkopolskiego, oznaczona w Tabeli 4 w pkt VI.2 decyzji.”,

* dodanie, na stronie 11 zaskarżonej decyzji, zapisu stanowiącego treść pkt XVIII   
  ppkt 4:

„4. Ustalam obowiązek budowy innych dróg publicznych na nieruchomościach przedstawionych w Tabeli nr 3 w pkt V decyzji, oznaczonych symbolem (G),   
i zezwalam na wykonanie tego obowiązku. Zgodnie z art. 11f ust. 2a specustawy*,* 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, właściwym zarządcom dróg.”.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 6 lipca 2021 r., znak: SMP/453/2021/1215/MM, uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana M. M., wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 187 od km 45+813,40 do km 51+403,80, realizowanej w ramach inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 187 Oborniki - Żerniki w zakresie budowy ścieżki rowerowej”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję nr 7/2023 z dnia 2 marca 2023 r., znak: IR-III.7820.10.2021.3, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Wielkopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 187 od km 45+813,40   
do km 51+403,80, realizowanej w ramach inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 187 Oborniki - Żerniki w zakresie budowy ścieżki rowerowej”,   
i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli: Pani J. A., Pani D. L., Pan S. L.,   
Pani M. S. i Pan S. S. [pismo z dnia 21 marca 2023 r. nadane   
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.), w dniu 22 marca 2023 r.].

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. z 2024 r. poz. 739) - 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 Wielkopolskiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, 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. 26 *ustawy nowelizującej*, w terminie   
12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Ponadto, zgodnie   
z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych   
w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych - w przypadkach, o których mowa w art. 25 i art. 26 - przepisy ustaw zmienianych   
w art. 1-4, art. 6 oraz art. 8-24 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Tym samym, zgodnie z ww. przepisami, 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 2024 r. poz. 725), 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.

Projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni   
  w Poznaniu z dnia 27 lutego 2019 r., znak: PO.ZUZ.4.421.1067.2018.MT,   
  o pozwoleniu wodnoprawnym, sprostowaną postanowieniem z dnia 7 kwietnia   
  2022 r., znak: PO.ZUZ.4.421.1067.5.2018.MT,
* decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni   
  w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2022 r., znak: PO.ZUZ.4.4210.364.2022.ES,   
  o pozwoleniu wodnoprawnym,
* decyzją Burmistrza Obornik z dnia 28 sierpnia 2018 r., znak: ROS.6220.13.2018, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 187 Pniewy-Oborniki-Murowana Goślina na odcinku od Obornik (ul. Polna) do granicy powiatów: obornickiego i poznańskiego w zakresie budowy ścieżki rowerowej”, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”.

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*.

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

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

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę 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 24 stycznia 2022 r., znak: IR-III.7820.10.2021.3 DOK. 3507/22, 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 Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu, a także w Urzędzie Gminy Oborniki, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu   
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję nr 7/2023 z dnia 2 marca 2023 r., znak:   
IR-III.7820.10.2021.3, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 187 od km 45+813,40 do km 51+403,80, realizowanej w ramach inwestycji pn. „Rozbudowa drogi wojewódzkiej   
nr 187 Oborniki - Żerniki w zakresie budowy ścieżki rowerowej”. 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 w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu oraz w Urzędzie Gminy Oborniki, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Wielkopolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji   
w drodze zawiadomienia z dnia 6 marca 2023 r., znak: IR-III.7820.10.2021.3   
DOK. 14854/23, 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 (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

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

W dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590). Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do budowy/rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem (art. 11f ust. 1 pkt *specustawy drogowej)*   
oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy   
(art. 12 ust. 1 i ust. 2 *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 ust. 2 *specustawy drogowej*).   
Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 187), jak i innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie - dróg gminnych).

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.

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, w związku z rozbudową drogi wojewódzkiej   
nr 187, zaszła konieczność rozbudowy dróg gminnych. Na stronie 1 i 2 zaskarżonej decyzji, Wojewoda Wielkopolski wskazał działki, na których inwestycja będzie realizowana, czyli działki przeznaczone zarówno pod rozbudowę drogi wojewódzkiej,   
jak również przeznaczone pod rozbudowę dróg gminnych. Znalazło to odzwierciedlenie w załączonej do wniosku mapie w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, która następnie została zatwierdzona jako załącznik nr 1.1-1.5   
do *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, gdzie określono linie rozgraniczające teren inwestycji (linia przerywana koloru fioletowego - pas drogi wojewódzkiej nr 187),   
jak również określono granice pasów drogowych dróg gminnych (linia przerywana koloru zielonego), które są rozbudowywane w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej,   
jak również dokonano podziału działek pod pasy drogowe innych dróg publicznych.

Jednak w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* organ I instancji nie ustalił obowiązku budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g w zw. z art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*, jak również nie zezwolił na jego wykonanie (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*), bowiem w pkt XIII.1 *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* wymienione są jedynie nieruchomości przeznaczone pod przebudowę innych dróg publicznych. Zaś w Tabeli nr 3, znajdującej się na s. 5-6 zaskarżonej decyzji, są wskazane m. in. nieruchomości położone w granicach pasa drogowego innych dróg publicznych, tj. dróg gminnych, które zostały dodatkowo oznaczone symbolem (G). Natomiast, jak już to zostało wyjaśnione powyżej, 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*. Wobec tego, *Minister* dokonał korekty zapisów pkt XIII *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, poprzez dodanie ppkt 4, w którym ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych   
na nieruchomościach wskazanych w Tabeli nr 3 w pkt V *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, oznaczonych dodatkowo symbolem (G), i zezwolił na wykonanie tego obowiązku.

Ponadto, *Minister* zauważył również błędnie wpisane numery Tabel w pkt II ppkt 2.2.   
i 2.3. *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, bowiem w pkt II ppkt 2.2. wpisano Tabelę 2 jako tą, która znajduje się w pkt V decyzji, zaś w pkt II ppkt 2.3. decyzji wpisano Tabelę 3,   
jako tą, która znajduje się w pkt VI.2 decyzji. Tymczasem w pkt V decyzji znajduje się Tabela 3, natomiast w pkt VI.2 – Tabela 4.

Konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punkcie I niniejszej decyzji.

*Minister* dokonał korekt w jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, korygując błąd związany z brakiem ustalenia w zaskarżonej decyzji obowiązku budowy innych dróg publicznych (dróg gminnych), w zakresie przewidzianym   
w załączniku graficznym nr 1.1-1.5 do *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* (czyli w pkt XIII decyzji dodał ppkt 4), a także skorygował treść zapisów ppkt 2.2. i 2.3 w pkt II zaskarżonej decyzji.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym w pkt I przedmiotowej 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 brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

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

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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344), 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 16 maja 2023 r. znak: DLI-III.7621.14.2023.KS.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez skarżące strony zarzutów dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia   
29 maja 2023 r. znak: SMP/453/2023/1352/SA, 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 26 lipca 2023 r., znak: DLI-III.7621.14.2023.KS.2 (DLI-II.KS), jednocześnie zawiadamiając, stosownie do art. 10 *kpa*, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie.

Mając powyższe na uwadze oraz po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez skarżące strony, *Minister* stwierdził, co następuje.

Zarzuty Pani J. A., Pani D. i S. L. oraz Pani M.   
i S. S. koncentrują się przede wszystkim na braku zgody na lokalizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części ich działki nr …. z obrębu 0015 Ł.,   
i jednocześnie na żądaniu ponownego przeanalizowania przebiegu inwestycji i jej skorygowania tak, aby nie zajmowała ich nieruchomości. Skarżący twierdzą,   
że wywłaszczenie części ww. działki spowoduje pogorszenie warunków mieszkaniowych trzech rodzin ją zamieszkujących. Powyższy zarzut skarżący powiązali z naruszeniem   
art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane,* domagając się poszanowania ich prawa do godnej egzystencji.

Odpowiadając na powyższe i argumentację przedstawioną w odwołaniu skarżących,   
w pierwszej kolejności podkreślić należy, że organy administracji publicznej właściwe   
w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są zobowiązane do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, gdy właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora.

Jak już wyjaśniono wyżej, w świetle art. 11e *specustawy drogowej* organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do oceny zasadności i celowości zamierzonej inwestycji czy też do korygowania jej przebiegu. O tym decyduje inwestor, wybierając najbardziej optymalną według niego lokalizację i rozwiązania techniczno-wykonawcze. To inwestor wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji drogowej. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania czy innych podmiotów. Związanie organu właściwego do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wnioskiem inwestora oznacza, że do jego kompetencji należy sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy, stwierdzić trzeba, że tylko *inwestor* jest uprawniony do wyznaczania trasy przebiegu inwestycji drogowej. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest władny nakazać *inwestorowi* innej lokalizacji inwestycji, skoro ta zaproponowana przez *inwestora* we wniosku nie narusza prawa.

W analizowanej sprawie, po dokonaniu kontroli *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, *Minister* nie dopatrzył się uchybień w zaproponowanym przez *inwestora* przebiegu inwestycji.

Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 29 maja 2023 r., znak: SMP/453/2023/1352/SA, na wysokości działki nr ….. z obrębu 0015 Ł., została zaprojektowana ścieżka rowerowa o szerokości „netto” 2,0 m (szerokość „brutto” z uwzględnieniem skrajni wynosi 2,7 m) oraz poszerzenie istniejącego pasa ruchu na jezdni do 3,5 m. Parametry zarówno ścieżki rowerowej, jak i pasa ruchu zostały zaprojektowane zgodnie z zapisami § 47 i 15 rozporządzenia 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., mającego zastosowanie   
w niniejszej sprawie, uchylonego w dniu 20 września 2022 r.), przy czym przyjęto ich najniższe dopuszczalne wartości. Jak dalej wskazał *inwestor* w ww. piśmie, projektowaną linię rozgraniczającą (granicę projektowanego pasa drogowego) zaprojektowano   
w odległości ~0,75 m od skrajnych projektowanych elementów (zewnętrznej granicy wykopu pod obrzeże betonowe) zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 21 marca 1985 r.   
o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm. – w brzmieniu obowiązującym na dzień złożenia wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji). Reasumując, na wysokości działki nr ….. zaprojektowano przekrój drogi   
z uwzględnieniem minimalnych parametrów pasa ruchu, ścieżki rowerowej oraz pasa drogowego, a więc działkę skarżących zajęto w minimalnym możliwym zakresie.

W opinii organu odwoławczego całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi,   
iż przejęcie części działki skarżących, jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. Po szczegółowej analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego *Minister* doszedł do przekonania, że przebieg przedmiotowej inwestycji   
w zakresie interesu prawnego skarżących został wytyczony optymalnie, a zaskarżona *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących.

Brak zgody skarżących na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części ich działki, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, a w szczególności przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia inwestorowi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Wobec powyższego, brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji w obszarze ich działki nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

Zauważyć bowiem należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o przepisy której wydano *decyzję Wojewody Wielkopolskiego*, 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 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, jak tego chcieliby skarżący. 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.

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).

Dodać przy tym należy, że 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, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1282/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie wskazać należy, że przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane.* Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować   
w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

W pkt IV *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* zawarto wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, zaś organ odwoławczy powyższe rozstrzygnięcia utrzymał w mocy.

Oceniając, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich należy mieć na względzie, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, 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.

Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, w ramach przedmiotowej inwestycji projektuje się budowę ścieżki rowerowej o nawierzchni bitumicznej oraz   
z kostki betonowej bezfazowej, lokalne poszerzenie jezdni drogi wojewódzkiej, przebudowę skrzyżowań, budowę i przebudowę zjazdów indywidualnych i publicznych, budowę i przebudowę zatok autobusowych oraz przebudowę chodnika   
o nawierzchni z betonowej kostki brukowej. Ponadto projektowana rozbudowa drogi znacząco polepszy warunki komunikacyjne poprzez segregację ruchu samochodowego   
i rowerowego, przez co przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa ruchu wszystkich użytkowników. Jest to zatem niewątpliwie cel publiczny i fakt ten należy uwzględnić przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich.

Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że - poprzez realizację obiektu budowlanego - jego prawa wynikające z własności są ograniczane, 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 dopuszczalności wybudowania 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* (por. 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).

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 związku z powyższym *Minister* nie podziela stanowiska skarżących, iż *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* zezwalająca na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej narusza ich interesy, w związku z czym powyższy zarzut należy uznać za nietrafny.

Biorąc pod uwagę argumenty skarżących, iż przedmiotowa inwestycja naraża ich na pogorszenie warunków życia, wyjaśnienia wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania, wbrew przekonaniu skarżących, nie jest analiza, jak również ocena,   
czy w ogóle, a jeśli tak, to w jaki sposób, użytkowanie przedmiotowej inwestycji drogowej będzie oddziaływało na nieruchomość skarżących. Skarżący nie mogą przedwcześnie zakładać, że już sama realizacja tego przedsięwzięcia może prowadzić do pogorszenia jakości ich życia z uwagi na fakt, iż w bliskiej odległości od ich budynku mieszkalnego, będzie usytuowana ścieżka rowerowa.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącychjest 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. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji. 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). Nikt bowiem nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego status quo, czy też pewnej gwarancji niezmienności otoczenia.

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.

Dodać należy, że skutkiem wywłaszczenia jest konstytucyjne i ustawowe prawo do rekompensaty, tj. słusznego odszkodowania za wywłaszczenie spowodowane działaniem władczym Państwa, ingerującym w sferę własności prywatnej dla realizacji inwestycji celu publicznego (art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej)*. Ustawodawca w *specustawie drogowej* wyznaczył termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, stanowiącej odrębne rozstrzygnięcie od zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). Zgodnie bowiem z regulacjami *specustawy drogowej,*   
za nieruchomości przejęte pod budowę drogi, stosownie do art. 12 ust. 4f *specustawy drogowej*, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe odszkodowanie. Należy jednak podkreślić, iż w toku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie przesądza się   
o kwestiach dotyczących odszkodowania.

Reasumując, zauważyć trzeba, iż analiza przedmiotowej decyzji nie daje podstaw by uznać, że ingerencja w prawo własności wynikająca z realizacji omawianego przedsięwzięcia była nieproporcjonalna do użytych środków. Zatem, choć ustalenie lokalizacji przedmiotowej inwestycji narusza – w ocenie skarżących – ich interes, dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem. Podkreślić również pozostaje, iż regulacje zawarte w *specustawy drogowej* są zabiegiem świadomie przyjętego przez ustawodawcę rozstrzygnięcia szczegółowego w odniesieniu do inwestycji drogowych   
i z racji konkretnych zapisów tej ustawy nie może być mowy o kolizji jej przepisów   
z przepisami innych aktów prawnych. Godzi się również zauważyć, iż ani sąd administracyjny, ani organ administracji publicznej nie są powołane do kontrolowania słuszności, celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla wszelkich rozważań jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją RP (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 907/10). Właściwy zaś w kwestii oceny ewentualnej kolizji ustawy z normami konstytucyjnymi jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Natomiast do zadań organów administracji publicznej należy stosowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych o takim przebiegu, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem 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. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej   
(vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11).

Reasumując, w ocenie *Ministra*, przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących stron został wyznaczony zgodnie z prawem,   
a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*   
są prawidłowe.

W ocenie *Ministra* analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Wielkopolskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części ww. działki skarżących w takim zakresie, jak to zostało określone w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*. Zdaniem *Ministra* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi.   
Teren będący własnością skarżących stron nie został zajęty w wymiarze większym,   
niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

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 Wielkopolskiego –* poza częścią uchyloną niniejszą decyzją *-* nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty 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*.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /