Znak sprawy: DLI-II.7621.34.2021.PMJ.15

Warszawa, 9 marca 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej *„kpa”*, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań Pana A. N. i Pani T. S., reprezentowanych przez adw. J. P., oraz Pani R. F. od decyzji Wojewody Łódzkiego   
Nr 74/21 z dnia 28 maja 2021 r., znak: GPB-II.7820.6.2020(WM/AS), o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi Zad. B – Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła)   
– DK91 w m. Słowik w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi. Zad. B – Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła) – DK91 w m. Słowik”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 7, w wierszu   
  3-8, licząc od dołu strony, zapis:

„-\* numer ewidencyjny działki, powstałej po podziale nieruchomości, zatwierdzonym niniejszą decyzją (położonej w liniach rozgraniczających teren inwestycji pod rozbudowę drogi gminnej nr 120878E – ul. Jedlicka (Miasto Zgierz, obręby Z-125, Z-126 i Z-131));

-\*\* numer ewidencyjny działki, powstałej po podziale nieruchomości, zatwierdzonym niniejszą decyzją (położonej w liniach rozgraniczających teren inwestycji pod rozbudowę drogi gminnej nr 161059E – ul. Kąkolowa (Miasto Łódź, obręb B-56));”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 8,
* w wierszu 13, licząc od góry strony, zapis:

„**rozbiórki istniejących obiektów budowlanych**”,

* w wierszu 16-17, licząc od góry strony, zapis:

„rozbiórki istniejących obiektów budowlanych”,

* w wierszu 22-23, licząc od góry strony, zapis:

„rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w znajdującej się w pkt 7 tabeli nr 2,   
  w kolumnie nr 5 pn. „Wykonywane roboty”, dotyczący działek z obrębu 119 Gmina Miasto Zgierz nr: 22/2, 23/2, 24, 25, 63/2, 63/4, 64, 65, 66, 67, 70 (strona 14), i nr: 158/2, 159/2, 160/8, 161/2 (strona 15), zapis:

„Przebudowa cieku naturalnego (rzeki)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w znajdującej w pkt 7 tabeli nr 2, w kolumnie nr 5 pn.: „Wykonywane roboty”, dotyczący działki z obrębu 119 Gmina Miasto Zgierz nr 312/6 (strona 15) oraz działek z obrębu B-57 Gmina Miasto Łódź nr: 82/11, 83/1 (strona 15), zapis:

„Likwidacja istniejącego cieku naturalnego (rzeki)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w znajdującej w pkt 7 tabeli nr 2, w kolumnie nr 5 pn.: „Wykonywane roboty”, dotyczący działki z obrębu B-57 Gmina Miasto Łódź nr 84/1 (strona 16), zapis:

„Likwidacja oraz przebudowa istniejącego cieku naturalnego (rzeki)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 19, w wierszu 15-18, licząc od dołu strony, zapis:

„d) Zezwalam na wykonanie obowiązku dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych, urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych, zjazdów, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych,   
na działkach zgodnie z wykazem w *Tabeli 2* w punkcie 7 niniejszej decyzji.”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 19, w wierszu   
  7-13, licząc od dołu strony, zapis:

„A. Nieruchomości, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie zgierskim, w gminie miasto Zgierz, w obrębie geodezyjnym o numerze 119, w mieście Łódź,   
w obrębie geodezyjnym B-57 i B-38, znajdujące się w całości lub w części w liniach rozgraniczających teren inwestycji, stanowiące tereny wód płynących, dla których nie zatwierdza się podziałów nieruchomości, zgodnie z art. 20a s*pecustawy* Inwestor jest uprawniony do ich nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 19, w wierszu   
  1-3, licząc od dołu strony oraz na stronie 20, w wierszu 1-3, licząc od góry strony, zapis:

„B. Nieruchomości, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie zgierskim, w gminie miasto Zgierz, w obrębie geodezyjnym o numerze 125, znajdujące się   
w całości lub w części w liniach rozgraniczających teren inwestycji, stanowiące tereny linii kolejowej, dla których nie zatwierdza się podziałów nieruchomości, zgodnie z art. 20a *specustawy* Inwestor jest uprawniony do ich nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 20, w wierszu 10-11, licząc od góry strony, zapis:

„art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 624)”,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 7, w wierszu 3-8, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„-\* numer ewidencyjny działki, powstałej po podziale nieruchomości, zatwierdzonym niniejszą decyzją [położonej w liniach rozgraniczających teren inwestycji pod rozbudowę drogi gminnej nr 120878E – ul. Jedlicka (Miasto Zgierz, obręby Z-125, Z-126 i Z-131)], która z mocy prawa, z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, stanie się własnością Skarbu Państwa, za odszkodowaniem, ustalonym przez Wojewodę Łódzkiego w odrębnej decyzji;

-\*\* numer ewidencyjny działki, powstałej po podziale nieruchomości, zatwierdzonym niniejszą decyzją [położonej w liniach rozgraniczających teren inwestycji pod rozbudowę drogi gminnej nr 161059E – ul. Kąkolowa (Miasto Łódź, obręb B-56)], która z mocy prawa, z dniem w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna, stanie się własnością Skarbu Państwa, za odszkodowaniem, ustalonym przez Wojewodę Łódzkiego w odrębnej decyzji;”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 8,
* w wierszu 13, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**budowy tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych,**”,

* w wierszu 16-17, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„budowy tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych”,

* w wierszu 22-23, licząc od góry strony, zapis:

„budowę tymczasowych obiektów budowlanych, rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w znajdującej w pkt 7 tabeli nr 2, w kolumnie nr 5 pn. „Wykonywane roboty”, nowego zapisu dotyczącego działek z obrębu 119 Gmina Miasto Zgierz nr: 22/2, 23/2, 24, 25, 63/2, 63/4, 64, 65, 66, 67 (strona 14), i nr: 158/2, 159/2, 160/8, 161/2, 312/6 (strona 15):

„tymczasowa droga technologiczna wzdłuż rzek Bzura oraz Wrzącej-Sokołówki”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w znajdującej w pkt 7 tabeli nr 2, w kolumnie nr 5 pn. „Wykonywane roboty” nowego zapisu dotyczącego działek z obrębu B-57 Gmina Miasto Łódź nr: 82/11, 83/1 (strona 15), 84/1 (strona 16), oraz działki z obrębu 119 Gmina Miasto Zgierz nr 70 (strona 14):

„przebudowa lub likwidacja urządzeń wodnych (umocnienie brzegów rzeki Bzura oraz Wrzącej-Sokołówki pełniących funkcje regulacyjne)”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 19, w wierszu w wierszu 7-13, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„A.Nieruchomości, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie zgierskim,   
w gminie miasto Zgierz, w obrębie geodezyjnym o numerze 119, w mieście Łódź,   
w obrębie geodezyjnym B-57 i B-38, podlegające nieodpłatnemu zajęciu na czas realizacji inwestycji, ze względu na konieczność przejścia inwestycji przez tereny wód płynących:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 19, w wierszu 1-3, licząc od dołu strony oraz na stronie 20, w wierszu 1-3, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„B.Nieruchomości, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie zgierskim,   
w gminie miasto Zgierz, w obrębie geodezyjnym o numerze 125, podlegające nieodpłatnemu zajęciu na czas realizacji inwestycji, ze względu na konieczność przejścia inwestycji przez tereny linii kolejowej:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, poprzez dodanie, na stronie 20,   
  po zapisie znajdującym się w wierszu 17, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**8A. Określam**:

* termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych   
  do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowalnych   
  – do dnia 30 marca 2023 r.,
* okres użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych (od V.2021 r.   
  do III.2023 r.).”,
* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie   
  20, w wierszu 10-11, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„[art. 212 ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcmzyheydeltqmfyc4mzzg4ztanjrga) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne”.

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w znajdującej się w pkt 7 tabeli nr 2 pozycję 6 - dotyczącą działki nr 170/3, z obrębu B-55 Gmina Miasto Łódź (strona 18),
* rysunek nr 2.19b mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 2 – w zakresie dotyczącym działki nr 170/3, z obrębu B-55 Gmina Miasto Łódź,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli nr 2, znajdującej się w pkt 7, nowego zapisu pozycji 6 - dotyczącej działki nr 170/3, z obrębu B-55 Gmina Miasto Łódź (strona 18),

„

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **6.** | **170/3** | - | 1511 | przebudowa urządzenia wodnego (rowu melioracyjnego) |

”

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, rysunku nr 2.19b mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu - w zakresie dotyczącym działki nr 170/3, z obrębu B-55 Gmina Miasto Łódź - stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 22 czerwca 2020 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, skorygowanym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi Zad. B - Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła) - DK91   
w m. Słowik w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi. Zad. B - Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła) - DK91 w m. Słowik”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym   
i społecznym oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Łódzki wydał   
w dniu 28 maja 2021 r., decyzję Nr 74/21, znak: GPB-II.7820.6.2020(WM/AS),   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi Zad. B - Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła) - DK91 w m. Słowik w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S14 Zachodniej Obwodnicy Łodzi. Zad. B - Odcinek II węzeł „Łódź Teofilów” (bez węzła) - DK91 w m. Słowik”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Łódzkiego”* oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli Pan A. N. oraz Pani T. S., reprezentowani przez adw. J. P. oraz Pani R. F.   
W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono,   
co następuje.

W piśmie z dnia 8 lutego 2022 r. Pani T. S. cofnęła odwołanie od *decyzji Wojewody Łódzkiego*. Zgodnie z dyspozycją art. 137 *kpa*, strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ drugiej instancji. Organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, iż cofnięcie odwołania przez stronę nie zwalnia organu odwoławczego   
z obowiązku oceny decyzji organu I instancji w zakresie jej zgodności z prawem, jak   
i interesem społecznym, a zatem nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 2576/14). W przedmiotowym przypadku organ odwoławczy nie mógł uwzględnić cofnięcia ww. odwołania, gdyż prowadziłoby   
to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji.

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

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Łódzkiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

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 drogi z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

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

Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu   
w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U.   
z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Projekt został wykonany   
i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie   
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 15/2011 z dnia   
  23 marca 2011 r., znak: WOOŚ-II.4200.8.2011.MG, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie drogi ekspresowej S14 – zachodniej obwodnicy Łodzi na odcinku od drogi krajowej nr 1 w m. Słowik   
  do węzła Lublinek” w ramach zadania „Zachodnia obwodnica Łodzi w ciągu drogi ekspresowej S14 wraz z obwodnicą Pabianic, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia   
  4 maja 2021 r., znak: WOOŚ-4222.11.2020.MGr.8, uzgadniającym realizację przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji, zwanym dalej *„postanowieniem uzgadniającym”*,
* decyzjami Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 19 czerwca 2020 r., znak: WA.RUZ.4210.85.2020.AŹ, z dnia 30 czerwca 2020 r., znak: WA.RUZ.4210.83.2020.MJ i z dnia 3 lipca 2020 r., znak: WA.RUZ.4210.84.2020.RB, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej.

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 w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu   
i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie,   
o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

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

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Łódzki 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 Łódzki pismem z dnia 25 sierpnia 2020 r., znak: GPB-II.7820.6.2020(WA/AS), zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienie na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane  
o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu   
i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Łódzkim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Działając na podstawie art. 89 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j.  Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, Wojewoda Łódzki zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi   
o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi, działając na podstawie art. 90 ust.   
2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, zwrócił się   
do Wojewody Łódzkiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia drogowego. Spełniając powyższy obowiązek Wojewoda Łódzki poinformował społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków. Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia   
na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi wydał *postanowienie uzgadniające*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 28 maja 2021 r. decyzję Nr 74/21 o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Łódzki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 2 czerwca 2021 r., znak: GPB-II.7820.6.2020 (WM/AS), 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 Łódzkiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji), czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Łódzkiego* określa również termin wydania nieruchomości, lub wydania nieruchomości opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego – 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 (najkrótszy dopuszczalny termin). 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 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.

W toku postępowania odwoławczego, Wojewoda Łódzkiw piśmie z dnia 2 września 2022 r., znak: GPB-II.7820.6.2020(WM/AS), zwrócił się o korektę zaskarżonej decyzji   
w zakresie uzupełnienia zapisu w pkt 6 na str. 7, o wskazanie Skarbu Państwa, jako podmiotu na własność którego mają przejść, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej stanie się ostateczna, działki wyróżnione w tabeli nr 1, przeznczone pod rozbudowę w ramach inwestycji dróg gminnych.

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

Wobec powyższego, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można określić ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości jedynie dla realizacji obowiązków w zakresie budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów. W tabeli nr 2 znajdującej się w pkt   
7 na stronach 8-18 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, zamieszczono wykaz działek   
z ograniczonym sposobem w korzystaniu, wskazując jako cel zajęcia m.in. prace określone jako „przebudowa cieku naturalnego (rzeki)” oraz prace określone jako „likwidacja istniejącego cieku naturalnego (rzeki)”.

W związku z powyższym, *Minister* pismem z dnia 17 grudnia 2021 r., znak:   
DLI-II.7621.34.2021.PMJ.5, wezwał *inwestora* do wyjaśnienia, na czym polegają i jakiego obowiązku wymienionego w ww. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c e, f, g oraz h *specustawy drogowej* dotyczą wyżej wskazane prace. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego (korespondencja organu odwoławczego z *inwestorem*) ustalono rzeczywisty zakres i charakter ww. prac, przewidzianych do wykonania na działkach wymienionych w pkt 5 wezwania organu odwoławczego z dnia 17 grudnia 2021 r.

W piśmie z dnia 18 stycznia 2022 r., znak: EURO/282/1329/OO, *inwestor* wyjaśnił,   
iż powyższe prace należy zakwalifikować odpowiednio jako tymczasowy obiekt budowlany w postaci wykonania tymczasowej drogi technologicznej wzdłuż rzek Bzura oraz Wrzącej-Sokołówki, bądź jako przebudowę lub likwidację urządzeń wodnych (umocnień brzegów rzeki Bzura oraz Wrzącej-Sokołówki pełniących funkcje regulacyjne), wskazując jednocześnie działki, na których będą odbywać się ww. prace. Wynika, z tego,   
iż powyższe prace kwalifikują się do wykonania w ramach ograniczenia w korzystaniu   
z nieruchomości, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*. Jednocześnie, *inwestor* wpowyższym piśmie z dnia 18 stycznia 2022 r. wskazał okres użytkowania tymczasowego obiektu budowlanego, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8   
lit. b *specustawy drogowej.*

Zauważyć także należy, iż zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera określenie terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych. W *decyzji Wojewody Łódzkiego*, organ I instancji określający obowiązek dokonania rozbiórki istniejących obiektów nieprzewidzianych   
do dalszego użytkowania (wyszczególnionych w tabeli znajdującej się na stronach 8-18 *decyzji Wojewody Łódzkiego*), nie określił przy tym terminu rozbiórki tych obiektów budowlanych. W odpowiedzi napkt 7 ww. wezwania *Ministra* z dnia 17 grudnia 2021 r.   
*-* w ww. piśmie z dnia 18 stycznia 2022 r. - *inwestor* wskazał termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Natomiast w piśmie z dnia 15 marca 2022 r., znak: EURO/282/1417/OO - w odpowiedzi na pkt 2 wezwania *Ministra* z dnia 3 marca 2022 r., znak: DLI-II.7621.34.2021.PMJ.5 - *inwestor* podał termin rozbiórki tymczasowego obiektu budowlanego (tymczasowej drogi technologicznej wzdłuż rzek Bzura oraz Wrzącej-Sokołówki).

Analizując *decyzję Wojewody Łódzkiego*, organ odwoławczy spostrzegł także błąd   
w postaci zapisu w pkt 8 zaskarżonej decyzji, gdzie wskazano, iż wymienione w tym punkcie działki niezbędne do nieodpłatnego zajęcia na podstawie art. 20a   
ust. 1 *specustawy drogowej* (tereny wód płynących albo tereny linii kolejowej), znajdują się w części lub w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji. Natomiast działki niezbędne do zajęcia na podstawie art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, powinny zostać objęte odrębną linią, oznaczającą granice terenu, co do którego zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia w oparciu o art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*,   
a nie linią rozgraniczającą teren inwestycji. Na mapie przedstawiającej przebieg inwestycji, stanowiącej załącznik nr 2 do zaskarżonej decyzji, działki stanowiące tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, zostały objęte linią ciągła koloru niebieskiego z szrafem w postaci wypełnienia koloru błękitnego, opisaną w legendzie jako: „Obszar zajęcia terenu linii kolejowej lub terenu wód płynących”.

Co więcej, w zapisie na str. 20 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, organ I instancji wskazując na konieczność zawarcia porozumienia dotyczącego zajęcia terenu wód płynących, powołał w tym zakresie uchyloną ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121).

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

*Minister* uzupełnił zapis w pkt 6 na str. 7 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, poprzez wskazanie, iż działki przeznczone pod rozbudowę dróg gminnych, z dniem, w którym decyzja   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, przejdą na własność Skarbu Państwa. *Minister* wprowadził również korektę w tabeli nr 2 znajdującej w pkt 7, w zakresie działek z ograniczonym sposobem w korzystaniu, uwzględniając wyjaśnienia *inwestora*, iż prace określone dotychczas jako „przebudowa cieku naturalnego (rzeki)”   
i „likwidacja istniejącego cieku naturalnego (rzeki)” dotyczą budowy tymczasowego obiektu (drogi technologicznej), bądź przebudowy/likwidacja urządzeń wodnych.

Powyższa zmiana wiązała się z koniecznością uzupełnienia zapisów zawartych   
w pkt 7 lit. a-b zaskarżonej decyzji, odnośnie wskazania katalogu prac do wykonania   
na nieruchomościach znajdujących się poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, wymienionych w tabeli nr 2, poprzez uwzględnienie, iż w ramach ograniczenia   
w korzystaniu z nieruchomości jest realizowana także budowa tymczasowego obiektu budowlanego. Co więcej, organ odwoławczy usunął dublujący się z zapisem zawartym   
w pkt 7 lit. b *decyzji Wojewody Łódzkiego*, zapis znajdujący się w pkt d na stronie   
19 zaskarżonej decyzji (wiersze 15-18 licząc od dołu strony) dotyczący zezwolenia   
na wykonanie obowiązków budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych, urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych, zjazdów, rozbiórki istniejących obiektów budowlanych, na działkach zgodnie z wykazem w tabeli nr 2 w pkt 7 zaskarżonej decyzji.

*Minister* określił w zaskarżonej decyzji termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowalnych, jak również okres użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych (treść nowododanego pkt 8A do *decyzji Wojewody Łódzkiego*). *Minister* skorygował także opisane powyżej błędne zapisy w pkt 8 na str. 19-20 *decyzji Wojewody Łódzkiego* dotyczące działek zajmowanych na podstawie art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej,* a także wskazał aktualnie obwiązującą ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

O powodach zmiany *decyzji Wojewody Łódzkiego* i części załącznika graficznego   
do zaskarżonej decyzji, objętych pkt II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, będzie mowa   
w dalszej części uzasadnienia niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których w pkt I i II przedmiotowej decyzji, uznał, że nie naruszają one 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.

Odnosząc się do wniesionych odwołań, 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 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21,   
z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13,   
z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy   
do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych   
i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, w piśmie z dnia 30 sierpnia 2021 r., znak: EURO/282/1176/00, odniósł się zarzutów odwołań. *Inwestor* wskazał, iż zarzuty Pana A. N. i Pani R. F. nie zasługują na uwzględnienie. Odnośnie natomiast odwołania Pani T. S., *inwestor* wskazał na zmianę rozwiązań projektowych. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Pani R. F. odniosła się do przesłanego jej stanowiska *inwestora*, podtrzymują wniesione zastrzeżenia.

Pani T. S. jest właścicielką działki nr 170/3, z obrębu B-55 Gmina Miasto Łódź, która zgodnie z wnioskiem *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie *decyzją Wojewody Łódzkiego*, została ograniczona   
w korzystaniu, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, dla wykonaniu obowiązku przebudowy urządzenia wodnego (rowu melioracyjnego, przepustu).

W ww. piśmie z dnia 30 sierpnia 2021 r. *inwestor* wskazał, iż na etapie prac projektowych przewidziano na ww. działce nr 170/3 przebudowę istniejącego rowu melioracyjnego bez nazwy (robocza nazwa RBN 5) po istniejącej trasie, zgodnie z wykonaną mapą   
do celów projektowych. Przebudowa rowu melioracyjnego obejmowała ujednolicenie szerokości w dnie, nachylenie skarp, spadków. Natomiast - jak wyjaśnił *inwestor*   
- w związku ze stwierdzoną, na etapie budowy, rozbieżnością treści mapy do celów projektowych z rzeczywistym przebiegiem odcinka przedmiotowego rowu oraz zgłoszeniem problemu przez właścicielkę działki, projektant dokonał zmiany rozwiązania projektowego w zakresie wskazanej rozbieżności. Zamienne rozwiązanie projektowe polegało na odcinkowej rezygnacji z przebudowy rowu melioracyjnego i przepustu,   
w lokalizacji w której te urządzenia nie występują w stanie istniejącym, dokonaniu odcinkowej konserwacji rowu melioracyjnego i przepustu, w lokalizacji w której   
te urządzenia występują w stanie istniejącym, tj. bezpośrednio przy granicy działki   
nr 170/3. *Inwestor* wyjaśnił, iż dokonana korekta odcinka rowu RBN 5 przebiega obecnie po istniejącej trasie wzdłuż ul. Rojnej, natomiast odcinek o długości ok. 25 m, znajdujący się poza zakresem terenu inwestycji, niezbędnym do zajęcia w celu przebudowy urządzeń wodnych, objęto konserwacją, w celu zapewnienia swobodnego przepływu wody   
w korycie rowu. Ponadto, *inwestor* wskazał, iż Pani T.S. i Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Łodzi, przy udziale wykonawcy robót, spisali w dniu   
26 sierpnia 2021 r. porozumienie regulujące zakres i sposób prowadzenia prac   
na przedmiotowej działce nr 170/3.

Powyższe informacje przekazane przez *inwestora* były przedmiotem przeprowadzonego przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego (korespondencja organu odwoławczego z *inwestorem*). W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, iż opisana powyżej korekta projektowa została zakwalifikowana przez projektanta, jako zmiana nieistotna do projektu budowlanego. *Minister* wezwał *inwestora* do wskazania, czy mając na uwadze zmiany projektowe,   
o których mowa w ww. piśmie z dnia 30 sierpnia 2021 r., odnośnie działki nr 170/3, działka ta jest niezbędna do ograniczenia w korzystaniu w zakresie powierzchni ograniczenia i zakresu robót (przebudowa rowu melioracyjnego i przepustu), wskazanych w poz. 6 tabeli na stronie 18 *decyzji Wojewody Łódzkiego* i na rys. 2.19b załącznika   
nr 2 do *decyzji Wojewody Łódzkiego* (mapa z przebiegiem inwestycji).

Pismem z dnia 18 stycznia 2022 r., znak: EURO/282/1329/00, *inwestor* wyjaśnił,   
iż przedmiotowa działka nr 170/3, jest nadal niezbędna do ograniczenia w korzystaniu, jednakże w mniejszym zakresie powierzchni niż ustalono to w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, oraz zrezygnowano z przebudowy przepustu. Następnie przy piśmie z dnia   
15 marca 2022 r., znak: EURO/282/1417/00, *inwestor* przesłał odpowiedni arkusz mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu, uwzględniający aktualizację powierzchni działki będącej własnością Pani T. S. do zajęcia w ramach ograniczenia   
w korzystaniu z nieruchomości. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego na etapie odwoławczym ustalono konieczność zmiany zapisów w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak i zmiany załącznika graficznego do tej decyzji, tj. mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi w zakresie dotyczącym ww. działki nr 170/3.

Zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09, Lex nr 745088, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1228/10, Lex nr 756450, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kpa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 618-619, A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797). Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak   
i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

*Minister* - na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - w punkcie II niniejszej decyzji - dokonał odpowiednich zmian w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak i w załączniku graficznym do tej decyzji, uwzględniających opisane powyżej okoliczności dotyczące działki nr 170/3. Z uwagi na cofnięcie odwołania przez Panią T. S. niecelowe stało się jednak odnoszenie się przez *Ministra* do zarzutów w nim zawartych.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez pozostałych skarżących – Pana A. N. oraz Panią R. F., *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego tych skarżących został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Łódzkiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących.

Odnosząc się do zarzutów Pana A. N., *Minister* stwierdził, co następuje.

Bezpodstawny jest zarzut dotyczący naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 1-3, 5 i 8 lit. a, d, e, f, i, j *specustawy drogowej* poprzez wydanie decyzji bez wszystkich niezbędnych   
i obligatoryjnych elementów.

*Minister* stwierdza, iż kontrolowana decyzja organu I instancji czyni zadość wymogom określonym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, bowiem zawiera wszystkie niezbędne w okolicznościach niniejszej sprawy elementy wskazane w tym przepisie. Wbrew zarzutowi skarżącego, w *decyzji Wojewody Łódzkiego* zawarto: wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, z określeniem ich kategorii (pkt 12); określenie linii rozgraniczających teren, w tym określenie granic pasów drogowych innych dróg publicznych (pkt 2-4); warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska (pkt 13 ppkt 3); zatwierdzenie podziału nieruchomości (pkt 6); szczególne warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych (pkt 9); szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie (pkt 10); obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu; obowiązek budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; ograniczenia w korzystaniu  
z nieruchomości dla realizacji ww. obowiązków; zezwolenie na wykonanie   
ww. obowiązków (pkt 7 pkt a-c).

Następnie wskazać należy, iż chybione są zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia przez Wojewodę Łódzkiego art. 23 *specustawy drogowej* w związku z art. 124 ust. 5, art. 112 ust. 1, art. 114 ust. 1, art. 116 ust. 2 pkt 1-6 w związku z art. 11f *specustawy drogowej*, art. 119, art. 124c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami  (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej *ugn.*

Na wstępie wyjaśnić należy, iż wskazane przez skarżącego przepisy *ugn* nie mają zastosowania w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepis art. 23 *specustawy drogowej* zawiera normę o charakterze odsyłającym, zgodnie z którą przepisy *ugn* mogą znaleźć zastosowanie wyłącznie w sprawach nieuregulowanych w Rozdziale 3 *specustawy drogowej* pn.: "Nabywanie nieruchomości pod drogi". Zastosowanie w postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przepisów innych ustaw i instytucji prawnych uregulowanych w tych ustawach jest uwarunkowane zawarciem w *specustawie drogowej* przepisu odsyłającego do ich stosowania. A zatem, z woli ustawodawcy sprawy dotyczące realizacji inwestycji drogowej są regulowane przepisami *specustawy drogowej* i jedynie w sytuacjach braku uregulowań w *specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy innych ustaw.

Wyjaśnić należy, iż skarżący jest właścicielem działki nr 171/3, obręb B-55 Gmina Miasto Łódź, która na mocy *decyzji Wojewody Łódzkiego* została ograniczona w korzystaniu,   
na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, dla realizacji obowiązku przebudowy urządzenia wodnego (rowu melioracyjnego bez nazwy - robocza nazwa RBN 5) poistniejącej trasie. Przebudowa rowu melioracyjnego obejmuje ujednolicenie szerokości w dnie, nachylenie skarp i spadków. Jak wynika z rysunku nr 2.19b mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącej integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 2, i wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora*, ingerencja   
w działkę ma miejsce przy jej granicy - a nie jak wskazuje skarżący - kilka metrów   
od granicy działki.

W tym miejscu zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 3b *specustawy drogowej*, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera   
określenie nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f, i oraz j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie tego obowiązku. Wynika z tego,   
iż *specustawa drogowa* wprost przewiduje możliwość nałożenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji ww. obowiązku.

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

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

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

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

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

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

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

W świetle powyższej argumentacji, zarzuty skarżącego dotyczące braku możliwości korzystania z nieruchomości w związku z przebudową rowu melioracyjnego, nie świadczą o wadliwości *decyzji Wojewody Łódzkiego,* bowiem kwestie te nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, jak i nie stanowią przedmiotu samej decyzji zezwalającej.

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

Następnie wskazać należy, iż stosownie do treści art. 11i ust. 2 *specustawy drogowej*,   
w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z podstawowych skutków wskazanego powyżej wyłączenia jest brak związania *inwestora* i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12, LEX nr 1251906 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1093/10, LEX nr 795747), jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie *specustawy drogowej*, to organy właściwe   
w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r.   
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się zaś do zarzutów skarżącego, iż przedmiotowa inwestycja mogłaby przebiegać inaczej niż przez jego działkę, albo być zlokalizowana na nieruchomości skarżącego w innym miejscu, wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Łódzkiego* 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 ponownie podkreślić należy, 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 do 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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności ingerencji w prawo własności   
i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa   
do dokonywania zmian w przedstawionej przez *inwestora* koncepcji przebiegu inwestycji (por. wyrok z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 (powołanym już powyżej w niniejszej decyzji).

Za niezasadny należy uznać zarzut, iż organ I instancji nie dokonał podziału działki skarżącego oraz wydzielenia części działki, która została przeznczona pod inwestycję.

Planowany zakres prac polegający na przebudowie rowu melioracyjnego na działce skarżącego, może zostać zrealizowany, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8   
lit. i *specustawy drogowej*, w ramach ograniczenia sposobu korzystania. Brak jest uzasadnionych powodów ku temu - wbrew temu co wywodzi skarżący w odwołaniu   
- aby stosować instytucję wywłaszczenia nieruchomości (przejścia własności z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa) do pozyskiwania tytułu prawnego do gruntów które   
są niezbędne wyłącznie do dokonania związanej z inwestycją np. przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. W odniesieniu do tego rodzaju prac całkowicie wystarczającym jest ograniczenie sposobu korzystania   
z nieruchomości i nie jest konieczne uzyskanie pełnego władztwa nad nieruchomością bądź jej częścią. Konstytucyjna zasad proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) szczególny nacisk kładzie bowiem na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia.

Dzięki rozwiązaniu przyjętemu w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości) udaję się właśnie uniknąć konieczności wywłaszczenia nieruchomości. Osoba fizyczna lub prawna posiadająca tytuł prawny   
do nieruchomości zostaje w ten sposób zobligowana do jej udostępnienia lub   
do ograniczenia w jej korzystaniu w celu umożliwienia przeprowadzenia prac niezbędnych do realizacji inwestycji, wskazanych w zezwoleniu wojewody. Zatem ograniczanie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby m.in. przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych jest prawnie dopuszczalnym sposobem przeprowadzenia inwestycji przez teren danej nieruchomości i nie wiąże się   
z koniecznością nabywania prawa własności przez *inwestora*.

W świetle powyższej argumentacji, brak było podstaw do częściowego lub całościowego wywłaszczenia ww. działki skarżącego w *decyzji Wojewody Łódzkiego.*

W kontekście powyższych uwag, stwierdzić należy, iż w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - w ocenie *Ministra* - nie doszło do naruszenia art. 6, art. 7, art. 8 § 1 i art. 107 § 1 *kpa*, w sposób w jaki wskazuje skarżący.

Zdaniem *Ministra* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego - Wojewoda Łódzki przeprowadził w sposób właściwy postępowanie, a więc z poszanowaniem zasady wynikającej z art. 7 *kpa*, zezwalając na realizację inwestycji na działce skarżącego. Analiza pisemnych motywów zaskarżonej decyzji pozwala na przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonej decyzji i pozwala na poznanie argumentów, którymi organ   
I instancji kierował wydając przedmiotową decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a ocena ta nie nosi cech dowolności. Okoliczność, że skarżący nie został przekonany, co do przyjętego w sprawie przez organ I instancji rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia prawa, gdyż skarżący ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności swoich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych. Jednocześnie zauważyć należy, iż w toku postępowania skarżący nie wniósł zastrzeżeń i uwag względem inwestycji, co do których organ I instancji mógłby się odnieść w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 6 *kpa*, organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wydając zaskarżoną decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego (*specustawy drogowej*), mających w sprawie zastosowanie. Skoro nie stanowi naruszenia praw obywateli uchwalenie przepisów zawierających takie wyjątkowe, surowe regulacje, to nie można twierdzić, że stosowanie ich przez organy administracji zgodnie z ich brzmieniem prowadzi do naruszenia prawa, w tym zasady określonej w art. 8 *kpa,* z której wynika wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności.

Jednocześnie podkreślić należy, iż wskazano w *decyzji Wojewody Łódzkiego* powierzchnię terenu działki skarżącego zajętą na cel przebudowy urządzenia wodnego   
(poz. 7 tabeli nr 2 na str. 18 decyzji), a integralną częścią zaskarżonej decyzji jest mapa   
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, oraz projekt budowlany, gdzie zobrazowano teren niezbędny do realizacji przedmiotowej inwestycji, w tym na działce skarżącego.

W sprawie nie doszło także do naruszenia art. 10 *kpa* w zw. z art. 79 § 1 *kpa*, poprzez uniemożliwienie skarżącemu czynnego udziału w postępowaniu wskutek niezawiadamiania go o czynnościach mających miejsce w sprawie m.in. o oględzinach jego nieruchomości, czy też o rokowaniach.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż podnoszenie zarzutu naruszenia art. 10 *kpa* w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej musi być szczególnie dobrze przemyślane i uzasadnione. Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego - wskazujący na to, że zarzut naruszenia tego ogólnego przepisu procesowego może tylko wówczas odnieść skutek, gdy jego autor wykaże jaka konkretna i znacząca dla sprawy czynność strony została przez organ uniemożliwiona – nabiera w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej szczególnego znaczenia. Zwłaszcza że z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej* nie wynika, aby ustawodawca przewidział uprawnienie do wypowiadania się przez uczestników postępowania co do zebranych materiałów w postępowaniu zezwoleniowym. Przepis ten stanowi natomiast *lex specialis* w stosunku do tych przepisów *kpa*, które odmiennie regulują kwestie postępowania administracyjnego. Jak zaś wiadomo, *lex specialis derogat legi generali* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1017/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, powinna wykazać, iż uchybienie   
to miało istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15). 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).

Natomiast skarżącynie wskazał, jakich czynności procesowych nie mógł dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej na jego działce. Ponadto, wskazać należy, że skarżącynie złożył również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte   
w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, w zakresie dotyczącym jego interesu prawnego*.* 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.

Dalej podkreślić należy, iż skarżący miał zapewnioną przez organ I instancji możliwość czynnego w udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego.* Natomiast w sprawie zakończonej wydaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego* nie były przeprowadzane czynności wskazane przez skarżącego, tj. oględziny nieruchomości, czy też o rokowania, bowiem przeprowadzenie tych czynności jest zbędne dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie *specustawy drogowej*.

Co więcej, przepisy *specustawy drogowej*, nie zobowiązują *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji, czy też konkretnych rozwiązań projektowych z właścicielami terenów objętych zakresem inwestycji. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia takich konsultacji bądź uzgodnień byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący naruszenia art. 86 *kpa*, poprzez nieprzesłuchanie skarżącego w trakcie toczącego się postępowania, w wyniku czego organ I instancji dokonał inwestycji „niejako w głąb działki”, a nie przy jej granicy.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, iż przeprowadzenie wskazanego przez skarżącego dowodu jest to co do zasady sprzeczne z celami i specyfiką postępowania dotyczącego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Chodzi tu w szczególności o związanie organu wnioskiem *inwestora* oraz czas przewidziany przez ustawodawcę na wydanie decyzji w tej kwestii [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984), w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

Ponadto, zwrócić należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

Okoliczność, iż przebudowa w ramach inwestycji rowu melioracyjnego na działce skarżącego jest sprzeczna z jego interesem - w opinii *Ministra* - nie stanowiło podstawy do przeprowadzenia wskazane przez skarżącego dowodu. Jak już to zostało wyjaśnione w niniejszej decyzji, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań lokalizacyjnych, 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.

Na uwzględnienie nie zasługuje wniosek skarżącego o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

W odniesieniu do ww. wniosku zaznaczyć trzeba, że skarżący w żaden sposób go nie umotywował, dlatego w tym zakresie wskazać wypada, że zgodnie z art. 17   
ust. 1 *specustawy drogowej*, rygor natychmiastowej wykonalności uzasadniony musi być interesem społecznym lub gospodarczym. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes   
ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawa nie wprowadza 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.

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).

Przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej* jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. 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). 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, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I jak i II instancji uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* przemawiało za nadaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego* rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem *Ministra,* Wojewoda Łódzki działał   
w granicach przyznanych mu uprawnień i uprawnień tych nie nadużył. We wniosku   
o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym i gospodarczym przemawiającymi za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona   
na stronach 44-45 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, a zatem nie ma potrzeby jej ponownego przytaczania.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, planowane terminy realizacji inwestycji, efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, czy też finansowanie inwestycji z funduszy europejskich uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, Lex nr 1569073, z dnia 26 sierpnia   
2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09, Lex nr 745002). Wnioski Pana A. N. oraz Pani T. S. o wstrzymanie natychmiastowej wykonalności *decyzji Wojewody Łódzkiego*, zostały rozpatrzone w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Łódzkiego.*

Za nieuzasadnione należy uznać także zarzuty Pani R. F.

Skarżąca jest właścicielką działki nr 270/3, z obrębu B-56 Gmina Miasto Łódź, na której w ramach przedmiotowej inwestycji przewidziano przebudowę zjazdu z drogi gminnej   
nr 161059E (ul. Kąkolowa). Przebudowa zjazdu na działce skarżącej będzie odbywać się w ramach ustanowionego w *decyzji Wojewody Łódzkiego* ograniczenia w korzystaniu   
z nieruchomości, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. h, i, j *specustawy drogowej*.

W pierwszej kolejności nie znajdują podstaw do uwzględnienia zarzuty skarżącej związane z etapem realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej (harmonogramem prac, odpowiednim zabezpieczeniem prac budowlanych, zapewnieniem wjazdu na teren działki w trakcie prac budowlanych), gdyż na etapie postępowania w sprawie   
o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę organ architektoniczno-budowlany nie zajmuje się realizacją budowy.

Natomiast w *decyzji Wojewody Łódzkiego* określono szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych oraz określano szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie. Odpowiedzialność za powyższe, w tym   
za bezpieczeństwo robót budowlanych, ponoszą wykonawcy robót budowlanych oraz osoby/organy nadzorujące wykonywanie robót, nie zaś organ wydający decyzję   
o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej. Dlatego też ustawodawca, działając systemowo w kwestii kontroli bezpieczeństwa zaprojektowanych robót budowlanych, upoważnia do działania w tym zakresie organy nadzoru budowlanego.

Ponadto, jednym z załączników do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej był projekt budowlany, z którym strony postępowania mogły się zapoznać w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, jak również na etapie postępowania odwoławczego w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. W projekcie budowlanym zawarto dane dotyczące projektowanych dróg, w tym dane dla drogi gminnej nr 161059E (ul. Kąkolowa) – m.in.: plany sytuacyjne, profile podłużne, przekroje normalne i szczegóły, z których można odczytać wszystkie wnioskowane przez skarżącą informacje dotyczące zakresu, kształtu inwestycji oraz stosowanych materiałów budowlanych.

Odnosząc się do twierdzenia skarżącej, iż „przebudowa podjazdu i podejścia   
do śmietnika” powoduje utrudnienia w funkcjonowaniu posesji, wyjaśnić w pierwszej kolejności należy, iż nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Jednakże wymaga uwzględnienia, że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa   
w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca   
2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponownie podkreślić należy, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają zgodność   
z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją (np. utrudnienia wjazdu na posesję, bądź wywozu śmieci, czy też z dojściem do śmietnika). 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 lub planujących jej wykorzystanie w przyszłości. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Pismem z dnia 18 stycznia 2022 r., znak: EURO/282/1329/00, *inwestor* wyjaśnił, iż zjazd na działkę skarżącej występuje przy drodze DG161059E (ul. Kąkolowa). W miejscu występowania zjazdu, projektowane niweleta przebudowywanej ulicy Kąkolowej jest prowadzona na podobnym poziomie jak niweleta istniejąca po terenie. W stanie istniejącym - jak wyjaśnił *inwestor* - szerokość jezdni zjazdu jest większa niż szerokość jezdni na drodze, co nie spełnia zapisów § 79 pkt 1 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 poz. 124,   
z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*” [mającego w niniejszej sprawie zastosowanie na podstawie § 115 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518)],   
na co według wiedzy *inwestora* dotychczas nie było zgody zarządy drogi gminnej   
(ul. Kąkolowej).

*Inwestor* wyjaśnił, iż projektowany chodnik został zakończony na przedmiotowym zjeździe z uwagi na fakt, iż na dalszym przebiegu drogi, zbyt wąski pas drogowy uniemożliwia realizację chodnika w wymaganej przepisami szerokości. Działka pasa drogowego istniejącej ulicy posiada szerokość ok. 5,8 m, co przy wymaganej szerokości projektowanej jezdni klasy D wynoszącej 5 m, nie ma miejsca na kontynuację chodnika. W miejscu włączenia ul. Kąkolowej w istniejący przekrój pozostaje 1,3 m szerokości pomiędzy jezdnią, a granicą pasa drogowego. Z powyższych powodów dalszy przekrój drogi gminnej (na włączeniu w stan istniejący) został zaprojektowany bez chodnika, jak w stanie istniejącym, i z nałożeniem humusu, obsiewem trawą na odsadzce   
za krawężnikiem, jak to wyjaśnił *inwestor*.

W kwestii „podjazdu do istniejącego śmietnika” *inwestor* poinformował, że w stanie istniejącym furtka do miejsca gromadzenia odpadów stałych znajduje się w odległości 4,5 m od granicy pasa drogowego, bez wykonanego utwardzonego dojścia bądź dojazdu. Właściciel nieruchomości może w ramach swojej nieruchomości i własnym staraniem wykonać utwardzone dojście pomiędzy miejscem do gromadzenia odpadów stałych,   
a zjazdem do nieruchomości lub po uzyskaniu zgody zarządcy drogi do chodnika projektowanej ulicy Kąkolowej. *Inwestor* wyraźnie podkreślił, iż dojście do miejsca gromadzenia odpadów stałych nie jest powodem do zmiany rozwiązań projektowych   
i obniżania chodnika oraz krawężnika, o co wnosi skarżąca. Zgodnie z przepisami chodnik powinien być wyniesiony ponad krawędź jezdni i zastosowane w projekcie wyniesienie stanowi 12 cm.

Ponadto, wyjaśnić należy, w kontekście podnoszonych przez skarżącą kwestii odszkodowawczych, iż odpowiedzialność odszkodowawcza *inwestora* za szkody wynikłe z jego działań na nieruchomościach zajmowanych dla wykonania obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*, w tym obowiązku dotyczącego budowy lub przebudowy zjazdów, kształtowana jest na zasadach określonych w art. 124 ust. 4-7 i art. 124a *ugn* (por. art. 11f ust. 2 *specustawy drogowej*). Odszkodowanie może być przyznane dopiero po zakończeniu na nieruchomości prac, związanych z realizacją inwestycji i przysługuje ono jedynie wówczas, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty.

Odnosząc się zaś do wniosku skarżącej o zmianę projektu przebudowy zjazdu do działki będącej jej własnością, podkreślić należy, iż ww. pismem z dnia 18 stycznia 2022 r. oraz pismem z dnia 27 lipca 2022 r., znak:EURO/282/156 1/00, *inwestor* wyjaśnił,   
iż na wniosek skarżącej zwiększono szerokość jezdni zjazdu do 5 m ze skosami 1:1,   
z kwalifikacją zmiany, jako nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego. Ewentualne dalsze zwiększanie szerokości jezdni zjazdu byłoby niezgodne z ww. § 79 pkt 1 *rozporządzenia* *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*. Konstrukcję zjazdu zaprojektowano jak dla całego zadania jako nawierzchnię z kostki betonowej. *Inwestor* wyjaśnił, iż obniżony krawężnik zaprojektowany jest na całej szerokości zjazdu oraz na szerokości skosów (w przekroju ulicznym skos zastępuje luk kołowy). W efekcie obniżenie krawężnika - jak wyjaśnił *inwestor* - obejmuje niejako „przy okazji" również furtkę do posesji.

Poza powyższym - jak wskazał *inwestor* - dalsze obniżanie krawężnika   
w zaprojektowanym i uzgodnionym przekroju tzw. „ulicznym” drogi (tj. droga   
w krawężnikach) dla *stricte* samej furtki nie jest możliwe z uwagi na niezgodność   
z przepisami prawa (*rozporządzenia* *w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*). Wskazana przestrzeń będzie pełniła funkcję pobocza gruntowego, jak na istniejącym odcinku drogi, do czasu realizacji przez zarządcę drogi gminnej nr 161059E (Prezydenta Miasta Łodzi) dalszej przebudowy tej drogi, w tym chodnika.

Organ II instancji, po szczegółowej analizie materiału dowodowego, przychyla się   
do wyjaśnień *inwestora,* jako podmiotu wyspecjalizowanego w przedmiotowej dziedzinie   
i posiadającego odpowiednią wiedzę fachową. *Minister* podziela stanowisko *inwestora*,   
iż sugestie skarżącej dotyczące wskazanych przez nią zmian rozwiązań projektowych zmierzają w kierunku poszerzenia przedmiotowego zjazdu do wartości niezgodnych   
z warunkami technicznymi dla dróg publicznych.

Na *inwestorze* ciążył obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej, co nie oznacza, że ten dostęp ma być zgodny z oczekiwaniami właściciela działki. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem   
- z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu. Obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny   
z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt   
II OSK 365/18, z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1749/19, z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17   
i z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za nietrafne należy uznać twierdzenia strony skarżącej dotyczące trwałej likwidacji lokalnych ulic i dróg, co w opinii skarżącej, może wpływać na bezpieczeństwo oraz utrudnienia w dostępnie do innych ulic. Wyjaśnić bowiem należy, iż tak sformułowany interes faktyczny skarżącejjest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. W praktyce nie istnieją bowiem przedsięwzięcia drogowe niemające żadnego wpływu na otoczenie. Uznanie natomiast, że ochronie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji drogowych, nie zaś   
do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Zgodnie z treścią przepisów *ustawy Prawo budowlane*, za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym, stanowiącym podstawę do wydania decyzji   
o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), jest odpowiedzialny projektant, tj. osoba uprawniona do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Organ we wskazanym zakresie nie jest upoważniony   
do podważenia rozwiązania techniczno-wykonawczego wybranego przez *inwestora*   
(por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy podkreślić, że to projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji   
w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 11b   
w zw. z art. 11d *specustawy drogowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a *specustawy drogowej*   
(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia   
2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dostrzec trzeba, że skarżąca domaga się utrzymania swojego status *quo* w zakresie,   
w jakim dotychczas korzystała z ww. nieruchomości i w tym kontekście jej sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. 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.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi 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 lub innych podmiotów 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.

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

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. 259), 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** – rysunek nr 2.19b mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi.