Znak sprawy: DLI-II.7621.45.2022.KM.8(KP)

Warszawa, 30 listopada 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.   
poz. 162, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana G.R. od decyzji Wojewody Wielkopolskiego Nr 14/2022 z dnia 7 października 2022 r., znak: IR-III.7820.5.2021.3, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 443 od km 20+253,00  
do km 36+750,54 (kilometraż lokalny: od km 0+000,00 do km 16+497,54) w ramach inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 443 Jarocin-Tuliszków na odcinku Gizałki – granica gmin Gizałki/Grodziec”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 14, w wierszu 21, licząc od góry strony, zapis:

„w zakresie oznaczonym linią ciągłą koloru czerwonego w załączniku nr 1 do decyzji”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 14, w wierszu 21, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„w zakresie oznaczonym linią przerywaną koloru czerwonego w załączniku nr 1 do decyzji”,

* dodanie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, na stronie 25, po zapisie znajdującym się w wierszu 6, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„4. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wskazanych   
na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącej załącznik   
nr 1 do niniejszej decyzji, oraz wyróżnionych symbolami „G” i „P”, w tabeli nr 2 zawartej w punkcie V.3 niniejszej decyzji i zezwalam na wykonanie tego obowiązku. W myśl art. 11f ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwym zarządcom dróg.”.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 11 lutego 2021 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Wielkopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 443 Jarocin-Tuliszków na odcinku Gizałki – granica gmin Gizałki/Grodziec”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Wielkopolski wydał w dniu 7 października 2022 r. decyzję Nr 14/2022, znak: IR-III.7820.5.2021.3,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 443 od km 20+253,00 do km 36+750,54 (kilometraż lokalny:   
od km 0+000,00 do km 16+497,54) w ramach inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 443 Jarocin-Tuliszków na odcinku Gizałki – granica gmin Gizałki/Grodziec”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Wielkopolskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Pan G.R. Odwołanie wniesiono w terminie. W odwołaniu z dnia 7 listopada 2022 r. skarżący podniósł zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r.   
poz. 838) - jest 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 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 powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Ministerrozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej   
je *decyzji Wojewody Wielkopolskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżącego.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg inwestycji, 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, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Wielkopolskiego, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany, wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane   
oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia   
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej* przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, inwestor może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji dokonanej ww. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r., a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Gizałki z dnia 21 stycznia 2020 r., znak: RNPP.6220.7.2018,   
  o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Kaliszu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 27 lipca 2020 r., znak: PO.ZUZ.2.4210.193m.2020.SR,   
  w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, sprostowanej postanowieniem z dnia 14 czerwca 2022 r., znak: PO.ZUZ.2.4210.193m.2020.SR,
* postanowieniem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 września 2022 r., znak:   
  IR-III.7820.5.2021.3, w przedmiocie udzielenia odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.

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. Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, organ odwoławczy uznał, że zawiera on wszystkie niezbędne w okolicznościach niniejszej sprawy 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 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 18 listopada 2021 r., znak: IR-III.7820.5.2021.3, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Wielkopolskim strony postępowania wniosły zastrzeżenia dotyczące inwestycji, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez stronę postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Wielkopolski w dniu 7 października 2022 r. wydał decyzję o zezwoleniu   
na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Wielkopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych   
w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Wielkopolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Wielkopolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 10 października 2022 r., znak:   
IR-III.7820.5.2021.3, wysłanego na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Wielkopolskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję   
art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. termin 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 w I instancji decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie w części i orzeczenie   
w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując zaskarżoną decyzję Minister stwierdził, iż na str. 14 w pkt X.1 organ I instancji wskazał, iż nieruchomości niezbędne dla wykonania obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych zostały oznaczone: „linią ciągłą koloru czerwonego w załączniku nr 1 do decyzji”. Tymczasem, w legendzie do załącznika graficznego nr 1 do *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* (tj. mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu) wskazano, iż zakres rozbiórki istniejących obiektów budowlanych oznaczono linią przerywaną koloru czerwonego, a nie linią ciągłą.

Z powyższych względów, Minister wprowadził korektę w pkt X.1 na str. 14 zaskarżonej decyzji, eliminującą opisaną powyżej omyłkę.

Następnie wskazać należy, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej istnieje możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych, które   
są niezbędne do budowy/rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem   
(art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*) oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Daje   
to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie - drogi wojewódzkiej), jak i budowy/rozbudowy innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie – dróg gminnych i dróg powiatowych).

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez *inwestora* na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych   
w związku z inwestycją drogową. 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy,   
iż w pkt II.1 *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, organ I instancji określił linie rozgraniczające drogi wojewódzkiej nr 443, jak również określił granice pasów drogowych innych dróg publicznych (linie rozgraniczające dróg gminnych i powiatowych) ulegających rozbudowie w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej, co znalazło swoje potwierdzenie w załączniku graficznym nr 1 do zaskarżonej decyzji (tj. mapie   
w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi), a także w poszczególnych punktach rozstrzygnięcia *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, gdzie wymieniono działki niezbędne do rozbudowy dróg gminnych i powiatowych.

Jednak w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* brak jest 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*, jak również zezwolił na jego wykonanie (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*). 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*.

Co prawda zauważenia wymaga, że pkt XV zaskarżonej decyzji został nazwany przez organ I instancji: „Określenie budowy lub przebudowy innych dróg publicznych”, jednakże dokonana przez organ odwoławczy analiza zapisów tego punku i katalogu wymienionych tam działek wskazuje, iż w pkt XV zaskarżonej decyzji określono wyłącznie obowiązek przebudowy innych dróg publicznych, zawarto ograniczenia   
w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tego obowiązku i zezwolono na jego wykonanie.

W konsekwencji, Minister określił w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* obowiązek budowy innych dróg publicznych (dróg gminnych i dróg powiatowych), oraz zezwolił   
na jego wykonanie.

Podsumowując, konsekwencją stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji,   
są dokonane - na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, o których mowa w pkt I 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* i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji   
– w pozostałej części – zaskarżona *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* została utrzymana w mocy.

Rozpatrując odwołanie Pana G.R., 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 inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji 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 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn., akt II OSK 193/21,   
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   
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, dla dróg gminnych   
– odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, dla dróg znajdujących na terenie miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych – prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącego. *Inwestor,* stosownie   
do wezwaniaorganu odwoławczego, odniósł się do zarzutów skarżącego wskazując,   
iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący nie odniósł się do przesłanego stanowiska *inwestora*, jak również nie złożył dalszych zastrzeżeń w sprawie.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, Minister stwierdził, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżącego kwestionujący zasadność budowy zatoki autobusowej przy jego nieruchomości o nr 346, z obrębu 0019 Wronów.

Stanowisko judykatury zgodne jest co do tego, iż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych, które jest prowadzone   
na podstawie *specustawy drogowej*, jest postępowaniem szczególnym. Charakteryzuje się nie tylko restrykcyjnym i przymusowym podejściem do regulowania kwestii własnościowych w zakresie pozyskiwania gruntów pod budowę inwestycji, ale również wysokim stopniem sformalizowania praw i obowiązków uczestników tego postępowania oraz organów administracji publicznej.

W ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych (powołanym powyżej) prezentowane jest jednolite stanowisko, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii *inwestora*, który samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych. Organ administracji nie może oceniać racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ jest związany. W konsekwencji organ nie może ingerować w lokalizację inwestycji, a zatem również korygować jej przebiegu. Związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza, że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*).

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.

Z wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 20 stycznia 2023 r., znak: WZDW.WD.5320.30.1/2021 (w piśmie wskazano omyłkowo 2022 r.) wynika,   
iż w miejscowości Wronów zlokalizowany jest przystanek autobusowy, który nie posiada wyznaczonej zatoki postojowej. Projekt zakłada budowę zatoki autobusowej w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na przedmiotowym odcinku drogi wojewódzkiej nr 443. *Inwestor* wskazał, iż przyjęte rozwiązania są zgodne z zapisami 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.), zwanego dalej „*rozporządzeniem   
w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*” [mającego w sprawie zastosowanie na podstawie § 115 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca   
2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518)].

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący braku odtworzenia w ramach inwestycji drugiego zjazdu („zjazdu gruntowego”) do jego działki nr 346 (po podziale działka nr 346/2, pozostającą przy dotychczasowym właścicielu) z drogi wojewódzkiej   
nr 443.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż w orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Z tego względu warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na działkę można dostać się   
- zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań   
co do rodzaju tego dostępu, czy ma być to droga, ścieżka, itp. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 365/18 i z dnia   
15 października 2020 r., sygn. akt II OSK 1439/20, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1749/19, z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17 i z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny   
z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach. Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyjaśnić należy, iż z zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.), zwaną dalej *„ustawą o drogach publicznych”*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

Wskazać należy, że ww. art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* nakłada na zarządcę drogi, w przypadku budowy lub przebudowy drogi, obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów dotychczas istniejących, przy czym, przez zjazdy „dotychczas istniejące” należy rozumieć zjazdy istniejące w sensie prawnym, tj. formalnie ustanowione przed rozpoczęciem budowy lub przebudowy drogi. W odniesieniu do zjazdów, których budowy nie uzgodniono z właściwym zarządcą drogi, podobnie jak w sytuacji potrzeby utworzenia nowego zjazdu, konieczne jest zezwolenie na jego usytuowanie wydane przez właściwego zarządcę drogi – na podstawie art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1067/19 i z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2667/15 i z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1995/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Sama możliwość wjazdu na działkę z drogi publicznej jest niewystarczająca dla uznania, że ma ona dostęp do drogi publicznej poprzez zjazd publiczny czy indywidualny. Dostęp ten musi mieć charakter legalny, to jest prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego, czy też administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z wyjaśnień składanych przez *inwestora* zarówno na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i na etapie postępowania odwoławczego (por. ww. pismo   
z dnia 20 stycznia 2023 r. i pismo z dnia 14 marca 2023 r., znak: WZDW.WD.5320/2.62.1/21), wynika, iż działka skarżącego nr 346, przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, posiadała jeden legalny (zinwentaryzowany) zjazd z drogi wojewódzkiej. Jego lokalizacja w dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Wielkopolskiego* pokrywa się ze stanem istniejącym. Natomiast okoliczność istnienia drugiego niesformalizowanego zjazdu z drogi wojewódzkiej na nieruchomość skarżącego, który jak wynika z odwołania skarżącego, jest zwyczajowo wykorzystywany jako wjazd na pole uprawne, nie świadczy o legalności tego zjazdu.

Niezależnie od powyższego, abstrahując od kwestii legalności istnienia drugiego zjazdu („zjazdu gruntowego”) na działkę skarżącego nr 346, wskazać należy na poniższe okoliczności.

Z art. 4 pkt 21 *ustawy o drogach publicznych* wynika, iż obowiązkiem zarządcy drogi jest niedopuszczenie do pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Zarządca drogi ma zatem obowiązek dbania o zachowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu. Wyrazem takiej oceny ustawodawcy jest zobowiązanie   
w *rozporządzeniu* *w sprawie warunków technicznych* dróg *publicznych* do ograniczania liczby i częstości zjazdów na drodze klasy G. W związku z tym, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt   
4 *rozporządzenia* *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* na drodze klasy   
G (a taką klasę techniczną ma rozbudowywana droga wojewódzka nr 443) należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów.

Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych* dróg *publicznych*, droga klasy G powinna mieć powiązania z drogami nie niższej klasy niż   
L (wyjątkowo klasy D), a odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy   
nie powinny być mniejsze niż 800 m oraz na terenie zabudowy nie mniejsze niż 500 m; dopuszcza się wyjątkowo odstępy między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy   
nie mniejsze niż 600 m, a na terenie zabudowy - nie mniejsze niż 400 m, przy czym   
na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas lub dodatkowej jezdni, o której mowa w [§ 8a ust. 1 pkt 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgmydsmjvgyytcltqmfyc4mztg44diojwgi), szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Inaczej mówiąc, nawet w przypadku ustalenia, iż drugi zjazd od strony drogi wojewódzkiej (zwyczajowo wykorzystywany przez skarżącego jako wjazd na pole uprawne) był to „zjazd istniejący”, w rozumieniu art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, to brak jego odtworzenia w ramach przedmiotowego zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej, należałoby ocenić jako zgodne z prawem, z uwagi unormowania wynikające z § 9 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* i okoliczność, iż działka skarżącego posiada już jeden zjazd z drogi wojewódzkiej.

Ponadto, znaczenia w sprawie nie ma powoływana przez skarżącego okoliczność,   
iż planuje on wydzielić z ww. działki nr 346, nową nieruchomość i przeznaczyć ją pod budowę budynku mieszkalnego i dlatego potrzebne mu są dwa zjazdy z drogi wojewódzkiej. Okoliczność ta świadczy bowiem wyłącznie o interesie faktycznym skarżącego, a nie o jego interesie prawnym. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji.

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. Nieuniknione jest bowiem to,   
że zezwolenie na realizację inwestycji drogowej może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jego zakresem. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa. Co więcej, organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Wynika z tego, iż możliwość przyszłego wykorzystania przez skarżącego działki nr 346/2 (powstałej z podziału   
ww. działki nr 346), nie jest przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. 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 odwołanie nie zasługuje   
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*.