Znak pisma: DLI-III.7621.21.2023.JZ.10 (DLI-I)

Warszawa, 17 kwietnia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana M. K., reprezentowanego przez r. pr. Ł. D., od decyzji Wojewody Wielkopolskiego nr 16/2023 z dnia 24 maja 2023 r., znak: IR-III.7820.9.2022.2,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 305 od km 0+000 do km ok. 1+904 (kilometraż lokalny) pn. „Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 305 na odcinku od ul. Kolejowej do ul. Celnej w Nowym Tomyślu”,

1. **Uchylam** w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 12,   
    w wierszu 6-7, licząc od góry strony, zapis:

„3. Zezwalam na wykonanie obowiązku przebudowy innych dróg publicznych   
w zakresie określonym w punkcie XIV.1. decyzji.”

**i** **orzekam w tym zakresie poprzez** ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji,   
w miejsce uchylenia, na stronie 12, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„3. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.   
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustalam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wymienionych w Tabeli 2 oznaczonych symbolem DG i na działce wymienionej   
w Tabeli 3, przeznaczonych pod pasy drogowe innych dróg publicznych.

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

4. Zezwalam na wykonanie obowiązku:

* przebudowy innych dróg publicznych w zakresie określonym w punkcie XIV.1. decyzji, oraz
* budowy innych dróg publicznych na działkach wymienionych w Tabeli 2 oznaczonych symbolem DG i na działce wymienionej w Tabeli 3, przeznaczonych pod pasy drogowe innych dróg publicznych.” .

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

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Wielkopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana F. W., wystąpił do Wojewody Wielkopolskiego z wnioskiem z dnia   
31 maja 2022 r. (data wpływu: 3 czerwca 2022 r.), uzupełnionym i skorygowanym   
w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 305 od km 0+000 do km ok. 1+904 (kilometraż lokalny) pn. „Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 305 na odcinku od ul. Kolejowej do ul. Celnej w Nowym Tomyślu”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku *inwestora*, Wojewoda Wielkopolski wydał decyzję nr 16/2023 z dnia 24 maja 2023 r., znak:   
IR-III.7820.9.2022.2, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Wielkopolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 305 od km 0+000 do km ok. 1+904 (kilometraż lokalny) pn. „Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 305 na odcinku od ul. Kolejowej do ul. Celnej w Nowym Tomyślu”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2023 r., znak: IR-III.7820.9.2022.2, Wojewoda Wielkopolski sprostował z urzędu oczywista omyłkę w zaskarżonej decyzji.

Od *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan M. K., reprezentowany przez r. pr. Ł. D. [pismo z dnia 19 czerwca 2023 r., nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego   
w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640), w dniu 20 czerwca 2023 r.].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżący podniósł zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji*.*

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

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

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

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

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

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo* *budowlane*”. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających   
o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Miasta Nowy Tomyśl z dnia 29 kwietnia 2021 r., znak: KRiOŚ.6220.28.2019.III, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia,zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Gorzowie Wielkopolskim Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 4 lipca 2022 r., znak: PO.ZUZ.1.4210.144.2022.MK, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym* *z dnia 4 lipca 2022 r.* ”*,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Gorzowie Wielkopolskim Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 11 lipca 2022 r., znak: PO.ZUZ.1.4210.120.2022.MK, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zmienionej decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Gorzowie Wielkopolskim Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 26 stycznia 2023 r., znak: PO.ZUZ.1.4210.330.2022.MK, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym* *z dnia 11 lipca 2022 r.* ”,
* postanowieniem Wojewody Wielkopolskiego z dnia 19 maja 2023 r., znak:   
  IR-III.7820.9.2022.2, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, z późń. zm.).

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz wrozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1679, z późn. zm.).

*Inwestor* dołączył wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d   
ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *pozwolenie wodnoprawne z dnia 4 lipca 2022 r., pozwolenie wodnoprawne z dnia 11 lipca 2022 r.* i *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach*.

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

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

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

Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 14 października 2022 r., znak:   
IR-III.7820.9.2022.2, DOK, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń.

W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Wielkopolski wydał w dniu 24 maja 2023 r. decyzję nr 16/2023, znak:   
IR-III.7820.9.2022.2, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej   
budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej nr 305 od km 0+000 do km ok. 1+904 (kilometraż lokalny) pn. „Budowa nowego przebiegu drogi wojewódzkiej nr 305 na odcinku od ul. Kolejowej do ul. Celnej w Nowym Tomyślu”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Wielkopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Wielkopolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Wielkopolski organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 30 maja 2023 r., znak: IR-III.7820.9.2022.2, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Pozytywnie należy przy tym ocenić określenie przez Wojewodę Wielkopolskiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna. 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 w części i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

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

Po dokonaniu nowelizacji *specustawy drogowej* ww. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r.,   
w myśl art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić linie rozgraniczające teren inwestycji, w tym określić granice pasów drogowych innych dróg publicznych, i dokonać podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i 2 *specustawy drogowej*).   
Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno   
dla budowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi wojewódzkiej nr 305),   
jak i innych dróg publicznych.

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

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć,   
iż w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* (str. 3, pkt 2.2) wskazano działki przeznaczone pod pasy drogowe innych dróg publicznych. Na mapach w skali 1:500 przedstawiających proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, przedłożonych przez *inwestora*   
wraz z wnioskiem o wydanie decyzji, a następnie zatwierdzonej przez Wojewodę Wielkopolskiego jako załączniki 1.1. – 1.4. do zaskarżonej decyzji, opisana i wrysowana została linia rozgraniczająca pas drogowy drogi wojewódzkiej nr 305 (przerywana pogrubiona linia koloru czerwonego), jak i linia rozgraniczająca pasy drogowe innych dróg publicznych (przerywana pogrubiona linia koloru zielonego), które są budowane   
w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej.

Analizując w tym zakresie *decyzję Wojewody Wielkopolskiego*, organ odwoławczy zauważył, że w rozstrzygnięciu tymbrak jest jednoznacznej informacji, iż organ I instancji ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1   
pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, na działkach znajdujących się w liniach rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* – korzystając z uprawnień reformatoryjnych wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – określił obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach znajdujących się w projektowanych pasach innych dróg publicznych, jak również zezwolił na wykonanie przedmiotowego obowiązku.

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

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia   
w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia   
1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego   
w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.   
o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 31 sierpnia 2023 r., znak: DLI-III.7621.21.2023.AW, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniu. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia 19 września 2023 r., znak: F-P-DW305-189-2018-135, odniósł się do uwag skarżącego wskazując,   
iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał Panu M. K., reprezentowanemu przez r. pr. Ł. D. przy piśmie z dnia 17 listopada 2023 r., znak: DLI-III.7621.21.2023.JZ.4 (DLI-I), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do   
art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej   
w sprawie. Skarżąca strona nie skorzystała z przysługującego im prawa. Pismem z dnia 5 grudnia 2023 r. Pan M. K., reprezentowany przez r. pr. Ł. D., odpowiedział na pismo *Ministra* 17 listopada 2023 r., znak: DLI-III.7621.21.2023.JZ.4 (DLI-I), ustosunkowując się do stanowiska *inwestora*, podtrzymując jednocześnie zarzuty podniesione w odwołaniu.

Organ odwoławczy, pismem z dnia 5 grudnia 2023 r., znak: DLI-III.7621.21.2023.JZ.6 (DLI-I), działając na podstawie art. 10 *kpa,* zawiadomił o zgromadzeniu materiału dowodowego umożliwiającego zakończenie przedmiotowego postępowania, jak również o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Skarżąca strona nie skorzystała z przysługującego im prawa.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w odwołaniu i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że dotyczą one przede wszystkim zastrzeżeń skarżącego co do lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej na jego działkach oraz braku zapewnienia dostępu do drogi dla działek nr … oraz …. i ….. , powstałych po podziale działki nr …. z obrębu 0010 P., pozostających własnością Pana M. K..

Przede wszystkim podkreślić należy, iż brak zgody skarżącej strony na realizację przedmiotowej inwestycji na jej działkach, w koncepcji przyjętej przez *inwestora*   
i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego*,nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Wielkopolskiego,* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym.   
Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień *inwestora* (decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową rozstrzyga jednocześnie   
o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu projektu budowlanego, zatwierdza podział nieruchomości, wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości i orzeka   
o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

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

Potwierdza to bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne dotyczące spraw z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*, które jasno wskazuje, iż w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach tych przepisów uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Jeśli przyjmujemy,   
że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów   
z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności   
co do wyboru nieruchomości objętych decyzją. W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. Jak wyżej bowiem zasygnalizowano, zakres badania przez organy w kwestiach badania zasadności "wywłaszczenia" i badania zasadności określonego przebiegu drogi ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian   
w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu drogi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z dnia   
20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września   
2021 r. sygn. akt II OSK 193/21).

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

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

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

Jak już wskazano w niniejszej decyzji, przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Wielkopolskiego, jak i *Ministra*, nie jest również prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej strony, 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. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności   
z prawem powszechnie obowiązującym.

*Specustawa drogowa* przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych   
i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania   
w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* *specustawy drogowej* (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13, publ. OTK-A 2015/1/5 wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, publ. OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; wyrok z dnia   
16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, publ. OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

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

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów zawartych   
w odwołaniu, *Minister* stwierdził, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej strony - zatwierdzone w *decyzji Wojewody Wielkopolskiego,* są prawidłowe.

W ocenie *Ministra*, przedłożony do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej strony. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżącego nie został zajęty w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 19 września 2023 r., działkę nr …. ,   
o powierzchni 1,0702 ha, stanowiąca własność skarżącego, podzielono na trzy części,   
z czego pod pas drogowy wydzielono działkę nr …. (0,3115 ha ), co stanowi ok. 29 % jej powierzchni. Na działce tej została zaprojektowana budowa jezdni drogi wojewódzkiej 305 o normatywnej szerokości 7 m wymaganej rozporządzeniem Ministra Transportu   
i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm., mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, uchylonego w dniu 20 września   
2022 r.), pobocza oraz ścieżka rowerowa. Zaprojektowano również odwodnienie powierzchni jezdni i ścieżki pieszo-rowerowej w postaci rowów trawiastych, które zlokalizowano za poboczem, w celu zapewnienia najbardziej efektywnego spływu wód opadowych, oraz wykonanie pozostałych niezbędnych elementów drogi, w tym nasadzeń rekompensacyjnych oraz ogrodzenia dla płazów wynikających z *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Szczególną uwagę poświęcono optymalnemu wykorzystaniu projektowanego pasa drogowego i ograniczeniu jego powierzchni do niezbędnego minimum w powiązaniu z przyległymi terenami. Jak wyjaśnił *inwestor* w rzeczonym piśmie, przebieg projektowanej obwodnicy został zaprojektowany przy uwzględnieniu wytyczonego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego korytarza dla tej drogi (uchwała Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu nr XLVI 1/439/2018 z dnia 26 lutego 2018 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 14 marca 2018 r., poz. 2285), z uwagi na konieczność ograniczenia zajmowania kolejnych terenów pod drogę, ponad te, które już wcześniej zostały pod nią przeznaczone w akcie prawa miejscowego.

W tym miejscu wyraźnego podkreślenia wymaga, iż wariantowanie przebiegu przedmiotowej inwestycji odbyło się na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11). Pamiętać należy, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące.

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są bowiem w art. 86 pkt 2 ustawie 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” co do zasady nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia   
na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6, poz. 63).

Co więcej, wskazać należy, iż możliwość udziału społeczeństwa (mieszkańców terenów przeznaczonych pod inwestycję) została zapewniona w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

W art. 5 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,* każdemu zagwarantowano prawo do uczestniczenia na warunkach określonych ustawą w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa.

Bezspornym zatem jest, iż ww. ustawa nakłada na organy obowiązek informowania społeczeństwa o toczącym się postępowaniu, a społeczeństwo jest uprawnione do wyrażania swoich komentarzy i opinii w szczególności zanim sprawa zostanie przez organ rozstrzygnięta. Katalog instrumentów prawnych gwarantujących społeczeństwu udział w postępowaniu dotyczącym oddziaływania projektowanej inwestycji na środowisko określa art. 33 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*. Jak wynika   
z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Jak bowiem jasno wynika z tego uzasadnienia (str. 10), obwieszczeniem z dnia 30 lipca 2020 r., w dniach od 31 lipca 2020 r. do 12 września 2020 r. włącznie, podano do publicznej wiadomości informacje o złożeniu wniosku   
w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego postępowania, wszczęciu postępowania, o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny   
o oddziaływaniu na środowisko, o przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, o organie właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnienia, o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków   
w terminie od 13 sierpnia 2020 r. do 11 września 2020 r. włącznie. Obwieszczenie zostało podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Nowym Tomyślu oraz zamieszczenie na tablicy ogłoszeń tego urzędu, a także na tablicy ogłoszeń w miejscowościach Glinno, Paproć oraz Sękowo. W ramach przeprowadzanej procedury udziału społeczeństwa,   
w wyznaczonym przez organ terminie nie wpłynęły żadne uwagi i wnioski.

Tymczasem, pomimo okoliczności, że to właśnie na etapie postępowania   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia strony mogły wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji, Pan M. K. nie zgłosił uwag   
i wniosków do przedmiotowej inwestycji drogowej, w tym nie kwestionował wyboru wariantu jej przebiegu, co wynika wprost z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Istotną okolicznością jest również to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach   
na realizację przedsięwzięcia jest zaskarżalna. W rozpatrywanej sprawie *decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach* nie została zaskarżona i stała się ostateczna   
w administracyjnym toku instancji.

Odnośnie zaś braku zapewnienia dostępu do drogi działek nr … i … powstałych po podziale działki nr … z obrębu 0010 P., a pozostających we własności skarżącego, wyjaśnić przede wszystkim należy, iż zgodnie z art. 23 *specustawy drogowej*, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 stosuje się przepisy *ugn*. Stosownie do treści art. 93 ust. 3 *ugn*, podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6.

Zgodnie z treścią przepisu art. 120 *ugn*, jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom. Obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń ciąży na występującym z wnioskiem o wywłaszczenie.

Jak podkreśla się w doktrynie, niebezpieczeństwo, szkoda lub niedogodność, o których mowa w art. 120 *ugn*, muszą być bezpośrednim skutkiem dokonanego wywłaszczenia bądź zmiany dotychczasowego zagospodarowania nieruchomości na sposób polegający na realizacji celu publicznego, dla którego dokonano wywłaszczenia. Okoliczności te   
w żadnym razie nie mogą być skutkiem działań niewynikających z wywłaszczenia lub realizacji na nieruchomości celu wywłaszczenia. Nie mogą być zatem skutkiem działań, które nie pozostają w związku przyczynowo – skutkowym z wywłaszczeniem lub następstwami wywłaszczenia (vide: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. C.H. BECK Warszawa   
2011 r.). Stąd też, mając na względzie dyspozycje art. 120 *ugn*, obowiązek zapewniania nowowyodrębnionej działce gruntu dostępu do drogi publicznej spoczywa na organie wydającym decyzję w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowe tylko wówczas, gdy działka ta – przed dokonaniem podziału – taki prawny dostęp posiadała.

Jeżeli zatem nieruchomość, przed jej wywłaszczeniem – rozumianym, zgodnie   
z przepisami *specustawy drogowej*, jako przejęcie własności nieruchomości z mocy prawa – posiadała prawnie uregulowany dostęp do drogi publicznej i w wyniku realizacji celu publicznego (wywłaszczenia części nieruchomości) pozostała część nieruchomości taki dostęp może utracić, to w decyzji, której jednym ze skutków jest przejęcie własności nieruchomości na rzecz innego podmiotu, właściwy organ zobowiązany jest zapewnić taki dostęp. Natomiast jeżeli wywłaszczana nieruchomość nie posiadała legalnego dostępu do drogi publicznej, to po stronie organu nie będzie ciążył obowiązek zapewnienia takiego dostępu, bowiem w związku z wywłaszczeniem sytuacja właściciela nieruchomości w zakresie dostępności do drogi publicznej nie uległa zmianie (pogorszeniu).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej nie może być utożsamiane jedynie z dostępem faktycznym. Dostęp ten musi być legalny, tj. prawo do korzystania z niego musi wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1471/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 1505/05). Pojęcie „dostępu do drogi publicznej” należy rozumieć szeroko, tj. przez dostęp bezpośredni bądź pośredni, jednakże dostęp ten musi być zgodny z prawem.

Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 10 maja 2012 r., sygn. Akt II SA/Ke 41/12: „Skoro z akt sprawy wynika, że w dacie wydania decyzji działka nie posiadała dostępu do drogi publicznej (dostęp bezpośredni, przez drogę wewnętrzną, bądź przez ustanowienie służebności drogi koniecznej) to inwestor na etapie przygotowania i realizacji inwestycji nie był zobligowany do zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla tej działki”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny   
w Gliwicach w wyroku z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 340/10, uznał,   
iż okoliczność, iż nieruchomość podlegająca podziałowi nie posiadała wcześniej dostępu do drogi publicznej powoduje, iż „jej podział nie miał w tym względzie (gdy chodzi o dostęp do drogi publicznej) żadnego prawnego znaczenia”, gdyż „przed podziałem cała działka (…) nie miała również dostępu do drogi publicznej”.

Przenosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy, stwierdzić należy, iż jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego analizy poglądowych opracowań kartograficznych znajdujących się na stronie internetowej: http://geoportal.gov.pl oraz wyjaśnień samego skarżącego zaprezentowanych w piśmie z dnia 5 grudnia 2023 r.,   
ww. działka skarżącego nr …. z obrębu 0010 P., przed wydaniem decyzji   
w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie posiadała prawnie uregulowanego dostępu do drogi publicznej. Okoliczność tą potwierdził także *inwestor* w piśmie z dnia 19 września 2023 r., wskazując ponadto, że działka nr … (przed podziałem) nie miała także dostępu do drogi publicznej w formie ustanowionej na innej nieruchomości służebności przejazdu. Wynika z tego, iż przedmiotowa inwestycja drogowa w żaden sposób nie spowodowała utraty dostępu przedmiotowej działki do drogi publicznej, a w konsekwencji także powstałych w wyniku jej podziału działek, do drogi publicznej, ponieważ formalnie (pod względem prawnym) taki dojazd nie istniał. Komunikacja odbywała się w sposób nieuregulowany i nieformalny po gruntach niestanowiących drogi, co zresztą przyznał sam skarżący, wskazując, że wjazd na działkę   
nr … z obrębu 0010 P. odbywał się z działki nr … – mostkiem oznaczonym kolorem żółtym na dołączonej mapce poglądowej. Przedmiotowy mostek zlokalizowany jest zaś na działce nr …, stanowiącej grunty pod rowami („W”). Nie może przy tym ujść uwadze, że z informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku niniejszego postępowania wynika, że działka nr …. nie posiadała nawet legalnego (zinwentaryzowanego) zjazdu z drogi publicznej – drogi gminnej, przy której jest położona.

Natomiast wskazywana przez skarżącego działka nr …. z obrębu 0010 P., w ogóle nie została objęta przedmiotową inwestycją drogową, w konsekwencji zarzuty, że została ona pozbawiona dostępu do drogi publicznej wskutek realizacji omawianego zamierzenia budowlanego, uznać należy za chybione. Jedynie na marginesie zauważyć należy,   
że działka ta, podobnie jak działka nr … z obrębu 0010 P., w stanie aktualnym nie posiada dostępu do drogi publicznej, co potwierdzają nawet same wyjaśnienia skarżącego zawarte w piśmie z dnia 5 grudnia 2023 r.

Dodać należy, że skoro sam skarżący nie zadbał o prawne uregulowanie dostępu do drogi publicznej dla działek stanowiących jego własność, to nie może upatrywać wadliwości *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* w okoliczności, że dostępu tego nie zapewniono   
w ramach inwestycji celu publicznego. Jednocześnie, skarżący nie może przedmiotowej sprawy upatrywać jako „okazji” do zapewnienia swoim działkom prawnego – legalnego dostępu do drogi publicznej,

Regulacja zawarta w treści art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h *specustawy drogowej* korespondując z treścią art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o drogach publicznych”,* w którym nakłada obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej tylko tym nieruchomościom, które do tej pory taki dostęp miały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 597/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnośnie zaś poruszanej przez skarżącego kwestii wjazdu na działki nr …. i …. powstałych po podziale działki nr …. z obrębu 0010 P., pomijając już   
ww. kwestię braku prawnie uregulowanego dostępu do drogi publicznej, czyniącą zarzuty skarżącego bezzasadnymi, wyjaśnić należy ponadto, iż zgodnie z art. 29 ust. 1 *ustawa   
o drogach publicznych*, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Stosownie zaś do art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych,* w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

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

Mając na uwadze ww. regulację, wskazać należy, iż nie projektuje się zjazdów do nieruchomości, które przed wydaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej zjazdów takich były pozbawione, a co więcej w ogóle nie posiadały dostępu do drogi, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Z akt wynika, iż ww. działka skarżącego nr …   
z obrębu 0010 P., przed wydaniem decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie posiadała zjazdu z drogi publicznej, bowiem dopiero w wyniku wydania *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* działka ta została częściowo zajęta pod budowę drogi publicznej. Tym samym brak było podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie art. 29 ust. 2 *ustawy o drogach publicznych* i budowy zjazdu na działkę skarżącego. Dodać należy, że - jak słusznie wskazał *inwestor* w wyjaśnieniach z dnia   
19 września 2023 r. – zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu   
i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 124,   
z późn. zm., mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, uchylonego w dniu 20 września 2022 r.), na drodze klasy G (droga wojewódzka nr 305) należy ograniczać liczbę zjazdów szczególnie dla terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Do tej pory powiedziane świadczy o tym, iż przy zatwierdzeniu przez Wojewodę Wielkopolskiego podziału działki nr …. z obrębu 0010 P., nie doszło, wbrew twierdzeniom skarżącego, do naruszenia interesów osób trzecich*.*

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

Podkreślenia wymaga, iż „uzasadniony interes osób trzecich”, o którym mowa w przepisie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej,* to interes prawny, nie zaś interes faktyczny. Przenosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy uznać należy, że tak określonego interesu prawnego skarżący nie posiada, skoro dotychczas nie miał prawnie zapewnionego dostępu dla swoich działek do drogi publicznej.

Jak już to zostało szczegółowo wyjaśnione powyżej, sytuacja dostępu do drogi publicznej ww. działki nr …. z obrębu 0010 P. (przed podziałem), w stosunku do sytuacji działek nr … i …. (po podziale), nie uległa zmianie, bowiem działka nr …. (podobnie jak działka nr ….) przed wydaniem decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiadała prawnie uregulowanego dostępu do drogi publicznej. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do działki nr … z obrębu 0010 P., która - co istotne, a o czym była mowa powyżej - w ogóle nie została objęta przedmiotową inwestycją drogową.

Z powyższych względów, Pan M. K. podnosząc zarzut braku zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla działek nr …. i …. (po podziale), czy działki nr …., legitymuje się w tym zakresie interesem faktycznym, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art.11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*.

Trudno bowiem mówić o naruszeniu interesu prawnego właściciela nieruchomości poprzez jej przejęcie pod inwestycję drogową, jeżeli przed złożeniem przez inwestora wniosku istniał określony stan prawny, a więc w tym przypadku nieruchomość strony nie miała legalnego dostęp do drogi publicznej. Nie można zatem uznać za słuszne, aby to organ administracji miał de facto „przy okazji” naprawiać zaniechania właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy do momentu wszczęcia procesu inwestycyjnego dotyczącego realizacji drogi publicznej, nie podjęli działań mających na celu zapewnienie należącym do nich działkom legalnego dostępu do drogi publicznej. Podkreślić przy tym należy, iż postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów szczególnych *specustawy drogowej* (która ma ułatwić i przyspieszyć proces inwestycji w zakresie dróg publicznych), nie jest narzędziem do regulacji ewentualnych zaszłości związanych z np. dojazdem do działek.

Uregulowanie takich kwestii musi być osiągane na podstawie innych przepisów, a nie   
w ramach postępowania toczącego się według *specustawy drogowej*. Zwrócić bowiem należy uwagę, że działki skarżącego, które do tej pory nie posiadały dostępu do drogi publicznej, po realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej będą bezpośrednio graniczyć z drogą wojewódzką nr 305, co oznacza iż skarżącemu, zgodnie z dyspozycją   
art. 29 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*, przysługuje prawo wystąpienia z wnioskiem   
do Zarządu Województwa Wielkopolskiego o zezwolenie na lokalizację zjazdu   
z drogi wojewódzkiej nr 305 na jego działki. Jednak ostateczne rozstrzygnięcie ww. kwestii może nastąpić jedynie w odrębnej decyzji administracyjnej (a nie w decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) na lokalizację zjazdu po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (dowodowego) i przeanalizowaniu konkretnego wniosku strony określającego m.in. lokalizację i rodzaj zjazdu.

W kontekście powyższych wyjaśnień, za chybione uznać należy zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 11c *specustawy drogofwej* w zw. z art. 107 § 3 *kpa* oraz   
w zw. z art. 11 *kpa* oraz naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 *kpa*, o czym będzie jeszcze mowa poniżej.

Za niezrozumiały i nie znajdujący pokrycia w zgormadzonym materiale dowodowym, uznać należy zarzut skarżącego dotyczącej naruszenia art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* poprzez zaniechanie zawiadomienia go, jako strony postępowania, o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania *decyzji Wojewody Wielkopolskiego.*

Jak bowiem wynika z akt sprawy,Wojewoda Wielkopolski pismem z dnia 14 października 2022 r., znak: IR-III.7820.9.2022.2, zawiadomił strony postępowania o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie. Rzeczone pismo organ I instancji przesłał stronom postępowania, w tym także skarżącemu, na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Ww. zawiadomienie zostało odebrane przez dorosłego domownika - Panią K. K., dniu 17 października 2022 r., na co dowodem jest znajdujące się w aktach sprawy zwrotne potwierdzenie odbioru ww. zawiadomienia.

W myśl art. 43*kpa* w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorcy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorcy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania**.**

W przepisie tym uregulowano sposób doręczenia pism określany jako doręczenie zastępcze. Doręczenie zastępcze wywołuje takie skutki jak doręczenie adresatowi do rąk własnych. Przyjęcie pisma przez dorosłego domownika i potwierdzenie doręczenia na piśmie swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia przesądza o doręczeniu pisma adresatowi. Okoliczność, że osoba, której wręczono pismo za pokwitowaniem, nie oddała pisma adresatowi, nie ma wpływu na skuteczność doręczenia. Określony w art. 43 *kpa* sposób tzw. zastępczego doręczenia pisma opiera się na domniemaniu, że osoba wskazana na potwierdzeniu odbioru pisma jako domownik adresata, i która pokwitowała odbiór pisma, przyjęła je w celu oddania go adresatowi oraz, że pismo to zostało mu doręczone. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt III FSK 3918/21, z dnia 17 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2673/16   
i z dnia 14 marca 2007 r., sygn. akt II GSK 315/06).

W konsekwencji stwierdzić należy, że wbrew twierdzeniom skarżącego,   
w przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, a skarżący prawidłowo i zgodnie z prawem został zawiadomiony o wszczęciu przedmiotowego postępowania.

Za chybiony uznać należy zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 11a ust. 1   
w zw. z art. 11d ust. 1 pkt 7a lit. a) *specustawy drogowej,* poprzezwydanie *decyzji Wojewody Wielkopolskiego* mimo niekompletności wniosku o jej wydanie, tj. bez przedłożenia przez *inwestora* wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych”*, a także uzasadnienia zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 tej ustawy, albo oświadczenia zarządcy drogi, że nie ubiega się i nie będzie się ubiegał o dofinansowanie zamierzenia budowlanego z budżetu Unii Europejskiej.

Należy wyjaśnić, iż art. 11d ust. 1 pkt 7aa *specustawy drogowej*, na który powołuje się skarżący, wprowadzony został ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy  
o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1783), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”, która weszła w życie w dniu 9 września 2022 r. Zgodnie   
z art. 12 *ustawy zmieniającej* do inwestycji na drogach wojewódzkich, o których mowa   
w art. 24ga ust. 1 pkt 4, dla których przed dniem wejścia w życie ustawy został złożony wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosuje się art. 11d *specustawy drogowej* w brzmieniu dotychczasowym.

Jak wynika z akt sprawy, wniosek o wydanie przedmiotowej decyzji został złożony   
w dniu 3 czerwca 2022 r., zatem przed wejściem w życie *ustawy zmieniającej*,   
w konsekwencji w omawianej sprawie zastosowanie miał art. 11d *specustawy drogowej* w brzmieniu obowiązującym do dnia 8 września 2022 r. W związku z powyższym *inwestor*, wbrew ocenie skarżącego, nie był zobligowany do przedłożenia wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 *ustawy o drogach publicznych,* a także uzasadnienia zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 tej ustawy, ani oświadczenia zarządcy drogi, że nie ubiega się i nie będzie się ubiegał   
o dofinansowanie zamierzenia budowlanego z budżetu Unii Europejskiej, gdyż wymóg taki w dniu złożenia wniosku przez *inwestora* nie istniał.

Zasadności trzeba również zarzutowi skarżącegozwiązanemu z naruszeniem art. 17   
ust. 1 *specustawy drogowej,* stanowiącego podstawę do nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Podkreślić należy, że przepisy *specustawy drogowej* przewidują szczególną regulację   
w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Treść art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi zatem podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawodawca nie wprowadził żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu.

Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego, a nie jak sądzi skarżący – wystąpienia uzasadnionego interesu społecznego i gospodarczego.

Literalna wykładnia przepisu art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko właściwy zarządca drogi złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10).

Przytoczony przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej*, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt   
VII SA/Wa 1560/15).

Wskazać trzeba, że charakter *specustawy drogowej* wyrażony jest nie tylko w jej tytule, ale wynika z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji drogowych. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, przy ocenie zaistnienia przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wystarczające jest samo wskazanie faktów pozwalających na przyjęcie, iż interes taki występuje. Organ prowadzący postępowanie nie jest zatem zobowiązany, jak błędnie twierdzi skarżący, do poddania uzasadnienia wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności szczegółowemu badaniu, mającemu na celu wykazanie, że tenże rygor w sposób niewątpliwy doprowadzi do założonego przez inwestora stanu rzeczy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 657/18).

We wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił szczegółową argumentację, wskazującą na wystąpienie interesu społecznego, która została następnie przytoczona na stronie 24*decyzji Wojewody Wielkopolskiego*, w związku z czym nie ma potrzeby jej ponownego powtarzania.

Zdaniem *Ministra* wskazywana przez *inwestora* m.in. poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, uzasadnia nadanie przedmiotowej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14).

Tak opisany i zakładany cel realizowanej inwestycji może być uznany za interes społeczny i gospodarczy, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecjonalnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Wojewoda Wielkopolski nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.Podkreślić również należy, że w przypadku drogi publicznej już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozerwalnie związany z interesem społecznym. Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg, w tym budowy dróg ekspresowych, są powszechnie znane i jako takie – zgodnie z art. 77 § 4 *kpa* – nie wymagają dowodu.

Tym samym, mając na względzie powyższe rozważania, nie można zgodzić się ze skarżącym, że w sprawie doszło do naruszenia art. 7, 77 § 1 i 80 *kpa*.

W wyniku przeprowadzonej kontroli instancyjnej *Minister* uznał, że organ I instancji,   
w zakresie interesu prawnego skarżącego, prawidłowo zebrał materiał dowodowy, wszechstronnie go rozważył i ocenił, a w konsekwencji ustalony przez niego stan faktyczny sprawy zasługuje na aprobatę. Według organu odwoławczego zgromadzony   
w niniejszej sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia   
i nie wymagał uzupełnienia.

Wojewoda Wielkopolski przeprowadził zatem kontrolowane postępowanie w sposób zgodny z wymogami *kpa*, o czym świadczą ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 *kpa*), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący   
(art. 77 § 1 *kpa*), a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji   
o przekonującej treści (art. 7 *kpa*). Ponadto, organ wojewódzki przeprowadził postępowanie, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 *kpa*).

Natomiast uzasadnienie zaskarżonej decyzji w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania organu I instancji przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy. Organ wojewódzki wyjaśnił również stronom zasadność przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy (art. 11 *kpa*). Uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w ocenie *Ministra*, spełnia zatem wymogi przewidziane w art. 107 § 3 *kpa*.

Zaznaczenia wymaga, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez skarżącą stronę w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem. Strona ma natomiast prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności wniesionego środka zaskarżenia,   
zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi  
z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób zatem przyjąć, że organ I instancji rozpoznając niniejszą sprawę nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7, 77   
i art. 80 *kpa*, nie wykazując niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione   
w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie *Ministra* materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź, co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także,   
że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Wielkopolskiego* – poza częścią uchyloną niniejszą decyzją *-* nie naruszają prawa, a 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

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /