Data: 21 lipca 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.29.2020.AZ.19(EŁ)

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 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 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołań spółki I. Sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie oraz Pana M. L., reprezentowanych przez adw. T. U., od decyzji Wojewody Podkarpackiego z dnia 7 kwietnia 2020 r.,
znak: N-VIII.7820.1.28.2019, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej od km 15+747,00 do km 13+177,00 - połączenie al. Rejtana (DW 878) z ul. Lubelską (DW 878) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi - budowa połączenia alei Rejtana z ul. Lubelską z podziałem na trzy zadania inwestycyjne - zadanie 3: Rozbudowa ul. Gen. Maczka”, sprostowanej postanowieniem z dnia 23 czerwca 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.28.2019,

1. **Uchylam:**
* mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącą załącznik nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* rysunki nr: 02 i 03 tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 1/19),
* rysunek nr 02 tomu 2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa - droga), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 3/19),
* rysunek nr 02 tomu 4.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna
- przebudowa sieci nN i SN), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik
nr 3 (zeszyt 5/19),
* rysunek nr 02 tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna
- budowa i przebudowa oświetlenia drogowego), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 6/19),
* rysunek nr 02 tomu 4.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna
- zasilanie urządzeń infrastruktury technicznej), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 7/19),
* rysunki nr: 02, 03, 04 i 05 tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- odwodnienie drogi), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik
nr 3 (zeszyt 8/19),
* rysunki nr: 02, 03, 04 tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- przebudowa sieci wod-kan.), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 9/19),
* rysunek nr 02 tomu 5.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - przebudowa sieci gazowej), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 10/19),
* rysunek nr 02 tomu 5.4 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - przebudowa sieci ciepłowniczej), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik
nr 3 (zeszyt 11/19),
* rysunek nr 02 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna: infrastruktura telekomunikacyjna – przebudowa istniejących sieci), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 12/19),
* rysunek nr 02 tomu 6.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna
- kanał technologiczny), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3, (zeszyt 13/19),
* rysunki nr: 02 i 03 tomu 7 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleń - inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanu istniejącego oraz projektem szaty roślinnej), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 3 (zeszyt 14/19),
* rysunek nr 03 tomu 8 projektu architektoniczno-budowlanego (branża inżynieria ruchu
- sygnalizacja świetlna), stanowiącego integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik
nr 3 (zeszyt 15/19),

**i orzekam w tym zakresie** poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylenia:

* zamiennej mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu, stanowiącej załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr: 02 i 03 tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu, stanowiących załączniki nr 2.1-2.2 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa
- droga), stanowiącego załącznik nr 3.1 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 4.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - przebudowa sieci nN i SN), stanowiącego załącznik nr 3.2 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - budowa i przebudowa oświetlenia drogowego), stanowiącego załącznik
nr 3.3 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 4.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - zasilanie urządzeń infrastruktury technicznej), stanowiącego załącznik
nr 3.4 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr: 02, 03, 04 i 05 tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - odwodnienie drogi), stanowiących załączniki nr 3.5-3.8 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr: 02, 03, 04 tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - przebudowa sieci wod-kan.), stanowiących załączniki nr 3.9-3.11 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 5.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- przebudowa sieci gazowej), stanowiącego załącznik nr 3.12 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 5.4 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- przebudowa sieci ciepłowniczej), stanowiącego załącznik nr 3.13 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna: infrastruktura telekomunikacyjna – przebudowa istniejących sieci), stanowiącego załącznik nr 3.14 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 02 tomu 6.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - kanał technologiczny), stanowiącego załącznik nr 3.15 do niniejszej decyzji,
* zamiennych rysunków nr: 02 i 03 tomu 7 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleń
- inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanu istniejącego oraz projektem szaty roślinnej), stanowiących załączniki nr 3.16-3.17 do niniejszej decyzji,
* zamiennego rysunku nr 3 tomu 8 projektu architektoniczno-budowlanego (branża inżynieria ruchu - sygnalizacja świetlna), stanowiącego załącznik nr 3.18 do niniejszej decyzji.

**II.** **W pozostałym zakresie zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 15 października 2019 r., skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Prezydent Miasta Rzeszowa, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego
w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Podkarpackiego o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej od km 15+747,00 do km 13+177,00 - połączenie al. Rejtana (DW 878) z ul. Lubelską (DW 878) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi - budowa połączenia alei Rejtana z ul. Lubelską
z podziałem na trzy zadania inwestycyjne - zadanie 3: Rozbudowa ul. Gen. Maczka”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu
7 kwietnia 2020 r. decyzję, znak: N-VIII.7820.1.28.2019, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej od km 15+747,00 do km 13+177,00 - połączenie al. Rejtana
(DW 878) z ul. Lubelską (DW 878) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami
i urządzeniami budowlanymi - budowa połączenia alei Rejtana z ul. Lubelską z podziałem na trzy zadania inwestycyjne - zadanie 3: Rozbudowa ul. Gen. Maczka”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Podkarpackiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

*Decyzja Wojewody Podkarpackiego* została następnie sprostowana postanowieniem Wojewody Podkarpackiego z dnia 23 czerwca 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.28.2019.

Od *decyzji Wojewody Podkarpackiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli spółka I. Sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie (dalej: spółka I.) oraz Pan M. L., reprezentowani przez adw. T. U. Brak formalny odwołań został usunięty w dniu 8 czerwca 2020 r. (wpływ do organu odwoławczego podpisanych odwołań przez pełnomocnika skarżących stron).

W odwołaniach, wniesionych w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty dotyczące *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

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

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

Mając 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 Podkarpackiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Podkarpackiego,* 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 Województwa Podkarpackiego, 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](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) 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 Rzeszowie z dnia 13 kwietnia 2018 r., znak: WOOŚ.4200.2.2017.AH.40, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia,
* postanowieniem Wojewody Podkarpackiego z dnia 30 listopada 2018 r., znak: I-V.7840.2.3.2018
(I-VI.7840.2.15.2017), w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

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*. 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 Podkarpackiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Podkarpacki poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją, a zatem należycie
i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Podkarpacki, pismem z dnia 14 stycznia 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.28.2019, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Podkarpackim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Podkarpacki wydał w dniu 7 kwietnia 2020 r. decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Podkarpacki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając
na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Podkarpacki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Podkarpackiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia
15 kwietnia 2020 r., znak: N-VIII.7820.1.28.2019, 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 Podkarpackiego* czyni zadość wymogom przedstawionym
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Podkarpackiego* określa również termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń,
o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Podkarpacki – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*– ww. terminu na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (jeden z najkrótszych dopuszczalnych terminów). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Rozpatrując odwołania spółki I. oraz Pana M. L., 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 lokalizacyjnych poruszonych przez skarżące strony. *Inwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się zarzutów skarżących stron. 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. Pan M. L.
w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego odniósł się do przesłanych mu stanowisk *inwestora*.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez skarżących *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia:

* art. 7 *kpa*, poprzez nieuwzględnienie słusznego interesu obywateli i przekroczenie zasady proporcjonalności środka użytego do realizacji inwestycji (pozbawienie skarżącego własności)
w stosunku do jej wagi i celu,
* art. 8 *kpa* w związku z art. 107 § 1 *kpa*, poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy mających wpływ na rozstrzygnięcie, jednocześnie prowadząc postępowanie w sposób niebudzący zaufania strony do władzy publicznej,
* art. 11 *kpa*, poprzez brak wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierowano się przy załatwieniu sprawy.

Zdaniem *Ministra*, Wojewoda Podkarpacki przeprowadził w sposób właściwy postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i rozważył wszystkie okoliczności sprawy niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia w przedmiocie zezwolenia na realizację ww. inwestycji
na działkach skarżących, wyjaśniając przy tym podstawy prawne i faktyczne rozstrzygnięcia w sposób wystarczający, a ocena ta nie nosi cech dowolności.

Przeprowadzona przez *Ministra* kontrola zaskarżonej decyzji nie pozwala na znalezienie uzasadnienia dla zarzutów dotyczących naruszenia art. 107 § 1 *kpa*. Zdaniem *Ministra* 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. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ I instancji wskazał, iż to *inwestor* jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji. Jednocześnie zauważyć należy, iż w toku postępowania przed Wojewodą Podkarpackim spółka I. oraz Pan M. L. nie wnosili zastrzeżeń i uwag względem inwestycji, co do których organ I instancji mógłby się odnieść
w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wyjaśnienia również wymaga, iż zasada przekonywania (art. 11 *kpa*) sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Zasada ta nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji.

Niewątpliwie własność podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej, jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”. Tym samym zagwarantowanie w Konstytucji RP prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. Konstytucja RP przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego.

Zauważyć należy, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej interes społeczny i gospodarczy ma prymat nad interesem strony, bowiem inwestycja w zakresie dróg publicznych ma na celu zaspokojenie określonych potrzeb społeczności, co oznacza, że jest inwestycją celu publicznego. Ograniczając prawa jednostki (w tym prawo własności) w zakresie określonym przepisami *specustawy drogowej*, ustawodawca dąży do zrealizowania celów publicznych, uznając,
że regulacja ta mieści się w granicach ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności
i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co wskazał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1841/15.

W rozpoznawanej sprawie interes ogólny (publiczny) jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych podmiotów i powoduje konieczność przedłożenia
w tym konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, bowiem w interesie publicznym leży odjęcie, chronionego przez Konstytucję RP prawa własności. Zdaniem *Ministra* wydanie zaskarżonej decyzji w konkretnym jej kształcie uwzględniało zapewnienie wystąpienia możliwie najmniejszego konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem podmiotów, których przebieg planowanej inwestycji drogowej dotyczył.

W ocenie *Ministra*, zatwierdzony przez Wojewodę Podkarpackiego projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron. Analiza *decyzji Wojewody Podkarpackiego* nie daje zatem podstaw,
by uznać, że ingerencja w prawo własności skarżącej spółki i Pana M. L. była nieproporcjonalna do użytych środków. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. W tym sensie nie można mieć wątpliwości, że ograniczenia praw skarżących stron są nie tylko zgodne z przepisami *specustawy drogowej*, ale i zasadami Konstytucji RP.

*Minister* podziela stanowisko *inwestora*, iż z uwagi na przyjęte rozwiązania projektowanego układu drogowego związane z rozbudową istniejącej ul. (…) o drugą jezdnię, wraz z rozbudową skrzyżowania
i budową obustronnych chodników i ścieżek rowerowych, niezbędne było zajęcie
w całości działek Pana M. L. nr: 2720, 2721, 2722, z obrębu 216 w Rzeszowie
i w części działek nr: 2723/1, 2723/3, 2723/4, 2723/6, 2724/4, 2725/1 (współwłasność ze spółką I.),
z obrębu 216 w Rzeszowie. Natomiast działka nr 2726/2, z obrębu 216 (wymieniona w odwołaniu spółki I., obok ww. działki nr 2725/1), jest zlokalizowana poza przedmiotową inwestycją drogową.

Jednocześnie *inwestor* wyjaśnił, że rozwiązania projektowanego układu drogowego był prezentowane na spotkaniu z zainteresowanymi w maju i czerwcu 2017 r. w rejonie ul. (…) (budynku nr ).
W wyniku okazania projektu, ustalono zmianę rozwiązań projektowych, w taki sposób aby ograniczyć zajętość ww. działek pod inwestycję i umożliwić dojazd samochodom ciężarowym do budynku. Ostatecznie, jak wyjaśnił *inwestor*, przyjęte rozwiązanie projektowe, zatwierdzone w zaskarżonej decyzji, umożliwia postój samochodom ciężarowym na przeprowadzenie rozładunku towarów. A zatem wynika
z tego, iż *inwestor* już na etapie analizy tzw. uwarunkowań społecznych przygotowanego projektu inwestycji (przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), wprowadził zmiany, które ograniczyły m.in. zajętość działek skarżących pod inwestycję.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących, iż projekt inwestycji przygotowano ze szkodą dla „wielu inwestorów i firm”, w tym również dla skarżących, bowiem *decyzja Wojewody Podkarpackiego* przewiduje uszczuplenie działek tylko i wyłącznie po jednej stronie ulicy, a nie przewiduje poszerzenia drogi w oparciu o zasady współżycia społecznego, tj. pozbawienie w równym stopniu właścicieli firm
po obu stronach ulicy ich własności gruntowej.

Przede wszystkim zaznaczyć należy, iż brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji. Wszystkie działania
w ramach zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

Analiza przepisów *specustawy drogowej*, jak i znajomość uzasadnienia do projektu tej ustawy wskazują, że *specustawa drogowa* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka
i sprawna budowa/rozbudowa 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.

Raz jeszcze wypada przypomnieć, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia 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. Związany charakter decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej oznacza, że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia,
tj. udzielenia zezwolenia na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*).

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

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

Na marginesie wskazać należy, że określenie innego przebiegu inwestycji mogłoby również stanowić podstawę do sprzeciwu innych właścicieli nieruchomości zlokalizowanych wzdłuż proponowanego przez skarżących przebiegu inwestycji. Realizacja inwestycji drogowych z reguły wiąże się z ograniczeniem
a często z odebraniem praw do nieruchomości. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem drugich. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia. Wbrew przekonaniu skarżących stron przepisy *specustawy drogowej*, jak również już wspomniano, nie zobowiązują *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności
z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, co odpowiada utrwalonej linii orzeczniczej.

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień.

Odnośnie obaw przez skarżących dotyczących niebezpieczeństwa naruszenia konstrukcji budynku spowodowanych drganiami i wstrząsami wywołanymi ciężkim transportem kołowym odbywającym się
w bliskiej odległości od budynku, zauważyć należy, iż 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).

Wskazania również wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest też kwestia sposobu użytkowania inwestycji, a co za tym idzie to, czy w ogóle i w jaki sposób użytkowanie przedmiotowej inwestycji będzie oddziaływało na nieruchomości skarżących. Spółka I. oraz Pan M. L. nie mogą zakładać że już sama realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej może prowadzić do powstania ewentualnych szkód w substancji budynków. Z powyższych względów, *Minister* nie znalazł żadnych podstaw, by zapatrywanie skarżących stron co do wpływu przedmiotowej inwestycji drogowej na stabilność budynków położonych na ich nieruchomościach, oparte wyłącznie na ich subiektywnym zdaniu i obawach, traktować inaczej, niż jako wyraz ich dowolnego poglądu na rzeczoną kwestię.

Co więcej, organ udzielający zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na podstawie przepisów *specustawy drogowej* nie jest związany decyzjami o pozwoleniu na budowę wydanymi dla działek objętych inwestycją lub działek sąsiadujących z terenem inwestycji. Wskazane pierwszeństwo przepisów *specustawy drogowej* wobec ogólnych przepisów prawa budowlanego znajduje swój wyraz
w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zatem organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń
na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat jego zgodności z decyzjami o pozwoleniu na budowę wydawanymi dla działek objętych inwestycją lub działek sąsiadujących z terenem inwestycji (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2671/16 i z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 679/16).

W świetle powyższego, legitymowanie się przez skarżących decyzjami o pozwoleniu
na budowę/rozbudowę obiektów biurowo-handlowo-usługowo-magazynowych, zlokalizowanych na ich działkach i wskazywana niezgodność rozwiązań projektowych inwestycji z tymi decyzji, nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla oceny zgodność z prawem wydanej decyzji w przedmiocie zezwolenia
na realizację ww. inwestycji drogowej.

Odnosząc się do zarzutu Pana M. L., iż przedmiotowa inwestycja drogowa przewiduje całkowite zajęcie parkingu przed budynkiem umieszczonym przy ulicy (…), jak również tożsamego zarzutu spółki I. dotyczącego pozbawienia miejsc postojowych na ww. działce nr 2725/1, co - w ocenie skarżących - nie pozwoli na funkcjonowanie obiektów biurowo-handlowo-usługowo-magazynowych w dotychczasowym zakresie, podkreślić trzeba wyraźnie, iż podnoszone przez skarżących kwestie dotyczące utrudnień w korzystaniu z nieruchomości, nie są przedmiotem rozważań organów administracji właściwych w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a zatem nie mogą świadczyć o wadliwości *decyzji Wojewody Podkarpackiego*.

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

Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Podkarpackiego, jak
i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. W praktyce nie istnieją bowiem przedsięwzięcia drogowe niemające żadnego wpływu na otoczenie. W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych.
Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba
że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty
(art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), 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).

W ocenie *Ministra* roszczenia skarżących wynikające z uszczuplenia prawa własności i pogorszenie warunków komercyjnego korzystania z nieruchomości, stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Uznanie bowiem że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* winien podlegać interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić
do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Jeżeli skarżący uważają, iż w wyniku przyjętych rozwiązań projektowych doznali szkody, to mogą skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. Tak samo kwestia rentowności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez firmy znajdujące się w budynkach biurowo-handlowo-usługowo-magazynowych położonych na działkach skarżących stron nie jest przedmiotem oceny
w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania
na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 i powołane tam orzecznictwo, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

*Inwestor* wyjaśnił, iż przyjęte rozwiązania projektowe inwestycji drogowej (o których była mowa powyżej) nie umożliwiają odtworzenia istniejących miejsc postojowych dla samochodów osobowych w takiej ilości, jak ma to miejsce obecnie, tj. dla ok. 5 stanowisk zlokalizowanych na części ww. działki nr 2725/1 i dla ok. 20 stanowisk zlokalizowanych przed budynkiem przy ul. (…). Ponadto, jak wskazał *inwestor*, w stanie istniejącym przed budynkiem nie ma wydzielonego miejsca postojowego dla samochodów ciężarowych przywożących dostawy do firm wymienionych w odwołaniu.

Niemniej jednak w toku postępowania odwoławczego *inwestor* w piśmie z dnia 29 czerwca 2020 r., znak: Mosty 2020/06/01340, i z dnia 20 sierpnia 2020 r., znak: Mosty 2020/08/01021, z uwagi
na złożone odwołanie Pana M. L. oraz po ponownym przeanalizowaniu przyjętych rozwiązań projektowych przy ul. (…) poinformował, że istnieje możliwość uwzględnienia
w dokumentacji projektowej dodatkowych 4 stanowisk postojowych dla samochodów osobowych
od strony projektowanego chodnika, o szerokości 2,50 x 6,0 m (równoległych), oraz poszerzenia jezdni manewrowej do szerokości 4,75 m, umożliwiając tym samym prostsze poruszenie się po niej samochodów ciężarowych. Tym samym całkowita szerokość jezdni z miejscami postojowymi będzie wnosić 7,25 m. *Inwestor* - jako podmiot wyspecjalizowany i posiadający odpowiednią wiedzę fachową
 - wskazał, iż przyjęta szerokość jezdni manewrowej (4,75 m) jest wystarczająca do poruszania się po niej samochodów ciężarowych, a miejsca postojowe nie zaliczając się do ww. szerokości jezdni.

Podkreślić należy, iż wnioskowane przez *inwestora* korekty wychodzą naprzeciw oczekiwaniom zgłoszonym w odwołaniu, bowiem pozbawianie nieruchomości skarżącego miejsc postojowych jest to jedna z głównych osi sporu w sprawie. *Inwestor* zapewnił dodatkowe miejsca postojowe dla samochodów osobowych (4 stanowiska) od strony ul. (…), które nie były przewidziane
w dokumentacji inwestycji zatwierdzonej *decyzją Wojewody Podkarpackiego*, jak również wprowadził korekty umożliwiające sprawniejsze poruszenie się samochodów ciężarowych dojeżdżjących do ww. obiektów. Wprowadzone przez *inwestora* korekty umożliwiają tymczasowy postój samochodom ciężarowym na wykonania rozładunku i załadunku towarów przed budynkiem.

Z powyższego wynika, iż zaproponowane przez *inwestora* rozwiązania zamienne nie tylko nie powodują ujemnych skutków dla skarżącego (tj. obiektywnie nie są mniej korzystne dla strony, od rozwiązań projektowych zatwierdzonych w zaskarżonej *decyzji Wojewody Podkarpackiego*), ale w pewnym zakresie uwzględniają, na ile oczywiście było to możliwe, postulaty skarżącego zawarte w odwołaniu. Jednoczesnego podkreślenia wymaga, iż przyjęte założenia związane z rozbudową ul. (…) o drugą jezdnię nie umożliwiają uwzględnia w całości odwołania skarżącego, w tym odtworzenia miejsc postojowych w takiej ilości, jak w stanie dotychczasowym.

*Minister* uznał zatem racje przemawiające za koniecznością wprowadzenia wnioskowanych rozwiązań projektowych w zakresie dotyczącym działek Pana M. L. Organ odwoławczy,
w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia 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. W toku postępowania odwoławczego możliwe jest więc korygowanie wniosku przez *inwestora*. Przy piśmie z dnia 28 października 2020 r., znak: Mosty 2020/10/01753, *inwestor* przedłożył zamienną dokumentację mapową i projektową, uwzględniającą wnioskowane zmiany do wprowadzenia na etapie odwoławczym.

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 (korekta merytoryczno-reformacyjna). *Minister* dokonał zmian w projekcie budowlanym i dokumentacji mapowej przedstawiającej proponowany przebieg drogi, poprzez zatwierdzenie zamiennych dokumentów przedłożonych przez *inwestora*, uwzględniających wnioskowane zmiany, o których była mowa powyżej. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*.

Dostrzec trzeba, że skarżący domaga się utrzymania swojego status quo w zakresie, w jakim dotychczas korzystał z ww. nieruchomości i w tym kontekście jego sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Nawet jednak dokonana przez *inwestora* optymalizacja rozwiązań projektowych (o czym była mowa powyżej), niestety nie jest w stanie wyeliminować wszystkich utrudnień występujących
w indywidualnych przypadkach, tak aby jeszcze dodatkowo zmniejszyć ingerencję planowanej inwestycji w nieruchomości prywatne, w tym w całości spełnić postulaty i żądania zawarte w odwołaniu.

W wypadku inwestycji liniowych ich przebieg zawsze pozostaje kompromisem uwzględniającym szereg czynników i nie jest możliwe całkowite zrezygnowanie z ich przebiegu przez nieruchomości będące własnością prywatną. Ponadto, ograniczenia techniczne i prawne związane z charakterem projektu przedmiotowej inwestycji powodują, że niemożliwe jest dowolne kształtowanie przebiegu inwestycji. Inwestycja objęta zakresem *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, z uwagi na wymogi techniczne, jak
i bezpieczeństwo jej funkcjonowania, podlega ściśle określonym regułom prawnym.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej 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 pozwolenie zagrożone lub naruszone. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych
i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji. Natomiast poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają 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.

Za niezasadny należy uznać zarzut Pana M. L., iż zatwierdzony projekt inwestycji nie przewiduje drugiego wyjazdu na nieruchomość, tak jak ma to miejsce w chwili obecnej.

Z wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 20 sierpnia 2020 r., znak: 2020/08/01021, jak również dokonanej analizy załączników graficznych do zaskrżonej decyzji obrazujących przebieg inwestycji, wynika, iż przedmiotowy zarzut nie odnosi się do rozwiązań projektowych zatwierdzonych w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, lecz do rozwiązań zaprezentowanych na spotkaniu z mieszkańcami
w dniach 10 maja i 9 czerwca 2017 r. *Inwestor* wyjaśnił, że rozwiązania prezentowane na
ww. spotkaniach nie zapewniały dojazdu samochodom ciężarowym ze względu na zbyt mało miejsca do wjazdu i manewrowania, jak również wyjazdu tych pojazdów, ponieważ projekt nie przewidywał odtworzenia istniejącego zjazdu w km 0+532,23. W związku z powyższym - jak poinformował *inwestor*
- na podstawie wniosku Pana M. L., wprowadzono zmianę rozwiązań projektowych,
w taki sposób, aby ograniczyć zajętość terenu przed budynkiem przy ul. (…) i umożliwić dojazd samochodom ciężarowym do budynku. *Inwestor* wskazał, iż odtworzono istniejący zjazd w km 0+532,23, tak jak ma to miejsce w stanie istniejącym. Przedmiotowe rozwiązanie zostało zatwierdzone w *decyzji Wojewody Podkarpackiego*.

Za niezasadne uznać należy zarzuty Pana M. L. dotyczące naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych budynków”*, poprzez nieuwzględnienie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, niespełniania przez drogę manewrową oraz plac manewrowo/rozładunkowy wymogów wynikających z tego rozporządzenia.

Podkreślić należy, że *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków* nie ma zastosowania w sprawach o zezwolenie na realizację inwestycji drogowych.Wynika to stąd, że zakres stosowania tego rozporządzenia określony został wprost w § 1 i wyraźnie nakazuje stosowanie rozporządzenia w takim zakresie, w jakim ustala ono warunki techniczne, ale wyłącznie takie, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. Adresatem powołanego przez skarżącego rozporządzenia nie jest organ wydający zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Rozporządzenie to nie ma więc zastosowania do budowy/rozbudowy dróg publicznych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymiary stanowisk postojowych, jak również drogi manewrowej - jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie bez daty dziennej (które wpłynęło do organu odwoławczego w dniu 7 maja 2021 r.) i co znajduje potwierdzenie w aktach sprawy - zostały zaprojektowane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu
i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.)*.*

*Inwestor* zwrócił także uwagę, że w stanie istniejącym w ramach zagospodarowania terenu przed budynkiem miejsca postojowe dla osób niepełnosprawnych nie zostały wyznaczone, mimo że w myśl przepisów, powołanych przez samego skarżącego, powinny były zostać zapewnione i odpowiednio oznaczone.

Natomiast dostosowanie wewnętrznych układów komunikacyjnych nieruchomości do rozwiązań projektowych zatwierdzonych dla obszaru objętego decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej leży po stronie właściciela. Jak to zostało wyjaśnione powyżej, z samej istoty przedsięwzięcia drogowego mogą wynikać utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość objętą inwestycją lub bezpośrednio sąsiadującą z terenem inwestycji. *Inwestor* wyjaśnił, iż w ramach inwestycji przewidziano także odtworzenie placu postojowego przed budynkiem, zapewniając tym samym możliwość dojazdu i postój nie tylko samochodom osobowym, ale również dojazd
i wyładunek/przeładunek samochodom ciężarowym. Z wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* i akt sprawy wynika, iż przyjęte rozwiązania projektowe umożliwiają w dalszym ciągu tymczasowy postój samochodom ciężarowym na wykonanie rozładunku i załadunku towarów przed budynkiem, jak również umożliwiają wyjazd samochodom ciężarowym na ul. (…) bez konieczności wykonywania manewru cofania (zawracania).

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut skarżących stron dotyczący naruszenia art. 17
ust. 1 *specustawy drogowej*, poprzez nadanie *decyzji Wojewody Podkarpackiego* rygoru natychmiastowej wykonalności, w sytuacji gdy zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie wskazywał na istnienie przesłanek do jego nadania w postaci uzasadnionego interesu społecznego
i gospodarczego.

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

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić należy, iż art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym 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 ww. 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 rozbudowa/dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju. Okoliczności dotyczące konieczności budowy nowych dróg publicznych, rozbudowy istniejących oraz o przyznaniu
na ten cel środków finansowych i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania
są powszechnie znane i jako takie nie wymagają dowodu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia
26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olszynie z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 299/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Rz 740/11, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt
VII SA/Wa 1560/15).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I, jak i II instancji, uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* przemawiało za nadaniem *decyzji Wojewody Podkarpackiego* rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem *Ministra,* Wojewoda Podkarpacki 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 stronie 26 *decyzji Wojewody Podkarpackiego*, 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, jak
i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też efektywne gospodarowanie środkami publicznymi 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 o wstrzymanie wykonania *decyzji Wojewody Podkarpackiego* zostały rozpatrzone w odrębnym postanowieniu organu odwoławczego odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Podkarpackiego.*

Nie mógł zostać również uwzględniony wniosek skarżących o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, bowiem ani przepisy *kpa* ani *specustawy drogowej*, stanowiące podstawę do wydania niniejszej decyzji, nie przewidują możliwości orzeczenia
o zwrocie skarżącym kosztów postępowania odwoławczego.

Niezależnie od powyższego należy wyjaśnić, iż każde z podań, w tym obejmujące środki zaskarżenia, podlega regulacji dotyczącej opłat i kosztów postępowania zawartej w art. 261–267 *kpa*. Trzeba jednak zaznaczyć, że na gruncie brzmienia załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1923, z późn. zm.), w tym w szczególności pkt 53 jego części I, wszystkie środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej nie podlegają opłacie skarbowej.

To samo dotyczy również innych kategorii opłat o charakterze administracyjnym. Można więc stwierdzić, że, co do zasady, środki zaskarżenia przysługujące na drodze administracyjnej są wolne
od jakichkolwiek opłat związanych *stricte* z wniesieniem tych środków (tj. takich opłat, których uiszczenie stanowi warunek dopuszczalności danego środka). Natomiast uprawnienie do żądania zwrotu kosztów postępowania przysługuje tym osobom, które zostały wezwane przez organ
na podstawie przepisów uregulowanych w Rozdziale 9 Działu I *kpa* (zob. M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do art. 263 Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex/el.).

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2877/15, wskazano, iż art. 262 § 1 pkt 1 i [2](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(262)par(1)pkt(2)&cm=DOCUMENT) *kpa* wprawdzie normuje rozdział kosztów pomiędzy organem
i stronami postępowania, lecz nie stanowi podstawy prawnej do przyznawania przez organ administracji na rzecz strony zwrotu poniesionych przez stronę kosztów postępowania i to niezależnie od tego, czy koszty przeprowadzonego przez stronę dowodu okazały się istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy.

Także przepis [art. 263 § 2](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(263)par(2)&cm=DOCUMENT) *kpa* reguluje wyłącznie sprawę obliczania kosztów przez organ administracji prowadzący postępowanie; nie stwarza stronie uprawnienia do ubiegania się o zwrot jakichkolwiek poniesionych przez nią kosztów. Przepisy [art. 262](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(262)&cm=DOCUMENT), [art. 263](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(263)&cm=DOCUMENT) i [art. 264](https://sip.lex.pl/#/document/16784712?unitId=art(264)&cm=DOCUMENT) *kpa* nie stanowią ani podstawy prawnej do zgłoszenia przez stronę żądania zwrotu przez organ administracji publicznej kosztów poniesionych przez stronę postępowania, ani też podstawy prawnej do orzekania przez organ administracji publicznej o zwrocie kosztów na rzecz strony postępowania administracyjnego. Przepisy te dotyczą sytuacji, kiedy organ administracji obciąża stronę kosztami postępowania. Nie mają zaś zastosowania do sytuacji, kiedy strona ponosi koszty na skutek podjęcia czynności, które mają jej zapewnić skuteczną obronę jej interesów prawnych i nie ma w tym przypadku znaczenia, czy strona ponosi koszty w wyniku zawarcia umowy cywilnoprawnej.

Z uwagi na powyższe, żądanie skarżących w ww. zakresie uznać należy za bezzasadne i nie mające pokrycia w obowiązującym stanie prawnym.

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 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 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załączniki:**

**Nr 1** - zamienna mapa przedstawiająca proponowany przebieg drogi,

**Nr 2.1** - **2.2** -zamienne rysunki nr: 02 i 03 tomu 1.1 projektu zagospodarowania terenu,

**Nr 3.1** - zamienny rysunek nr 02 tomu 2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża drogowa
- droga),

**Nr 3.2** - zamienny rysunek nr 02 tomu 4.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - przebudowa sieci nN i SN),

**Nr 3.3** - zamienny rysunek nr 02 tomu 4.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - budowa i przebudowa oświetlenia drogowego),

**Nr 3.4** -zamienny rysunek nr 02 tomu 4.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża elektroenergetyczna - zasilanie urządzeń infrastruktury technicznej),

**Nr 3.5 - 3.8** - zamienne rysunki nr: 02, 03, 04 i 05 tomu 5.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - odwodnienie drogi),

**Nr 3.9 - 3.11** -zamienne rysunki nr: 02, 03, 04 tomu 5.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna - przebudowa sieci wod-kan.),

**Nr 3.12** – zamienny rysunek nr 02 tomu 5.3 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- przebudowa sieci gazowej),

**Nr 3.13** -zamienny rysunek nr 02 tomu 5.4 projektu architektoniczno-budowlanego (branża sanitarna
- przebudowa sieci ciepłowniczej),

**Nr 3.14** -zamienny rysunek nr 02 tomu 6.1 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna: infrastruktura telekomunikacyjna – przebudowa istniejących sieci),

**Nr 3.15** -zamienny rysunek nr 02 tomu 6.2 projektu architektoniczno-budowlanego (branża telekomunikacyjna - kanał technologiczny),

**Nr 3.16 - 3.17** -zamienne rysunki nr: 02 i 03 tomu 7 projektu architektoniczno-budowlanego (branża zieleń - inwentaryzacja dendrologiczna z gospodarką drzewostanu istniejącego oraz projektem szaty roślinnej),

**Nr 3.18** - zamienny rysunek nr 3 tomu 8 projektu architektoniczno-budowlanego (branża inżynieria ruchu - sygnalizacja świetlna).