Znak pisma: DLI-II.7621.12.2022.BW.14 (DLI-III)

Warszawa, 28 lutego 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.   
poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani J. H-M, Pana A. H. i Pana A. G., reprezentowanych przez D. L., oraz Pani J. G., Pana R. N., Pani A. N. i Pana P. J., a także po zapoznaniu się z odwołaniem Pana A. G. od decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 24 lutego 2022 r., znak: N-VIII.7820.1.19.2021, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Rzeszów Południe (bez węzła) do węzła Babice (z węzłem) od km 11+400 do km 21+671 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”,

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

* znajdujący się na stronie 81, wierszu 3, licząc od dołu strony, zapis:

„na potrzeby budowy i eksploatacji tunelu drogowego – **na rzecz zarządcy drogi”,**

* znajdujący się na stronie 83, w wierszu od 2 do 13, licząc od góry strony, zapis:

„Niemniej jednak nałożone niniejszą decyzją ograniczenie w sposobie korzystania nieruchomości ma na celu ochronę tunelu przed niestandardowym działaniem właścicieli nieruchomości np. wierceniem studni głębinowej. Treść ww. ograniczenia odpowiada w istocie treści odpowiedniej służebności i ma ona zapewnić zarządcy odcinka tunelowego drogi ekspresowej nieskrępowany dostęp do terenu zaznaczonego załącznikiem nr 1 do niniejszej decyzji jako teren niezbędny. Konkludując – właściciel nieruchomości ograniczonej w sposobie korzystania winien powstrzymać się od jakikolwiek działań i przedsięwzięć mogących ten dostęp utrudnić. Zaznaczyć jednakże należy, że ewentualne wykorzystanie nieruchomości wykraczające poza społeczno – gospodarcze przeznaczenie nieruchomości nie jest bynajmniej niemożliwe i winno być uzgodnione z zarządcą tunelu, tak aby nie naruszać strefy ochronnej tunelu, o której mowa w części opisowej projektu budowlanego.”,

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

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

„na potrzeby budowy tunelu drogowego oraz w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tunelu - **na rzecz zarządcy drogi**”,

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**
2. **Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania Pana A. G.**

**UZASADNIENIE**

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wnioskiem z dnia   
9 września 2021 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił   
do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Rzeszów Południe (bez węzła) do węzła Babice (z węzłem) od km 11+400 do km 21+671 wraz   
z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”. Jednocześnie, *inwestor* wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 24 lutego 2022 r. decyzję, znak: N-VIII.7820.1.19.2021, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Rzeszów Południe (bez węzła) do węzła Babice (z węzłem) od km 11+400 do km 21+671 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Podkarpackiego”,* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* odwołania do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli: Pani J. H.-M., Pan A. H. i Pan A. G., wszyscy reprezentowani przez D. L., Pan R. N., Pani A. N. i Pan P. J. oraz Pani J. G. i Pan A. G.

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Podkarpackiego.*

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

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Podkarpackiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte we wniesionych odwołaniach.

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. Do wniosku dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, 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. Jednocześnie, 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 sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami Prawa budowlanego, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem z postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów ustawy Prawo budowlane.

Zauważyć należy, że norma intertemporalna art. 26 *ustawy nowelizującej* umożliwia posługiwanie się projektem budowlanym sporządzonym na podstawie przepisów *ustawy Prawo budowlane* w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., bez odwołania się do *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W ocenie *Ministra* racjonalny ustawodawca, decydując się na możliwość posługiwania się przez pewien okres standardami sporządzania projektu budowlanego na poprzednich zasadach, objął tą normą nie tylko ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682), zwaną dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,  
w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., ale także wszystkie niezbędne do sporządzenia dokumentacji projektowej na cele prawne akty wykonawcze wydane   
na podstawie tej ustawy i kompatybilne z jej nieobowiązującą wersją. W innym wypadku cel art. 26 *ustawy nowelizującej* nie zostałby osiągnięty, gdyż *ustawa Prawo budowlane* reguluje tylko podstawowe aspekty i zasady sporządzenia tej dokumentacji (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 129/21 – wyrok nieprawomocny).

Tym samym, mając na uwadze przedłożony przez *inwestora* projekt budowlany, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej* przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o przepisy *ustawy* *Prawo budowlane*, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także   
w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt budowlany 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 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 6 listopada 2015 r., znak: WOOŚ.4200.1.2013.AH-253, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa drogi ekspresowej S19 Kuźnica – Barwinek na odc. Kielanówka – Barwinek (Granice Państwa) wraz z niezbędną infrastrukturą, budowlami i urządzeniami budowlanymi – od km 11+400 do km 96+535 według wariantu przebiegu trasy WB1 – alternatywa”, sprostowaną postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 17 listopada 2015 r., znak: WOOŚ.4200.1.2013.AH-259, zwaną dalej „*decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 4 listopada 2016 r., znak: DOOŚ-oaI.4200.28.2015.18, uchylającą w części i orzekającą co do istoty sprawy   
  a w pozostałej części utrzymującą w mocy *decyzję RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach,* sprostowaną postanowieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 14 listopada 2016 r., znak: DOOŚ-oaI.4200.28.2015.22, zwaną dalej *„decyzją GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 4 listopada 2016 r.”,*
* decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 28 kwietnia 2021 r. znak: DOOŚ-WDŚZIL.4200.1.2020.JSz.4, zmieniającą *decyzję GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 4 listopada 2016 r*.,
* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 28 maja 2019 r., znak: WOOŚ.420.21.5.2018.AH.35, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa bezkolizyjnego przejazdu na linii kolejowej nr 106 Rzeszów – Jasło w m. Babice, zapewniającego połączenie pomiędzy planowanym na drodze ekspresowej S19 węzeł „Babice”, a drogą wojewódzką nr 988 Babica – Warzyce”,
* postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia   
  9 lutego 2022 r., znak: WOOŚ.4222.1.2021.NH.40, uzgadniającym realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji, zwanym dalej *„postanowieniem uzgadniającym”,*
* decyzją w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w ramach   
  ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniami Wojewody Podkarpackiego w przedmiocie udzielenia zgody   
  na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Projekt budowlany 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.

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

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Podkarpacki 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 Podkarpacki pismem z dnia 6 października 2021 r. zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem   
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane   
o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Z uwagi na obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wynikający z *decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach,* działając   
na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”*, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie zwrócił się do Wojewody Podkarpackiego   
o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w prowadzonym postępowaniu.

Podczas procedowania w kwestii ponownej oceny oddziaływania inwestycji   
na środowisko, na etapie postępowania prowadzonego przez Wojewodę Podkarpackiego, został zapewniony udział społeczeństwa. Jak wynika z akt niniejszej sprawy, Wojewoda Podkarpacki podał do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu   
do przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,   
jak również o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag   
i wniosków w przedmiotowej sprawie.

Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie wydał w dniu 9 lutego 2022 r., znak: WOOŚ.4222.1.2021.NH.40, postanowienie uzgadniające warunki realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

W toku postępowania przed Wojewodą Podkarpackiego strony postępowania wniosły zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 24 lutego 2022 r. decyzję, znak:   
N-VIII.7820.1.19.2021, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Rzeszów Południe (bez węzła) do węzła Babice (z węzłem) od km 11+400 do km 21+671 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Podkarpacki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Podkarpacki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Podkarpackiego,* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 28 lutego 2022 r., wysłanego na adresy wskazane 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 Podkarpackiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* określa również termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Podkarpackiego – biorąc pod uwagę dyspozycję   
art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując zaskarżoną *decyzję Wojewody Podkarpackiego, Minister* dostrzegł, iż na stronie 81-83 tejże decyzji, organ I instancji określił ustalenia dotyczące ograniczeń   
w korzystaniu z nieruchomości lub ich części zlokalizowanych w pasie terenu położonym nad tunelem drogowym, polegających między innymi na eksploatacji tunelu drogowego, oraz wskazał, iż właściciel nieruchomości ograniczonej w sposobie korzystania winien powstrzymywać się od jakichkolwiek działań i przedsięwzięć mogących utrudnić dostęp do nieruchomości.

Jednakże powyższe ograniczenia, w ocenie *Ministra*, nie zostały określone w sposób prawidłowy i zgodny z przepisami prawa.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż *Minister* w pełni podziela argumentację Wojewody Podkarpackiego zawartą na stronie 82 zaskarżonej decyzji   
co do zakwalifikowania tunelu drogowego, realizowanego w ramach przedmiotowej inwestycji, jako sieci uzbrojenia terenu.

Następnie wskazać należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c e, f, g oraz h *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązków w zakresie budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, jak również dotyczące zezwolenia   
na wykonanie tych obowiązków. Według art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. b, c oraz e-h.

Wobec powyższego, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości jedynie dla realizacji obowiązków   
w zakresie budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów.

Z powyższej regulacji wynika, że dla zrealizowania obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (w tym tunelu) organ orzekający zobowiązany jest do ustalenia   
w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ograniczeń w korzystaniu   
z nieruchomości, które okażą się konieczne do zajęcia dla zrealizowania tego obowiązku.

Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej* do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz. U z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej *„ugn”.* To zaś oznacza, że do ograniczania – w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 11f *specustawy drogowej* – sposobu korzystania z nieruchomości odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 124 ust. 6 *ugn*. Przepis art. 124 ust. 6 *ugn* stanowi podstawę prawną wyłącznie do określenia ograniczeń w korzystaniu   
z nieruchomości ściśle wskazanych w tej normie prawnej. W myśl art. 124 ust. 6 *ugn**(*w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie w dniu 3 września 2023 r., znajdującym zastosowanie w analizowanej sprawie), właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń,   
o których mowa w ust. 1.

Tak więc do budowy tunelu drogowego w ciągu drogi ekspresowej S-19 mają zastosowanie przepis art. 11 f pkt 8 lit. e oraz art. 11 f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* w związku z art. 124 ust 6 *ugn*, będące podstawą określenia w drodze decyzji wyłącznie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla zrealizowania obowiązku budowy tunelu oraz wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii tunelu. W art. 124 ust 6 *ugn* nie można upatrywać podstaw prawnych o określenia innego rodzaju ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości niż wyraźnie wskazuje przepis.

Zgodnie z ww. art. 124 ust. 6 *ugn*, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych   
z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń. Zakres obowiązków właściciela nieruchomości, na którego nieruchomości dokonano przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu jest więc wyraźnie określony w tym przepisie i ogranicza się   
do czynności związanych z utrzymaniem urządzeń w stanie niepogorszonym (czynności związane z konserwacją) oraz zdatnym do wypełniania ich gospodarczego przeznaczenia (czynności związane z usuwaniem awarii). A więc - eksploatacja tunelu, wskazana   
w zaskarżonej decyzji, jest niedopuszczalnym ustanowieniem ograniczenia bowiem eksploatacja tunelu wykracza poza ten zakres. Jednocześnie w zaskarżonej decyzji Wojewoda Podkarpacki wskazał na czym polega eksploatacja tunelu drogowego opisując ją jako „(…) ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości ma na celu ochronę tunelu przed niestandardowym działaniem właścicieli nieruchomości np. wierceniem studni głębinowej. Treść ww. ograniczenia odpowiada w istocie treści odpowiedniej służebności i ma ona zapewnić zarządcy odcinka tunelowego drogi ekspresowej nieskrępowany dostęp do terenu zaznaczonego załącznikiem nr 1 do niniejszej decyzji jako teren niezbędny. Konkludując – właściciel nieruchomości ograniczonej w sposób korzystania winien powstrzymać się od jakikolwiek działań i przedsięwzięć mogących ten dostęp utrudnić. Zaznaczyć jednakże należy, że ewentualne wykorzystanie nieruchomości wykraczające poza społeczno–gospodarcze przeznaczenie nieruchomości nie jest bynajmniej niemożliwe i winno być uzgodnione z zarządcą tunelu, tak aby nie naruszać strefy ochronnej tunelu, o której mowa w części opisowej projektu budowlanego.”

Stwierdzić należy, iż art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* w związku z art. 124 ust. 6 *ugn* stanowi podstawę prawną do określenia w drodze decyzji wyłącznie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości polegającego na udostępnieniu nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii.

W art. 124 ust. 6 *ugn* nie można natomiast upatrywać podstawy prawnej do określenia innego rodzaju ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości niż wyraźnie wskazane w tym przepisie, tj. niż związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii. Przepis art. 124   
ust. 6 *ugn* należy interpretować ściśle, wąsko, gdyż inne rozumienie tej normy prawnej naruszałoby zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej dalej zwanej *„Konstytucją RP”*) i konstytucyjnie chronione prawo własności (art. 21 ust. 1 *Konstytucji RP*). Przepis art. 124 ust. 6 *ugn* ma charakter uregulowania szczególnego, które – tak jak pozostałe przepisy ustaw przewidujących ograniczanie bądź pozbawianie praw do nieruchomości dla celów publicznych – muszą być interpretowane dosłownie. Niedopuszczalne jest formułowanie innych niż ustanowione w ustawie przesłanek umożliwiających zastosowanie ograniczeń, o jakich mowa w tym przepisie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 44/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zasada exceptiones non sunt extendendae uznawana powszechnie za standard europejskiej (kontynentalnej), w tym również polskiej kultury prawnej, wyraźnie wskazuje, iż normy wyjątkowej nie powinno się wykorzystywać dla celów wykraczających poza zakres unormowania.

Konsekwencją opisanych powyżej ustaleń są - dokonane na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określone w punkcie I niniejszej decyzji. *Minister* dokonał odpowiednich zmian w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Podkarpackiego.*

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasad dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji organ odwoławczy stwierdza, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punkcie   
I niniejszej decyzji. W związku z powyższym, w pkt II niniejszej decyzji *Minister* utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję w pozostałym zakresie.

Uzasadniając natomiast rozstrzygnięcie podjęte w pkt III niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania wniesionego przez Pana A. G., *Minister* stwierdził, co następuje.

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

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

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

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej,* właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem   
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 28 *kpa* stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu   
ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym „pojęcie interesu prawnego” ma charakter materialnoprawny, to znaczy, że musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek interesu, ale musi mieć on charakter prawny, a więc musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwości wydania określonej decyzji lub podjęcia czynności” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2001 r., sygn. akt I SA 2312/99, Lex nr 78956). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego. Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo.

Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827).

Ponadto, samo uczestniczenie jakiejś osoby (fizycznej lub prawnej) w postępowaniu administracyjnym samo przez się nie czyni z niej strony (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt VI SA/Wa 42/2004, niepublikowany). Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany   
do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż jak wynika ze zgromadzonego przez Wojewodę Podkarpackiego materiału dowodowego, Pan A. G. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty nieruchomości objętej wnioskiem o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, a następnie objętej *decyzją Wojewody Podkarpackiego.* W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających przysługujące mu ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości położonej na działce nr 614/1, obręb 0004 Mogielnica, gmina Boguchwała, objętej wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu przedmiotowej lokalizacji.

W odwołaniu z dnia 22 marca 2022 r. Pan A. G. wskazał, że jest współwłaścicielem działki nr 614/1 położonej w miejscowości Mogielnica, objętej zakresem inwestycji. Z akt sprawy, tj. z uproszczonego wypisu z ewidencji gruntów, jak   
i z księgi wieczystej KW nr RZ1Z/00142924/9, wynika, że właścicielem ww. działki jest jedynie Pani J. G..

W związku z powyższym *Minister,* pismem z dnia 16 maja 2022 r., znak:   
DLI-II.7621.12.2022.ML.3, wezwał Pana A. G. do wykazania interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, wraz   
z dostarczeniem dokumentów potwierdzających tytuł prawny do wymienionej   
w odwołaniu ww. działki nr 614/1.

Pan A. G. nie ustosunkował się do rzeczowego wezwania *Ministra*, a tym samym nie wykazał interesu prawnego uprawniającego do podważania *decyzji Wojewody Podkarpackiego.*

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

Rozpatrując zaś zarzuty Pani J. H.-M., Pana A. H. i Pana A. G., reprezentowanych przez D. L., oraz Pani J. G., Pana R. N. i Pani A. N., a także Pana P. J., 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 2023 r., poz. 344)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego   
w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 *Konstytucji RP* i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), w sprawie o zezwolenie   
na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. *Inwestor*, stosownie   
do wezwania organu odwoławczego, odniósł się zarzutów wskazanych w odwołaniach. Organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym ustosunkowanie   
się *inwestora* do przedstawionych w odwołaniach zarzutów i jednocześnie, stosownie   
do art. 10 *kpa*, zawiadomił strony o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Pan A. G. skorzystał z prawa wypowiedzenia   
się w sprawie i pismem z dnia 29 września 2022 r. podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów stron skarżących, *Minister* stwierdza, że objęcie zakresem działek będących własnością skarżących, w sposób wskazany we wniosku *inwestora*, a następnie w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, nie narusza prawa.

Nie zasługują na uwzględnienie zarzuty Pani J. G., które sprowadzają się   
do kwestii uzyskania odszkodowania za spadek wartości nieruchomości będącej własnością skarżącej.

Wskazać należy, iż Pani J. G. jest właścicielką działki o nr 614/1 z obrębu 0004 Mogielnica, gmina Boguchwała, ograniczonej w korzystaniu pod przebudowę sieci uzbrojenia terenu. Na działce skarżącej w ramach przedmiotowej inwestycji planowana jest przebudowa kanalizacji sanitarnej po istniejącym śladzie.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i oraz j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie tego obowiązku. Wynika z tego, iż *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji ww. obowiązku.

Należy przy tym zauważyć, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu dla wykonania ww. obowiązku. Zauważyć bowiem należy, że art. 11f ust. 1 pkt 8   
lit. i *specustawy drogowej* stanowi normę szczególną wobec art. 124 ust. 1 i ust. 3 *ugn*   
i okoliczność określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i prowadzenia robót może być w tym przypadku oparta tylko na art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*. W tym przypadku wyłączony jest obowiązek prowadzenia rokowań między właścicielem nieruchomości, a *inwestorem* co do przeprowadzenia takich robót (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Natomiast dokonanie oceny czy przebudowa sieci uzbrojenia terenu na gruncie skarżącej pociąga za sobą skutki w postaci braku możliwości dalszego prawidłowego korzystania   
z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, będzie możliwe dopiero po wykonaniu prac. Dopiero wówczas,   
po uprzednim ustaleniu, w jaki sposób właściciel czy użytkownik wieczysty korzystał   
z nieruchomości, można ocenić, czy w konsekwencji zrealizowania inwestycji nastąpił brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem lub planowanym przeznaczeniem.

Skutki ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na mocy art. 11f ust. 1 pkt 8   
lit. i *specustawy drogowej* oceniane są jednak w odrębnych postępowaniach, a nie   
w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zauważyć należy,   
iż odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań   
na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków, o których mowa   
w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4-7 *ugn*. W myśl bowiem art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*, do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. i, przepisy art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn* stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z art. 124 ust. 4 *ugn*, na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej   
o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń,   
o których mowa w ust. 1. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje od *inwestora* odszkodowanie. Z tej regulacji wynika jednoznacznie, iż odszkodowanie może być przyznane dopiero po zakończeniu na nieruchomości prac, związanych z realizacją inwestycji i przysługuje ono jedynie wówczas, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty. Sprawy związane z ustaleniem wysokości   
i wypłatą odszkodowań, pomimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej z samej istoty tego przedsięwzięcia zawsze stanowi ingerencję w czyjeś prawo własności. Dla decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości nie ma żadnego znaczenia i nie podważa prawidłowości decyzji. Może mieć jednak znaczenie dla obiektywnej możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób i ewentualnego roszczenia odszkodowawczego przysługującego zgodnie z art. 124   
ust. 5 *ugn*. Ustawodawca wyraźnie przesądził, że właściwym instrumentem prawnym, służącym ochronie właściciela gruntu, zajętego jedynie częściowo na potrzeby inwestycji, jest żądanie wykupu przez *inwestora* całości nieruchomości na zasadach przewidzianych w art. 124 ust. 5 *ugn*, gdyby zachodziła rzeczywista przeszkoda   
w dalszym prawidłowym korzystaniu z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo   
w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem.

Przepis art. 124 ust. 5 *ugn* przyznaje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości prawo żądania nabycia od niego w drodze umowy własności lub prawa użytkowania wieczystego, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów   
i urządzeń uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
22 czerwca 1998 r., sygn. akt II SA/Ka 921/98, CBOSA). Roszczenie o wykup nieruchomości, w sytuacji uregulowanej ww. przepisem, następuje w drodze umowy,   
a nie w drodze decyzji administracyjnej. W sytuacji więc, gdy nie doszło do zawarcia umowy, zainteresowany może wystąpić do sądu powszechnego z roszczeniem o wydanie wyroku zastępującego oświadczenie woli.

Nie można podzielić stanowiska skarżącej dotyczącego tego, że już na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej możliwe jest jednoznaczne stwierdzenie, że jej realizacja spowoduje całkowity brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy. Jak wskazuje   
się bowiem w doktrynie: „Z pewnością roszczenie [wynikające z 124 ust. 5 *ugn*] może powstać dopiero po fizycznym posadowieniu urządzeń w przestrzeni nieruchomości. Treść planu miejscowego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji przed fizycznym wkroczeniem na nieruchomości nie spowoduje powstania tego roszczenia (por. G. Matusik: Komentarz do art. 124 ugn [w:] Kalus S. (red.), Bieniek G., Gdesz M., Matusik G., Mzyk E., Ustawa   
o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, LexisNexis, 2012, Lex/el.).

W świetle powyższej argumentacji, zarzuty skarżącej dotyczące braku możliwości korzystania (zamieszkiwania) z nieruchomości w związku z realizacją przedmiotowej inwestycji, nie świadczą o wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego,* bowiem kwestie te nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jak i nie stanowią przedmiotu samej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji.

Zauważyć przy tym należy, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Tak samo przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Podkarpackiego jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań lokalizacyjnych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącą zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Na marginesie wskazać należy, iż *inwestor* jako podmiot wyspecjalizowany   
w przedmiotowej dziedzinie i posiadający odpowiednią wiedzę fachową, w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r. wyjaśnił, iż obliczenia poziomu hałasu po zastosowaniu ekranu akustycznego w punktach receptorowych na fasadzie budynku nr 53 w świetle okien dla horyzontu czasowego rok 2027 oraz 2036, wynoszą: nr 63 dla roku 2036 wartość max: 52,5 dB dla pory dnia i 47,5 dB dla pory nocnej; nr 64 dla roku 2036 wartość max: 56,6 dB dla pory dnia i 51,6 dB dla pory nocnej, nie wskazują żadnych przekroczeń poziomu dopuszczalnego, na co wskazuje skarżąca w kontekście obniżenia wartości nieruchomości.

Odnosząc się ponadto do kwestii negatywnego wpływu na zdrowie, wynikające   
z przesunięcia linii elektroenergetycznej napowietrznej 400 kV, *inwestor* wskazał,   
że znajduje się ona w odległości 100 m od budynku mieszkalnego będącego własnością skarżącej. *Inwestor* wyjaśnił ponadto, iż słupy zostały zaprojektowane w taki sposób, aby poziom pola elektromagnetycznego generowany przez linie nie przekroczył wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r.,   
w sprawach dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku człowieka oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. 2003 r.,   
nr 192, poz. 1883) oraz rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r.   
w sprawie sposobów sprawdzenia dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. 2020 r., poz. 258). Budynek położony   
na ww. działce 614/1 znajduje się w odległości 100 m od linii NN, a więc wartość pól elektromagnetycznych przy tym budynku w stosunku do stanu istniejącego wynosić będzie około 0,01-0,02kV/m, a więc nie przekroczy wartości dopuszczalnej, tj.1 kV/m.

Jednocześnie *inwestor* w rzeczowym piśmie wyjaśnił, że szczegółowe wyliczenia znajdują się w raporcie ponownej oceny oddziaływania na środowisko, załącznik nr 17.14, gdzie obliczono oddziaływanie pola elektromagnetycznego i hałasu pochodzącego z od linii 400 kV na budynki mieszkalne znajdujące się w odległościach odpowiednio 62 m,   
58 m, 69 m i nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych wartości pól elektromagnetycznych oraz hałasu w tych lokalizacjach. Ze względu na charakter tego oddziaływania im większa odległość od osi linii, tym mniejsze oddziaływanie dla budynków w odległych o 58 m, 62 m, 69 m, a więc dla budynku w odległości 100 m wartość dopuszczalna jest nieprzekroczona.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, warto dodać także, iż zarzuty dotyczące oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko i ludzi (niebezpieczeństwo   
i szkodliwość dla zdrowia), zostały przeanalizowane w postępowaniach w sprawach wydania ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonych przez organy środowiskowe, a także   
w postępowaniu zakończonym wydaniem *postanowienia uzgadniającego*, mającym na celu określenie oddziaływania na środowisko inwestycji na etapie projektu budowlanego   
w oparciu o bardziej szczegółowe dane wyjściowe, niż te posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - i tym samym weryfikacja ustaleń podjętych na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zatem zagadnienia związane   
z oceną potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia na klimat akustyczny, środowisko i ludzi były elementem postępowania w sprawie wydania ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz *postanowienia uzgadniającego*. Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, skarżąca podnosiła powyższe zarzuty w postępowaniach środowiskowych, jednakże organy nie uznały ich zasadności.

Organ orzekający w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie jest uprawniony do decydowania, jakie środki są odpowiednie dla należytej ochrony środowiska i ludzi, lecz jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli, czy inwestor wykonał i to w prawidłowy sposób zalecenia organu ochrony środowiska, tj. czy projekt budowlany odzwierciedla warunki, wymagania i obowiązki nałożone przez organ ochrony środowiska (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1555/22, z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 1964/22, z dnia 4 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2319/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie podkreślić należy ponownie, iż ingerencja w sferę praw i wolności jest rekompensowana stosownym odszkodowaniem. Ponadto, jeżeli skarżąca w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poniesie jakiekolwiek szkody materialne lub niematerialne, to będzie jej przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym. Powyższe nie stanowi jednak przedmiotu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Odnosząc się do zarzutów Pana R. N. - właściciela działki nr 615 z obrębu 0004 Mogielnice, gmina Boguchwała, podzielonej na działkę nr 615/1 (do przejęcia   
na rzecz Skarbu Państwa) i na działkę 615/2 (pozostającą własnością skarżącego)  
 – w kwestii wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość oraz wykupu nieruchomości w trybie art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej,* należy zauważyć,   
co następuje.

Ustawodawca w ww. art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji,   
a pozostała część nieruchomości na skutek podziału nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Wykup pozostałej po podziale części nieruchomości odbywa się poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Takie żądanie właściciela nie jest prostą kontynuacją postępowania administracyjnego, w którym część nieruchomości zajmowana jest pod inwestycję drogową, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym.

Odnosząc się natomiast do kwestii odszkodowawczych, poruszonych przez skarżącego, wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej,* właścicielom przejmowanych nieruchomości będzie przysługiwało odszkodowanie, stanowiące konstytucyjnie określony równoważnik majątkowy odebranego prawa własności, które zostanie ustalone *decyzją Wojewody Podkarpackiego* w odrębnym postępowaniu. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za ww. nieruchomość, stosownie do treści   
art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, wydaje bowiem organ, który wydał decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji – w omawianym przypadku organem tym jest zatem Wojewoda Podkarpacki.

Wobec tego podkreślić należy ponownie, iż wszelkie kwestie związane z ustaleniem odszkodowania za nieruchomość przejętą pod realizację inwestycji drogowej, pomimo   
że w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią przedmiot odrębnego postępowania administracyjnego. Rolą organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest zatem wypowiadanie się w kwestii elementów czy składników majątku, które podlegają wycenie przy określaniu wysokości należnego odszkodowania.

Postępowanie dotyczące ustalania odszkodowań za utracone nieruchomości wszczyna się po wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości może być przeprowadzone jedynie na etapie postępowania odszkodowawczego.

Ponadto wyjaśnić należy, iż Pan R. N., jako właściciel dysponujący nieruchomościami na konkretnym odcinku planowanej inwestycji, może skutecznie kwestionować *decyzję Wojewody Podkarpackiego* jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ona jego interesu prawnego wynikającego z tytułów prawnorzeczowych przysługujących   
do nieruchomości położonej w obszarze projektowanej inwestycji drogowej. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości (tak M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji   
w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010).

Założenie to pozwala na stwierdzenie, iż skarżący nie posiada interesu prawnego   
do podnoszenia argumentów dotyczących nieruchomości nr 616 (przed podziałem),   
nr 1117/1 (przed podziałem), nr 1117/2 (przed podziałem) oraz działek nr 1118 (przed podziałem) i nr 1124 (przed podziałem) z obrębu 0004 Mogielnice, gmina Boguchwała, co do których – jak wynika z akt sprawy – nie posiada tytułu prawnego, a więc nie może rościć sobie prawa do odszkodowania za nieruchomości nienależące do niego, ani nie może występować w niniejszej sprawie w imieniu właścicieli ww. działek (chyba   
że posiadałby do tego stosowne pełnomocnictwo, a takiego brak jest w aktach sprawy).

Ustosunkowując się do zarzutów Pana P. J., właściciela działki nr 1108   
z obrębu 0004 Mogielnice, gmina Boguchwała, przeznaczonej w całości pod przedmiotową inwestycję, wyjaśnić należy, co słusznie także wskazał skarżący,   
iż niewątpliwie własność, jako podstawowa wartość państwa prawnego, podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej. Jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”. Tym samym, zagwarantowanie w *Konstytucji RP* prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. *Konstytucja RP* przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza, i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego.

Przepis art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP* wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Przepis ten statuuje przesłankę formalną ograniczenia prawa własności – wymóg ustawy, oraz zakreśla maksymalną granicę ingerencji – zakaz naruszania istoty prawa własności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt   
II OSK 2209/13). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazanie w art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP* przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa własności nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w przepisie art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia   
i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP* spełnia funkcję podstawową dla ochrony prawa własności. W sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje bowiem zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku   
do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w tym w prawa właściciela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego   
z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP*, wywłaszczenie jest dopuszczalne, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym, np. w celu realizacji inwestycji celu publicznego. Drugi zaś warunek to wypłacenie słusznego odszkodowania. Przepis ten stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Cel publiczny zdefiniowany został przez ustawodawcę w art. 6 *ugn*. Zgodnie z treścią   
art. 6 pkt 1 *ugn*, celem publicznym jest wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej   
i sygnalizacji.

*Specustawa drogowa* służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*). Zatem, przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem.

Tym samym, stwierdzić należy, że przysługujące skarżącemu prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

Ponadto, jak wynika z orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczącego spraw   
z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*,   
w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może   
w ramach tych przepisów uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się   
w granicach wyznaczonych przez prawo. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją.   
W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. 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).

W opinii *Ministra* całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi, iż przejęcie pod przedmiotową inwestycję drogową działki stanowiącej własność Pana P. J., jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

Ponadto *inwestor* w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r. wyjaśnił, że droga ekspresowa S-19 na przedmiotowym obszarze wynika z prowadzonych od wielu lat prac planistycznych   
i koncepcyjnych określających przebieg przedmiotowej inwestycji potwierdzonych *wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.*

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzją RDOŚ   
o środowiskowych uwarunkowaniach* dla rzeczonego przedsięwzięcia inwestycyjnego, nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi. Planowany od lat korytarz przebiegu S-19 przechodzący centralnie przez działkę Pana P. J., został też ujęty w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Boguchwała.

*Minister* rozumie motywy, jakimi strona skarżąca kieruje się wnosząc przedmiotowe odwołanie, jednakże - jak już to zostało wyjaśnione powyżej - organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych i ekonomicznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, o czym zresztą już była mowa szerzej w niniejszej decyzji

Podkreślić także należy (o czym zresztą już była mowa w niniejszej decyzji),   
że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Podkarpackiego, jak i *Ministra*,   
nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącego, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącego zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, za bezzasadne należy uznać także zarzuty Pani A. N., właścicielki działki nr 1109 z obrębu 0004 Mogielnica, gmina Boguchwała,   
w całości przeznaczonej pod przedmiotową inwestycję, sprowadzające się także do kwestii ekonomicznych, o których mowa była powyżej.

W odniesieniu do ww. działki nr 1109, analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Podkarpackiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia działki należącej do skarżącej. W tym zakresie   
w całości zastosowanie znajduje powyższa argumentacja, przedstawiona odnośnie analogicznych argumentów Pana P. J.

Na uwzględnienie nie zasługują także zarzuty Pana A. G. - właściciela działki   
nr 79/1 z obrębu 0003 Lutoryż, podzielonej na działki nr 79/3 i nr 79/5 (przejmowane pod inwestycję) i działkę nr 79/4 (pozostającą u obecnego właściciela), działki nr 79/2   
z obrębu 0003 Lutoryż, podzielonej na działkę nr 79/6 (przejmowaną pod inwestycję)   
i działkę nr 79/7 (pozostającą u obecnego właściciela) oraz działki nr 77 z obrębu 0003 Lutoryż, ograniczonej w korzystaniu pod przebudowę sieci elektroenergetycznej. Wyjaśnić należy także, iż działka nr 624, na którą powołuje się skarżący, nie jest objęta przedmiotową inwestycją.

*Minister* nie zgadza się z zarzutem skarżącego, iż *decyzja Wojewody Podkarpackiego* jest niezgodna z treścią ostatecznej *decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach,* która to – w ocenie skarżącego - wskazuje na konieczność przejęcia pod inwestycję w całości działek o dotychczasowych numerach ewidencyjnych 79/1 i 79/2.

Zaznaczyć należy, że decyzja w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji nie niesie ze sobą rozstrzygnięć formalnych w zakresie wywłaszczeń nieruchomości, bowiem przedstawia jedynie możliwy zasięg realizacji inwestycji.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją,   
o wydanie której występuje *inwestor* przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia. Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa natomiast szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji.

Pomimo użycia w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* takich wyrazów jak „lokalizacja” lub „usytuowanie” w kontekście danego przedsięwzięcia, istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie całkowite skonkretyzowanie   
(co do dokładnych współrzędnych w przestrzeni trójwymiarowej) lokalizacji danej inwestycji (przedsięwzięcia). Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia,   
na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne   
i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni, w szczególności poprzez ustalenie precyzyjnego układu współrzędnych inwestycji. Kwestia szczegółowej lokalizacji (usytuowania) całego przedsięwzięcia, wraz z jego poszczególnymi elementami ingerującymi w przestrzeń, tak pod jak i na powierzchni ziemi, co do zasady, dokonana zostanie dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

Stosownie do treści do art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z tym zastrzeżeniem, iż w kwestii dokładnej, precyzyjnej lokalizacji (usytuowania) przedsięwzięcia, takie związanie jest na poziomie pewnej ogólności ustaleń organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a to ze względu   
na hipotetyczny (przybliżony) charakter lokalizacji przedsięwzięcia dokonywanej na mocy pierwszej decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym. (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do   
art. 71).

Ponadto *inwestor* w piśmie z dnia 8 sierpnia 2022 r. wskazał, iż w treści *decyzji RDOŚ   
o środowiskowych uwarunkowaniach* nie ma informacji wskazującej istniejącą zabudowę do wyburzenia na działkach skarżącego. W uzasadnieniu decyzji środowiskowej jest ogólny zapis o wyburzeniach budynków w liniach rozgraniczających. W *decyzji RDOŚ   
o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzji GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach* określony jest zakres przewidywanego terenu, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie. Zapis ten nie determinuje konieczności idealnego odzwierciedlenia linii rozgraniczających w projekcie budowlanym.

W związku z powyższym, zdaniem *Ministra*, zaskarżona decyzja o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej jest zgodna z *decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach* i *z decyzją GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach,* jak   
i *postanowieniem uzgadniającym.*

Odnosząc się dodatkowo do podniesionej przez skarżącego kwestii wykupu całych działek o nr 79/1 i 79/2, wyjaśnić należy, o czym już mowa była powyżej   
w przedmiotowej decyzji, iż wykup pozostałej po podziale części nieruchomości odbywa się poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Podmiotem właściwym do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*   
(a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanym podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem) jest *inwestor*.

Ponadto, *inwestor* w piśmie z dnia 8 sierpnia 2022 r. poinformował, że zakres określonych w projekcie wywłaszczeń ww. działek nr 79/1 i nr 79/2, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi inwestycję, wynika z zaprojektowanych rozwiązań drogi ekspresowej i dróg obsługujących teren przyległy. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2023 r., poz. 645), dalej zwanej „*ustawą o drogach publicznych”,* linie rozgraniczające dla przedmiotowej inwestycji zostały wyznaczone zgodnie z art. 34   
ww. ustawy (obowiązującym jeszcze w dacie złożenia wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej), tj. „odległość granic pasa drogowego od zewnętrznej krawędzi wykopu, nasypu, rowy lub innych urządzeń wymienionych w art. 4 pkt 1 i 2 powinna wynosić co najmniej 0,75 m, a dla autostrady i dróg ekspresowych   
– co najmniej 2 m”.

W związku z powyższym przedmiotowa inwestycja została zaprojektowana w taki sposób, aby w najmniejszym stopniu ingerować w zajętość przyległych nieruchomości. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, z działki o nr 79/1 o powierzchni 0,2668 ha, powstały działki nr 79/3 i nr 79/5 o łącznej powierzchni 0,169 ha, które zostały przeznaczone pod inwestycję i włączono je do pasa drogowego, a działka nr 79/4   
o powierzchni 0,0978 ha, na której usytuowane są zabudowania gospodarcze, pozostała u właściciela oraz działka nr 79/2, o powierzchni 0,1282 ha, z której powstała działka   
nr 79/6 o powierzchni 0,0082 ha, która została przeznaczona pod inwestycję i włączona do pasa drogowego, a działka nr 79/7 o powierzchni 0,1200 ha, na której usytuowany jest budynek mieszkalny i budynek gospodarczy, pozostała u właściciela.

W ocenie *Ministra* zarządca drogi zamierzający zrealizować przedmiotową inwestycję drogową, przy projektowaniu inwestycji uwzględnił optymalny jej przebieg, w tym również w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego. Nie wydaje się możliwe zaprojektowanie drogi publicznej o takim przebiegu przez nieruchomości niestanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury   
o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

*Inwestor* jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację tej inwestycji 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 odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Skoro ustawodawca precyzyjnie określił zakres wniosku składanego przez *inwestora* drogi publicznej, to porównując jego zawartość (wraz z załącznikami) z ustawowo wyznaczoną treścią orzeczniczą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określoną   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, organy orzekające nie mogą modyfikować ustaleń i parametrów zawartych we wniosku o wydanie ww. decyzji, jeżeli nie wynika   
to z wiążących organ przepisów prawa. Organy wydające decyzję o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej są uprawnione jedynie do oceny prawnej całości przedsięwzięcia inwestycyjnego i dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ   
do odmowy wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w wersji wnioskowanej przez zarządcę drogi publicznej. W niniejszej sprawie zatem Wojewoda Podkarpacki, ani także *Minister* nie mogą dokonywać zmian w przedstawionej przez wnioskodawcę koncepcji przebiegu drogi.

Przepisy *specustawy drogowej* nie określają obowiązku przedstawienia przez wnioskodawcę różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organy orzekające w pierwszej i drugiej instancji miały jedynie obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca. Organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie były władne nakazać *inwestorowi* innej lokalizacji kwestionowanego przez skarżącej inwestycji drogowej. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez *inwestora*, gdyż miałaby charakter pozaprawny. O przebiegu drogi i rozwiązaniach technicznych decyduje zarządca (wnioskodawca), który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze. Oceniając   
to, czy decyzja 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.

Organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, gdyby np. właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez *inwestora*. Organom administracji publicznej orzekającym w przedmiocie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustawodawca nie przyznał uprawnień do korygowania, zmiany lokalizacji inwestycji zaproponowanej przez *inwestora*.

W opinii organu odwoławczego - co zostało już wskazane wcześnie - całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi, iż zajęcie części działek skarżącego jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

Odnoszą się zaś do kwestii braku zgody Pana A. G. na ograniczenie   
w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków wymienionych w przepisach *specustawy drogowej,* wyjaśnić należy, iżto podmiot składający wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej określa nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 11d ust. 1 pkt 3a *specustawy drogowej*), jak i określa nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*). Wynika z tego, iż *inwestor* dysponuje znacznym zakresem swobody w dokonywaniu oceny, które nieruchomości są niezbędne do wywłaszczenia   
w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w celu utworzenia na nich pasa drogowego, a które są niezbędne jedynie do ograniczenia w korzystaniu. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie   
do zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca.

Konsekwentnie, *specustawa drogowa* przewiduje, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej*), jak również „w razie potrzeby” zawiera także ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu   
z nieruchomości dla realizacji m.in. obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i, j *specustawy drogowej*). W tym wypadku również organ administracji przyjmuje oznaczenie nieruchomości przedstawionych przez *inwestora*   
i - co do zasady - listy tej nie weryfikuje, chyba że sposób zajęcia danej nieruchomości pod inwestycję, zawnioskowany przez *inwestora,* jest niezgodny z obowiązującym porządkiem prawnym.

Działka nr 79/4 (powstała z działki nr 79/1) i działka nr 79/7 (powstała z działki nr 79/2), obręb 0003 Lutoryż, gmina Boguchwała, będące własnością Pana A. G., zostały ograniczone pod przebudowę sieci gazowej (działka nr 79/7) i sieci elektroenergetycznej oraz również pod rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych   
do użytkowania, tj. wiaty (działka nr 79/4).

Przedmiotem odjęcia prawa własności może być wyłącznie ten grunt, przez który przebiegać ma budowana w trybie *specustawy drogowej* droga. Po to bowiem ustawodawca nałożył na *inwestora* w art. 11d ust. 1 pkt. 1, 3 i 3a *specustawy drogowej* obowiązek zawarcia we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określonych dokumentów (mapy w skali co najmniej 1:5000, przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, mapy zawierającej projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami i wykaz nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) – aby to właśnie wnioskodawca wskazał nieruchomości niezbędne do budowy drogi.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt. 5 i 6 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jedynie zatwierdza podział nieruchomości, o którym mowa powyżej, i wskazuje nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają   
się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Linie rozgraniczające teren, w tym granice pasów drogowych, ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią linie podziału nieruchomości (art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej).* Wynika z tego wprost, że ustawodawca dopuścił wyłącznie taki podział nieruchomości, którego celem jest wytyczenie terenu inwestycji ze szczególnym uwzględnieniem pasa drogowego. Powstające na skutek podziału, którego projekt sporządza wnioskodawca, nowe nieruchomości, muszą bezpośrednio służyć budowie drogi. W artykule tym mowa jest więc nie tylko o tym, że linie rozgraniczają drogę (pas drogowy) w celu ustalenia jej przebiegu w decyzji, ale również o tym, że podział nieruchomości dokonywany jest wyłącznie co do gruntu, przejmowanego na drogę.   
I tylko taki podział jest zatwierdzany decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 12 ust. 1 cyt. ustawy).

W ocenie *inwestora* nie zachodzi konieczność objęcia całych działek nr 79/1   
i nr 79/2 liniami rozgraniczającymi, a tym samym realizacja przedmiotowej inwestycji wymagała przejęcia na własność Skarbu Państwa nieruchomości będących własnością skarżącego, w niezbędnych częściach powstałych wskutek zatwierdzonego zaskarżoną decyzją podziału.

Stwierdzić należy, to co zostało już obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e, i oraz j *specustawy drogowej,* decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, jak również dotyczące zezwolenia   
na wykonanie tego obowiązku. Wynika z tego, iż *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji   
ww. obowiązku.

Należy przy tym zauważyć, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu dla wykonania ww. obowiązku. Zauważyć bowiem należy, że art. 11f ust. 1 pkt 8   
lit. i *specustawy drogowej* stanowi normę szczególną wobec art. 124 ust. 1 i ust. 3 *ugn*   
i okoliczność określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i prowadzenia robót może być w tym przypadku oparta tylko na art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej.* W tym przypadku wyłączony jest obowiązek prowadzenia rokowań między właścicielem nieruchomości, a *inwestorem* co do przeprowadzenia takich robót (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym, w kwestii działki o nr 77 z obrębu 0003 Lutoryż, na której planowana jest przebudowa sieci elektroenergetycznej 400 kV, *inwestor* w piśmie z dnia 8 sierpnia 2022 r. wyjaśnił, że przebudowa sieci elektroenergetycznej została ustalona  
z zarządcą sieci i jest zgodna z warunki technicznymi z dnia 28 września 2020 r., znak: 1574.DE-DSR-DUR-WER.7070.38.2019, oraz z dnia 10 listopada 2020 r., znak:   
1837.DE-DSR-DUR-WER.7070.74.2017.25, a rozwiązania projektowe zostały uzgodnione i zaakceptowane przez zarządcę sieci już w dniu 4 sierpnia 2021 r. *Inwestor* wskazał, iż obszar na którym przewidziano przebudowę sieci elektroenergetycznej, został objęty terenem niezbędnym dla realizacji przedmiotowej inwestycji ze względu   
na przebiegu istniejącej sieci elektroenergetycznej i nie ma możliwości przesunięcia sieci w granice pasu drogowego.

Dalej ustosunkowując się do kwestionowania ograniczenia w korzystaniu z działki nr 77, obręb 0003 Lutoryż, gmina Boguchwała, dla realizacji obowiązku przebudowy sieci uzbrojenia terenu, tj. sieci elektroenergetycznej, który skutkuje nie tylko czasowymi niedogodnościami, ale trwałymi ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, ponownie podkreślić należy, iż to *inwestor* jest kreatorem inwestycji drogowej i to on decyduje o przyjętych rozwiązaniach i parametrach inwestycji. Wyjaśnić trzeba przy tym, iż w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora,* co do kształtu i przebiegu inwestycji, a także przyjętych rozwiązań i parametrów inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił 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 w zakresie parametrów technicznych inwestycji. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej przez *inwestora* koncepcji inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych   
i zostało już obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego przytaczania.

W kontekście powyższych szerokich wyjaśnień, *Minister* nie może przychylić się także  
do zarzutu Pani J. H.-M., właścicielki działki nr 82 z obrębu 0003 Lutoryż, gmina Boguchwała, która została podzielona na działkę nr 82/1 przeznaczoną pod inwestycję i działkę nr 82/2 pozostającą we własności skarżącej i ograniczonej   
w korzystaniu pod przebudowę sieci.

*Inwestor* w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r. odniósł się do kwestii ograniczenia   
w korzystaniu z ww. działki pod przebudowę sieci gazowej wskazując, że przebudowę sieci gazowej zaprojektowano zgodnie z warunkami technicznymi wydanymi przez zarządcę sieci tj. GAZ-SYSTEM Oddział w Tarnowie. W stanie istniejącym sieć gazowa usytuowania jest na działce nr 82 (przed podziałem). Rozwiązania projektowe, w celu ograniczenia zajętości działki nr 82/2, przewidują maksymalne zbliżenie przebudowanej sieci do granicy projektowanego pasa drogowego, a obszar działki objęty *decyzją Wojewody Podkarpackiego* został objęty w zakresie niezbędnym dla realizacji przedmiotowej przebudowy. W związku z powyższym *inwestor* zaznaczył,   
że nie zachodzą okoliczności wymagające konieczności zmiany rozwiązań projektowych w zakresie lokalizacji przebudowywanej sieci gazowej i przesunięcia jej w granice pasa drogowego.

Organ odwoławczy podziela argumentację przedstawioną przez *inwestora*, iż zajęcie działki skarżącej w sposób wskazany w *decyzji Wojewody Podkarpackiego* jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej i nie ma możliwości zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji, poprzez objęcie inwestycją całej działki nr 82. Ponadto ponownie warto podkreślić, iż w zakresie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości ustalanego na podstawie przepisów *specustawy drogowej* nie stosuje się procedury uzyskania zgody właściciela działki na ww. ograniczenie.

Mając na uwadze powyższe, nie można przychylić się do zarzutu Pana A. G. oraz Pani J. H.-M., iż w przedmiotowej sprawie naruszony został art. 21 *Konstytucją RP*. Powtórnie wskazać należy, iż zagwarantowanie w art. 21 *Konstytucji RP* prawnej ochrony prawa własności nie jest nienaruszalne i absolutne. *Konstytucja RP* przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego. Stanowisko   
to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych  
i zostało już obszernie powołane w uzasadnieniu niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego przytaczania.

Ustosunkowując się do zarzutów Pana A. H. i Pani J. H.-M. dotyczących braku budowy zjazdu z planowanej drogi dojazdowej na działki pozostające ich własnością, tj. nr 82/2 (działka Pani J. H.-M.) i nr 83/2 (działka Pana A. H.), z obrębu 0003 Lutoryż, w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 *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 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, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2016 r. sygn. akt VII SA/Wa 2667/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy   
z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 627/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku, gdy przed rozpoczęciem inwestycji drogowej istniał zjazd na nieruchomość (w sensie prawnym) – to *inwestor* jest zobowiązany zapewnić zjazd do takiej nieruchomości, jeśli zaś zjazdu w sensie prawnym nie było – to inicjatywa należy   
do właściciela nieruchomości. Z powyższego wynika, iż nie projektuje się zatem zjazdów do nieruchomości, które przed budową/rozbudową drogi legalnych zjazdów były pozbawione, jak ma to miejsce w przedmiotowej w sprawie w odniesieniu do działki   
nr 82 i nr 83.

Wskazać należy, iż w piśmie 6 czerwca 2022 r. *inwestor* wyjaśnił odnośnie działki nr 83/2, będącej własnością Pana A. H., iż w stanie istniejącym dostęp do niej zapewniony jest   
z drogi gminnej nr 108196R, natomiast w rozwiązaniach projektowych dostęp do działki nr 83/2 zapewniony został na takich samych zasadach, jak w stanie istniejącym, oraz   
w sposób nieodbiegający standardem od stanu istniejącego. Przyjęte rozwiązania projektowe zapewnią dostęp Panu A. H. do działki poprzez dostęp gruntowy stanowiący odtworzenie stanu istniejącego. Szerokość pasa gruntowego dla zaprojektowanego dostępu wynosi 6 m, jest on prowadzony od dodatkowej jezdni nr DJ-3P przez zaprojektowany przepust drogowy do granicy działki nr 83/2. Droga dojazdowa DJ-3P skomunikowana jest z drogą gminną nr 108196R.

Natomiast, odnosząc się do działki stanowiącej własność Pani J. H.-M., *inwestor* wyjaśnił, iż ww. działka nr 82 w istniejącym stanie posiada dostęp do drogi publicznej - drogi gminnej nr 108196R. W związku z powyższym po podziale działka   
nr 82/2 – pozostająca własnością skarżącej, w dalszym ciągu będzie miała zapewniony dostęp do drogi publicznej w sposób niezmieniony.

Po analizie akt sprawy, w tym dokumentacji projektowej, *Minister* podziela   
ww. stanowisko *inwestora,* wyrażone w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r., iż ww. skarżący   
w dalszym ciągu posiadają niezmieniony dostęp do drogi publicznej. Jednocześnie warto zauważyć, iż ww. piśmie *inwestor* zobrazował - za pomocą odpowiednich rysunków - sposób dostępu przedmiotowych działek do drogi publicznej, potwierdzający powyższą argumentację.

Warto w tym miejscu wyjaśnić także, iż 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).

Podkreślić należy, iż zasadą wyrażoną w ww. art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* jest, że 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. W art. 29   
ust. *ustawy o drogach publicznych* odstąpiono od tej zasady ustalając, że w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Powyższy przepis kształtuje wymagania w zakresie ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*, wyrażających się m.in. w ochronie przed pozbawieniem dostępu   
do drogi publicznej. Zabezpieczeniu tych interesów wynikających z przepisów prawa służy przepis art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h *specustawy drogowej*, który przewiduje obowiązek budowy lub przebudowy zjazdów, przy czym rozstrzygnięcia w tym zakresie wydawane są „w razie potrzeby”. Ustawodawca zakłada więc, że nie każda sytuacja będzie wymagała wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia, a zatem nie zawsze konieczne będzie wybudowanie zjazdu z projektowanej inwestycji do graniczących z nią nieruchomości.

Nie można zatem z powołanego przepisu wywodzić roszczenia o taką inwestycję bez spełnienia dalszych przesłanek. Skoro tak, to zastosowanie przywołanej normy będzie ograniczać się tylko do sytuacji szczególnych. Celem tej regulacji jest ochrona właścicieli nieruchomości przylegających do budowanej drogi przed pozbawieniem dostępu   
do drogi publicznej. Ma to znaczenie, ale tylko w sytuacji, kiedy wskutek częściowego przejęcia nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej zmieniają się uwarunkowania dotyczące obsługi komunikacyjnej pozostałej części nieruchomości.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż obsługa komunikacyjna działek Pana A. H. i Pani J. H.-M. będzie realizowana w dotychczasowy sposób, a zatem niewątpliwie działki skarżących mają zapewniony dostęp do drogi publicznej.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* nie narusza prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

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

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

ZASTĘPCA DYREKTORA

DEPARTAMENTU LOKALIZACJI INWESTYCJI

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /