Znak pisma: DLI-I.7621.44.2021.KK.14

Warszawa, 12 grudnia 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 D. W. od decyzji Wojewody Śląskiego Nr 13/2021 z dnia 8 października   
2021 r., znak: IFXIII.7820.88.2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1 w m. Mysłowice”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 4, w wierszu 10 licząc od dołu strony, zapis:

„**VII.5.** Projekt budowlany stanowi **załącznik nr 3** do niniejszej decyzji.”,

* stronę nr 30 części opisowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 4,   
  w wierszu 10 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

**„VII.5.** Projekt budowlany stanowi załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.”

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, zamiennej strony nr 30 części opisowej projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, jako załącznik   
  nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 21 grudnia 2020 r., uzupełnionym i zmienionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana M. R., wystąpił do Wojewody Śląskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Budowa wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1 w m. Mysłowice”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Śląski wydał   
w dniu 8 października 2021 r. decyzję Nr 13/2021, znak: IFXIII.7820.88.2020, udzielającą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1 w m. Mysłowice, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Śląskiego”.*

Od *decyzji Wojewody Śląskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wniósł Pan D. W. [pismo z dnia 4 listopada 2021 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w dniu 5 listopada 2021 r.].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżąca strona podniosła zarzuty dotyczące postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Śląskiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

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

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

Wskazać jednocześnie 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 2024 r., poz. 725, z późn. zm.), 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; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1671/22).

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 obowiązującym do dnia 19 września 2020 r., a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu   
i formy projektu budowlanego*.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

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

Przedmiotowy projekt budowlany jest także zgodny z:

* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Katowicach z dnia 23 sierpnia 2019 r., znak: GL.ZUZ.2.421.68.2019.MW/9432, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*",
* decyzją Burmistrza Miasta Lędziny z dnia 4 grudnia 2018 r. znak: BR.6220.002.2018, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn. „Budowa wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1 w m. Mysłowice”, zwaną dalej „*decyzją środowiskową*”.

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

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 Śląskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Śląski 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 Śląski, pismem z dnia 1 marca 2021 r., znak: IFXIII.7820.88.2020, 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 Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, a także w Urzędzie Miasta Mysłowice, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu   
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Śląski wydał w dniu 8 października 2021 r. decyzję Nr 13/2021 znak: IFXIII.7820.88.2020, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1   
w m. Mysłowice”.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Śląski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń   
w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach oraz w Urzędzie Miasta Mysłowice,   
w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Śląskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 14 października, znak: IFXIII.7820.88.2020, 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 Śląskiego (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji, dotyczącego jej załącznika, tj. projektu budowlanego) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Śląskiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Śląskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 *ustawą Prawo budowlane* (w brzmieniu znajdującym zastosowanie w przedmiotowej sprawie), projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu.

Stosownie zaś do § 13a *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu,   
jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w pkt 15 zatytułowanym „Obszar oddziaływania obiektu” znajdującym się na stronie 30 części opisowej projektu budowlanego w części projektu zagospodarowania terenu w Tomie I, określono obszar oddziaływania obiektu, jednak nie wskazano konkretnych przepisów prawa, w oparciu   
o które dokonano jego ustalenia.

Wobec tego, w piśmie z dnia 11 marca 2022 r., znak: DLI-I.7621.44.2021.KT.1, *Minister* wezwał *inwestora* do przedłożenia 4 egzemplarzy zamiennej strony części opisowej projektu zagospodarowania ternu (nr 30) zawierającej informację o przepisach prawa,   
w oparciu o które został ustalony obszar oddziaływania obiektu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Śląskiego*.

*Inwestor* uczynił zadość ww. wezwaniu, przedkładając żądane dokumenty przy piśmie   
z dnia 25 marca 2022 r., znak: COR/KAT/GDD/2017/454/MR.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, organ odwoławczy, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Śląskiego*, w ramach której zatwierdził zamienną stronę (nr 30) części opisowej projektu zagospodarowania terenu, przedłożoną przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 25 marca 2022 r., jako załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Jednocześnie, organ odwoławczy dokonał stosownej korekty w treści zaskarżonej decyzji.

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

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

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy mogą działać tylko   
w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji,   
a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r.,   
sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia   
17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
„Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej   
w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r.,   
poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518   
ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności   
z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Mając powyższe na uwadze oraz po przeanalizowaniu zarzutów skarżącej strony, *Minister* stwierdził, co następuje.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że zarzuty skarżącego koncentrują się na ocenie prawidłowości przeprowadzenia przez Wojewodę Śląskiego postępowania,   
w którym, w ocenie Pana D. W. doszło do naruszenia art. 8 – 11 *kpa* poprzez brak zapewnienia mu czynnego udziału w postępowaniu oraz uniemożliwienie mu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, poprzez brak zawiadomienia go o wszczęciu postępowania.

W ocenie *Ministra* z zarzutami skarżącego nie można się zgodzić.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że *decyzja ZRID* została wydana na podstawie przepisów *specustawy drogow*ej, która w sposób szczególny reguluje sposób zawiadomienia stron postępowania o wszczęciu postępowania, jak i o wydaniu decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyłają zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom   
lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości, a w przypadku, o którym mowa   
w art. 11a ust. 2, wojewodom albo starostom, na których obszarze właściwości znajdują się nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, oraz zawiadamiają pozostałe strony w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym,   
a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów   
i w prasie lokalnej. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w katastrze nieruchomości jest skuteczne.

Z powołanego przepisu wynika, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dokonywane jest w drodze indywidualnych zawiadomień przesyłanych na adres wskazany w katastrze nieruchomości bądź w drodze obwieszczeń. Należy podkreślić, że każdy z tych sposobów zawiadamiania dotyczy konkretnej kategorii osób, a mianowicie właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręcza się indywidualne zawiadomienie w trybie art. 39 *kpa*,   
zaś pozostałe strony postępowania zawiadamiane są w drodze obwieszczeń.

Podkreślić należy, że w niniejszej sprawie ww. wymogi zostały spełnione przez Wojewodę Śląskiego. Jak już wskazano wyżej, Wojewoda Śląski, pismem z dnia 1 marca 2021 r., znak: IFXIII.7820.88.2020, 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 Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, a także w Urzędzie Miasta Mysłowice, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych - Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu   
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Jak wynika z akt sprawy, Pan D. W., wbrew jego twierdzeniom, został poinformowany o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie przesłanym   
mu ww. zawiadomieniem Wojewody Śląskiego z dnia 1 marca 2021 r., znak: IFXIII.7820.88.2020, doręczonym skarżącemu w trybie art. 43 *kpa* w dniu 8 marca   
2021 r., co potwierdza znajdujące się w aktach sprawy zwrotne potwierdzenie odbioru tego zawiadomienia.

Zgodnie z art. 39 *kpa*organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

W myśl art. 42*kpa* pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. Pisma mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej,   
jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W razie niemożności doręczenia pisma   
w sposób określony w § 1 i 2 tego przepisu, a także w razie koniecznej potrzeby,   
pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.

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(art. 43 *kpa*).

Jak wynika z akt sprawy, Wojewoda Śląski ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie z dnia 1 marca 2021 r., przesłał skarżącemu   
na adres wskazany w katastrze nieruchomości listem poleconym, który został odebrany przez dorosłego domownika w dniu 8 marca 2021 r. W konsekwencji, w świetle   
ww. przepisów, doręczenie to było skuteczne.

Tym samym Wojewoda Śląski, zgodnie z ciążącym na nim obowiązkiem, zapewnił skarżącemu możliwość wzięcia czynnego udziału w przedmiotowym postępowaniu,   
z którego to uprawnienia skarżący nie skorzystał. W toku postępowania przed Wojewodą Śląskim Pan D. W. nie skorzystał z przysługującego mu prawa do zapoznania się z aktami sprawy, niewnosił także żadnych zastrzeżeń i wniosków.

Podkreślenia natomiast wymaga, że o tym, czy określone czynności procesowe zostaną przez stronę podjęte decyduje sama strona, zaś zasady ogólne *kpa*, w tym wyrażona   
w art. 9 *kpa* zasada informowania stron, choć mają na celu ochronę praw strony   
w postępowaniu administracyjnym, nie mogą jednak być odczytywane w taki sposób, który zwalniał by stronę postępowania od wszelkiej dbałości o własne interesy   
i od wszelkiej aktywności procesowej (por.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego   
z dnia 12 lipca 2023 r. sygn. akt I OSK 1555/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wr 149/19, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 2880/13; z dnia   
30 lipca 2015 r., sygn. akt II GSK 1475/14; z dnia 8 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1507/12; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1301/11). Zasada informowania (wyrażona w art. 9 *kpa*) nie może stanowić podstawy do nałożenia na organ obowiązku informowania strony o skutkach jej działań, a tym bardziej powinności instruowania strony, jakie okoliczności powinna podjąć bądź jakie przedsięwziąć działania, by uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygniecie. Wynikające z art. 9 *kpa* prawo do informacji nie ma charakteru nielimitowanego. Przepis art. 9 *kpa* nie nakłada na organy administracji obowiązku udzielania porad prawnych czy też doradztwa. Nie może być utożsamiany   
z obowiązkiem zawiadamiania strony o powszechnie obowiązujących, publikowanych aktach prawnych i wynikających z nich obowiązkach, konsekwencjach niedostosowania się do konkretnych przepisów czy zastępowaniem jej aktywności poprzez instruowanie o wyborze optymalnego sposobu postępowania. Tym samym, skutków zaniedbania strony nie można „przerzucać” na organ, wywodząc wadliwość rozstrzygnięcia,   
jak to czyni skarżący w niniejszej sprawie.

W kontekście powyższego, nie można się zgodzić ze skarżącym, że w sprawie doszło do naruszenia wskazywanych przez niego przepisów procedury administracyjnej.

Co prawda, słusznie zauważył skarżący, iż przed wydaniem *decyzji Wojewody Śląskiego* organ I instancji nie skierował do stron pisma informującego o zgromadzeniu materiału dowodowego umożliwiającego zakończenie postępowania, jednak okoliczność   
ta pozostaje bez wpływu na prawidłowość wydanego przez organ I instancji rozstrzygnięcia.

Podkreślić bowiem należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 *kpa*, przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do tego i składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Na stronie stawiającej zarzut spoczywa więc ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem spraw (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1098/13, z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10, z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie   
z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 1055/08).

Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r, sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196).

W przedmiotowej sprawie, w ocenie *Ministra*, Pan D. W. nie wykazał istnienia takiego związku.

Skarżący, zarzucając naruszenie art. 10 *kpa,* nie wskazał bowiem, jakich czynności procesowych nie mógł dokonać, a które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto, wskazać należy, iż skarżący nie złożył również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń faktycznych w przedmiotowej sprawie.

Natomiast sam zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa* bez wykazania związku tego naruszenia z treścią rozstrzygnięcia, nie daje wystarczających podstaw do wyeliminowania decyzji   
z obrotu prawnego. Wskazać bowiem należy, iż warunkiem skutecznego zarzucenia organom administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania pozostaje obowiązek wykazania potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia   
na wynik sprawy. Oznacza to, iż warunkiem uwzględnienia odwołania z tego powodu jest ustalenie, iż gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu odwoławczym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej byłoby inne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca   
2013 r, sygn. akt II SA/Kr 18/13 oraz wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia   
7 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 407/05).

Wobec powyższego, brak jest podstaw do uznania, że w sprawie doszło   
do podnoszonego przez skarżącego naruszenia art. 10 *kpa,* w stopniu mającym wpływ   
na wynik sprawy.

W kontekście zaś zarzutu naruszenia przepisu art. 8 *kpa*, wyjaśnić należy, iż istotą zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej jest wymóg praworządnego   
i sprawiedliwego prowadzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przy czym wymóg praworządności obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania   
w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcie wydane w wyniku postępowania   
tak ukształtowanego, mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nawet wtedy, gdy wydana decyzja nie uwzględnia ich żądań.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia   
20 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 513/19, zasada prowadzenia postępowania   
w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej nie może być interpretowana w oparciu o subiektywne odczucia uczestników postępowania. Organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 *kpa*,   
winny bowiem działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o zgromadzone dowody, nie zaś w oparciu o przekonanie stron postępowania o istnieniu nieprawidłowości.

W przedmiotowej sprawie w zakresie interesu prawnego strony skarżącej organ wojewódzki uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak i procesowego. Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż *decyzja Wojewody Śląskiego* została wydana   
z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

W ocenie *Ministra*, materiał dowodowy zebrany przez organ wojewódzki w przedmiotowej sprawie był kompletny, tj. dotyczył wszystkich okoliczności faktycznych, które miały znaczenie w sprawie, i pozwalał na wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia. Ponadto, organ pouczył strony postępowania o przysługujących   
im prawach, natomiast w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ jasno przedstawił swój tok rozumowania oraz przesłanki, które przesądziły o wydaniu rozstrzygnięcia w takim   
a nie innym kształcie. Stanowisko Wojewody Śląskiego w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 11 *kpa*, wyrażającego zasadę przekonywania. Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą 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 zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego   
w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów,   
zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi   
z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, Lex nr 549458).

Natomiast odnosząc się do pozostałych zarzutów zawartych w odwołaniu Pana D. W., koncentrujących się na obawach skarżącego dotyczących poniesienia przez niego strat finansowych, poruszanych kwestii odszkodowawczych oraz naruszenia prawa własności, wskazać należy, iż pozostają one bez wpływu na wynik sprawy.

Odnosząc się do powyższych uwag, stwierdzić 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.

Przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Śląskiego, jak i *Ministra*, nie jest również 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. 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.

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

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

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.

Podkreślić należy, że 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 niezadowolenie części właścicieli działek   
z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób   
lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone   
lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty   
i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia   
13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Mając na uwadze twierdzenia skarżącego dotyczące wysokości odszkodowania stwierdzić należy, iż decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za przejęte pod inwestycję nieruchomości, stosownie do treści art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
(w przedmiotowej sprawie wojewoda), w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Kwestie dotyczące wypłaty odszkodowania nie są jednak przedmiotem postępowania   
o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Dopiero w toku postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania możliwe (i konieczne) będzie oszacowanie wartości przejętych na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości. Odszkodowanie ustalone będzie w oparciu o operat rzeczoznawcy majątkowego sporządzonego na dzień wydania *decyzji Wojewody Śląskiego.*

Dodać również należy, że ochrona własności wpisana w art. 64 Konstytucji RP, na którą powołuje się skarżący, nie ma charakteru bezwzględnego. Zgodnie bowiem z ust. 3   
ww. artykułu własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W niniejszym przypadku takie ograniczenie wynika wprost z przepisów rozdziału 3 spec*ustawy drogowej* zatytułowanego „Nabywanie nieruchomości pod drogi”.

Dodatkowo wskazać należy, iż w przypadku inwestycji celu publicznego, jaką jest budowa wiaduktu w ciągu ulicy Dzióbka nad drogą ekspresową S1 w m. Mysłowice, interes państwa wymaga ograniczenia indywidualnych uprawnień właścicieli   
lub użytkowników wieczystych gruntów objętych inwestycją. W tym też celu ustawodawca w drodze regulacji ustawowej przewidział szczególny tryb postępowania umożliwiający planowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wbrew powszechnemu przekonaniu, własność nie jest prawem nieograniczonym. W myśl bowiem art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061), wyznacznikami granic własności są ustawy   
i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno – gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Z takim ograniczeniem ustawowym mamy do czynienia w niniejszym przypadku, przy czym ustawodawca w celu zrekompensowania podmiotom uprawnionym ograniczenia korzystania z należących do nich nieruchomości,   
czy też zmniejszenia ich wartości rynkowej, gwarantuje tym osobom stosowne odszkodowanie.

Podobne stanowisko prezentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku   
z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, Trybunał Konstytucyjny przywołując inne własne orzeczenia podniósł, że prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłoby w wielu wypadkach do naruszenia praw innych podmiotów.

Własność nie stanowi "prawa nieskończonego" (*ius infinitum*), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Mogłoby to także obrócić się przeciwko samym właścicielom rzeczy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie K 1/91 (wyrok z  dnia   
28 maja 1991 r. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4), zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu, a zatem także dobra wszystkich właścicieli. Przepisy ustawowe określające ograniczenia prawa własności, będąc koniecznym składnikiem porządku prawnego powinny we właściwy sposób równoważyć interesy właścicieli i interes publiczny.

Skarżący nie wykazał, by jego interes prawny został ograniczony w sposób niedopuszczalny lub niezgodny z prawem. Samo zaś niezadowolenie, czy też obawa,   
iż realizacja przedmiotowej inwestycji ograniczy dotychczasowy lub planowany sposób korzystania z całości lub części gruntu zajętego pod inwestycję nie jest wystarczającym argumentem do kwestionowania zasadności, czy też prawidłowości wydanej decyzji   
w sprawie.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl   
art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań,   
lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

Wyjaśnić należy także, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania   
i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego   
i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01).

Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy.

Jednocześnie, kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi   
w przepisach art. 7, 8 i 80 *kpa*, nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu strony postępowania, chociaż musi wykazywać, że wydane orzeczenie wynika   
z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. Materiał sprawy musi odpowiadać na wątpliwości strony i nawet jeśli nie zgadza się ona z rozstrzygnięciem, musi, w razie kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, dawać przekonanie   
o słuszności zaskarżonego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1754/13). Fakt udowodnienia danej okoliczności   
jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest "czynnością myślową"   
i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego   
na podstawie wiedzy i doświadczenia życiowego (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2267/11 oraz z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 678/10).

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.

Ponadto, 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.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, stwierdzić należy, że w toku postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Śląskiego* nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

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 Śląskiego –* poza częścią uchyloną niniejsza decyzją *-* nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty nie zasługują na uwzględnienie,   
wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii w terminie   
30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załącznik:**

**Nr 1** - zamienna strona części opisowej projektu zagospodarowania terenu (nr 30), zawierająca informację o przepisach prawa, w oparciu o które został ustalony obszar oddziaływania obiektu.