Znak sprawy: DLI-I.7621.55.2019.JG.5 (DLI-III)

 (DLI-I.4621.26.2019)

Data: 20 stycznia 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 2022 r. poz. 176, z późn. zm.)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytkmzuhaydk), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana J. B. od decyzji Wojewody Małopolskiego
nr 25/2019 z dnia 24 lipca 2019 r., znak: WI-XI.7820.1.25.2019.JB o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Odcinek 8 – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 957 od odc. 140 km 0+806 do odc. 150 km 0+074,3 wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 1659K na odcinku od km 0+004,9 do km 0+040,5 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi w m. Czarny Dunajec, w gm. Czarny Dunajec, w powiecie nowotarskim, w województwie małopolskim realizowane
w ramach zadania pn. Rozbudowa DW 957 Krowiarki – Nowy Targ”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszu 20, licząc od dołu strony, zapis:

 **„zatwierdzam projekt budowlany,** będący **Załącznikiem Nr 3” ,**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 17, w wierszach 15-16 licząc od góry strony, zapis:

**„jednocześnie określa się ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości** objętych ww. obowiązkiem:**”,**

 **i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszu
20 licząc od dołu strony, nowego zapisu:

 **„zatwierdzam projekt budowlany stanowiący załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 17, w wierszach
15-16 licząc od góry strony, nowego zapisu:

**„jednocześnie określa się ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości** objętych ww. obowiązkiem (z wyjątkiem nieruchomości, o których mowa w pkt IX ppkt 2 na stronie 16 decyzji):**”,**

* zatwierdzenie oświadczenia projektanta dotyczącego wskazania przepisów prawa,
w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Małopolskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Panią H. B., wystąpił do Wojewody Małopolskiego z wnioskiem z dnia 12 kwietnia 2019 r., skorygowanym
i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Odcinek 8 – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 957 od odc. 140 km 0+806 do odc. 150 km 0+074,3 wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 1659K na odcinku od km 0+004,9 do km 0+040,5 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi
w m. Czarny Dunajec, w gm. Czarny Dunajec, w powiecie nowotarskim, w województwie małopolskim realizowane w ramach zadania pn. Rozbudowa DW 957 Krowiarki – Nowy Targ”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Małopolski wydał decyzję
nr 25/2019 z dnia 24 lipca 2019 r., znak: WI-XI.7820.1.25.2019.JB, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Odcinek 8 – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 957 od odc. 140 km 0+806 do odc. 150 km 0+074,3 wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 1659K na odcinku od km 0+004,9 do km 0+040,5 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi
w m. Czarny Dunajec, w gm. Czarny Dunajec, w powiecie nowotarskim, w województwie małopolskim realizowane w ramach zadania pn. Rozbudowa DW 957 Krowiarki – Nowy Targ”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Małopolskiego”,* i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan J. B. [pismo z dnia 8 sierpnia 2019 r., nadane w dniu 9 sierpnia 2019 r. w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm.)].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, strona skarżąca podniosła zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Małopolskiego* oraz postępowania zakończonego wydaniem ww. 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 obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

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

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

Wskazać 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 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.; obecnie – t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 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*”.

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

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego organ odwoławczy stwierdził, iż 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* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji),jak również jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 3 października 2016 r., znak: OO.4210.31.2014.JP, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia
pn. Modernizacja DW nr 958 Chabówka – Zakopane oraz DW nr 957 Czarny Dunajec – Jabłonka – opracowanie koncepcji przebudowy/rozbudowy wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opracowaniem programu funkcjonalno – użytkowego”,zwana dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Nowym Sączu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 lipca 2018 r., znak: KR.ZUZ.3.421.75.2018.MU, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 9 października 2018 r., znak:
WI-XI.7820.4.22.2018.MMo, zwanym dalej „*postanowieniem o odstępstwie*”, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm., obowiązującego do dnia
20 września 2022 r.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych*”, dla rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 957 w miejscowości Czarny Dunajec.

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

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

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

Wojewoda Małopolski pismem z dnia 19 czerwca 2019 r., znak: WI-XI.7820.1.25.2019.JB, 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 Małopolski wniesiono zastrzeżenia i wnioski 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 Małopolski wydał w dniu 24 lipca 2019 r. decyzję nr 25/2019, znak: WI-XI.7820.1.25.2019.JB,
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Odcinek 8 – Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 957 od odc. 140 km 0+806 do odc. 150 km 0+074,3 wraz z rozbudową drogi powiatowej nr 1659K na odcinku od km 0+004,9 do km 0+040,5 wraz z niezbędna infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi w m. Czarny Dunajec, w gm. Czarny Dunajec,
w powiecie nowotarskim, w województwie małopolskim realizowane w ramach zadania pn. Rozbudowa DW 957 Krowiarki – Nowy Targ”.

Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Małopolski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia
z dnia 25 lipca 2019 r., znak: WI-XI.7820.1.25.2019.JB, 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 Małopolskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej), czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Małopolskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości na 121 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 drugiej 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 przedmiotowej sprawie wyjaśnienia wymaga, iż w dniu 28 czerwca 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw
(Dz. U. z 2015 r. poz. 43), wprowadzająca m.in. nowe wymagania dotyczące zawartości projektu budowlanego. Do art. 34 ust. 3 *ustawy* *Prawo budowlane* dodany został pkt 5, zgodnie z którym projekt budowlany powinien zawierać informację o obszarze oddziaływania obiektu.

Stosownie zaś do § 13a pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, informacja o obszarze oddziaływania obiektu zawiera wskazanie przepisów prawa,
w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, jak również zasięg obszaru oddziaływania obiektu przedstawiony w formie opisowej lub graficznej albo informację, że obszar oddziaływania obiektu mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany.

Po dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Małopolskiego,* *Minister* stwierdził, że zawarta w pkt 4 zatytułowanym „Informacja
o obszarze oddziaływania obiektu”, znajdująca się na stronie 5 ww. dokumentu, informacja o obszarze oddziaływania obiektu, nie wskazuje przepisów prawa, w oparciu o które dokonano jego ustalenia.

Mając powyższe na względzie, pismem z dnia 17 lipca 2020 r., znak: DLI-I.7621.55.2019.AN.3
(DLI-I.4621.26.2019), organ II instancji wezwał inwestora do wskazania przepisów prawa, w oparciu
o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu, zgodnie z § 13a pkt 1 *rozporządzenia
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* oraz do przedłożenia 4 egzemplarzy oświadczenia projektanta dotyczącego wskazania przepisów prawa, w oparciu o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu.

*Inwestor* przedłożył żądane dokumenty przy piśmie z dnia 11 sierpnia 2020 r.

Wobec tego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, *Minister*, działając na podstawie
art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej korekty w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, w ramach której zatwierdził oświadczenie projektanta przedmiotowej inwestycji drogowej, przedłożone przez *inwestora* przy ww. piśmie z dnia 11 sierpnia 2020 r., jako załącznik do decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

W dalszej kolejności wskazać należy, iż w zaskarżonej decyzji Wojewoda Małopolski błędnie
w pkt IX ppkt 5 decyzji określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości ujętych w pkt IX ppkt 2 decyzji. Wskazać bowiem należy, iż działki wymienione w pkt IX ppkt 2 na stronie 16 decyzji znajdują się w liniach rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych (strona 2 zaskarżonej decyzji)
i zgodnie z pkt III decyzji stają się własnością Województwa Małopolskiego.

Tym samym, skoro działki te znajdują się w projektowanych pasach drogowych innych dróg publicznych, to błędem jest dodatkowe nakładanie na nie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy innych dróg publicznych. Jak wyżej wskazano, nieruchomości te staną się bowiem własnością Województwa Małopolskiego, a co za tym idzie, *inwestor* będzie dysponował tytułem prawnym do realizacji inwestycji na tym terenie. Dlatego też nie jest potrzebne ustalanie w omawianej decyzji ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, wyznaczonymi dla pasów drogowych innych dróg publicznych. Zbędne jest bowiem posiadanie przez *inwestora* podwójnego tytułu do ww. działek, wynikającego zarówno z ograniczenia w korzystaniu, jak i prawa własności.

W związku z powyższym, w pkt I niniejszej decyzji *Minister* skorygował wyżej omówiony błędny zapis
w zaskarżonej decyzji.

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

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

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt
II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej
na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej
w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112
ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518
ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób
ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
podniesionych przez skarżącego. *Inwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się
do uwag skarżącej strony wskazując. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu
o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy.

W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego Pan J. B. pismami z dnia 15 listopada 2019 r.
i z dnia 30 stycznia 2020 r. odniósł się do ww. wyjaśnień *inwestora*, ponowił zastrzeżenia
w sprawie przedmiotowej inwestycji drogowej oraz przedstawił nowe zarzuty dotyczące postępowania zakończonego *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

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

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów podniesionych przez *skarżącego,* *Minister* stwierdza, że objęcie liniami rozgraniczającymi teren inwestycji części działek nr 395 i 396, z obrębu 0003 Czarny Dunajec, stanowiących własność skarżącego, w sposób wskazany we wniosku *inwestora,* nie narusza prawa, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Małopolskiego* są prawidłowe.

Wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o przepisy której wydano zaskarżoną *decyzję Wojewody Małopolskiego,* 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 dla przebudowy kolidującej infrastruktury
i zezwala na wykonanie tego obowiązku, i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

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

Potwierdza to również 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. 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. Organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi, tzn. czy jest kompletny, czy inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie i zezwolenia, oraz czy przedłożony projekt jest zgodny z ustawą i dotyczy dróg publicznych
(por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21,
z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21,
z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21).

Przepisy *specustawy drogowej* 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 zatem kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko inwestor, organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

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

*Specustawa drogowa* przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku
z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

W ocenie *Ministra* analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Małopolskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działek
nr 395 i 396 z obrębu 0003 Czarny Dunajec, stanowiących własność skarżącego, w takim zakresie jak to zostało określone w *decyzji Wojewody Małopolskiego*. Zdaniem *Ministra* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego stron skarżących. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Tereny będące własnością skarżących stron nie zostały zajęte w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

W piśmie z dnia 22 października 2019 r. *inwestor* przedstawił argumentację odnośnie konieczności zajęcia działek skarżącej strony pod przedmiotową inwestycję drogową. *Minister* po zapoznaniu się
z tym stanowiskiem *inwestora* i szczegółowej analizie akt sprawy stwierdza, iż jest ono oparte na rzeczowych argumentach i nie nosi cech dowolności.

Jak wyjaśnił *inwestor* w ww. piśmie z dnia 22 października 2019 r., bezpośredni wpływ na wielkość zajęcia działek ewidencyjnych 395 i 396 z obrębu 0003 Czarny Dunajec związany jest z projektowaną nową geometrią skrzyżowania, a w konsekwencji z koniecznością budowy dodatkowego pasa ruchu dla pojazdów skręcających w lewo z drogi wojewódzkiej nr 957 w kierunku drogi powiatowej nr 1659K.
Na obszar niezbędny do zajęcia ww. nieruchomości wpływa także związana z rozbudową skrzyżowania konieczność wpisania łuków kołowych wyokrąglających relacje skrętne w prawo w obrębie skrzyżowania drogi wojewódzkiej z drogą powiatową nawet o minimalnych, dopuszczalnych przepisami wartościach oraz potrzeba zapewnienia przejezdności tego skrzyżowania dla długich pojazdów. Ponadto, obecna szerokość drogi została powiększona o projektowany chodnik do strony ww. działek. Dodatkowo istniejące ukształtowanie terenu, skutkujące położeniem działek 395 i 396 z obrębu 0003 Czarny Dunajec poniżej nawierzchni jezdni drogi wojewódzkiej, powoduje konieczność budowy skarp nasypu, przy czym zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r.
poz. 1693, z późn. zm.), zwaną dalej *„ustawą o drogach publicznych”*, w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji, granica pasa drogowego ma znajdować się co najmniej 75 cm od zewnętrznej krawędzi nasypu. Wyżej opisane zależności mają bezpośrednie przełożenie na obszar zajęcia terenu działek nr 395 i 396, stanowiących własność skarżącego. W celu ograniczenia do minimum zajętości terenu dla odcinka drogi objętego *decyzją Wojewody Małopolskiego* uzyskano zgodę na odstępstwo od przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,* wyrażoną w *postanowieniu
o odstępstwie*, w celu zmniejszenia szerokości dodatkowego pasa ruchu dla pojazdów skręcających
w lewo o 0,5 m oraz zmniejszenia szerokości projektowanego chodnika o 20 cm.

W rzeczonym piśmie z dnia 22 października 2019 r. *inwestor* wyjaśnił także, że lokalizacja chodnika po północnej stronie jezdni wynika z zagospodarowania terenu, tj. istniejącej zabudowy mieszkaniowej po tej stronie drogi wojewódzkiej nr 957, a także umożliwia jego kontynuację w przypadku rozbudowy drogi na dalszym odcinku.

Podkreślenia wymaga, iż organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie może dokonywać jakichkolwiek zmian, np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Co więcej, organ nie może także uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

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

Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są bowiem w art. 86 pkt 2 ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą
o udostępnianiu informacji o środowisku*”, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Określone w decyzji „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” co do zasady nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, bowiem w całości wiążą organy wydające decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r.,
sygn. akt II OSK 821/08, LEX nr 489527 i z dnia 10 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 1578/13, LEX
nr 1665659). Ma ona charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcje prejudycjalną (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08 ONSAiWSA 2009, nr 6, poz. 116, glosa aprobująca B. Rakoczy, OSP 2009, nr 6,
poz. 63).

Wobec powyższego wskazać należy, iż z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie wynika, aby Pan J. B. w toku postępowania środowiskowego składał jakiekolwiek uwagi co do przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej.

Za niezasadne należy uznać zarzuty skarżącego upatrującego wadliwości *decyzji Wojewody Małopolskiego* w zatwierdzeniu podziału jego nieruchomości bez konsultacji ze skarżącym i nierzetelnie opracowaną dokumentację w tym zakresie.

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Decyzją o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*). Projekt takiego podziału, wykonywany w celu ustalenia przebiegu drogi i oznaczenia
co do tożsamości nieruchomości (lub ich części) podlegających przejęciu na cel publiczny, tworzy wyłącznie te granice, które powstają w wyniku podziału gruntu i wyłącznie dla określenia przebiegu drogi. Granice już na gruncie istniejące i niezmieniane w wyniku podziału podlegają wyłącznie mechanicznemu odzwierciedleniu na mapie – *inwestor* nie ma ani prawa, ani obowiązku odmiennego
od ujawnionego w krajowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym ustalania przebiegu takich granic (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt
VII SA/Wa 727/17).

Żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów - poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji.

W tym względzie przepisy *specustawy drogowej* są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o gospodarce nieruchomościami”*. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika zaś,
że procedura podziału nieruchomości nie poprzedza postępowania o zezwoleniu na budowę drogi, ale jest prowadzona jednocześnie z nią i to bez zachowania trybu wskazanego w *ustawie o gospodarce nieruchomości*, także co do konieczności przedstawienia określonych w art. 97 ust. 1a tej ostatniej ustawy dokumentów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia
1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 270/11, LEX nr 1104252).

Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych, w tym projektów podziałów nieruchomości opatrzona stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, które stanowią potwierdzenie dokonania ich oceny przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne nie może być w takiej sytuacji kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki z dnia
1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz
z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Klauzula przyjęcia map podziałowych do zasobów właściwego ośrodka geodezji
i kartografii stanowi wystarczający dowód, iż ww. mapy podziału zostały sporządzone z zachowaniem przepisów odrębnych.

W rozpoznawanej sprawie mapy z projektem podziałów nieruchomości zatwierdzone w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, w tym również mapa z projektem podziału działek skarżącego, zostały wykonane przez uprawnionego geodetę i przyjęte wraz z wykazem zmian ewidencyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Mapy z projektami podziału nieruchomości zostały opatrzone stosowną klauzulą. W oparciu o takie materiały orzekał Wojewoda Małopolski.

Skoro więc mapy projektowanych podziałów działek, stanowiące dla Wojewody Małopolskiego
podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości, zostały w sposób oficjalny zatwierdzony przez właściwy ku temu organ, z potwierdzeniem dokonania oceny projektu podziału przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne, a rezultat opracowania zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego -
to ani Wojewoda Małopolski, ani *Minister* nie mieli nie tylko podstaw, ale również i prawa
do zakwestionowania takiego dokumentu i odmowy zatwierdzenia podziału.

Stwierdzić zatem należy, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
i zatwierdzający podział nieruchomości, zobowiązany jest działać na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, która przedmiotowe kwestie reguluje. Skoro natomiast przepisy *specustawy drogowej* nie uprawniają organu do wskazanego działania, nie mógł on poddawać pod wątpliwość zapisów określonych na mapie z projektem podziału nieruchomości (por. ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17).

Co więcej, zauważyć należy, iż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej
nie obejmuje rozgraniczenia wyodrębnionych nieruchomości w terenie (por. wyrok Naczelnego Sąd Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 158/11, wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ewidencyjnego wyodrębnienia linii rozgraniczających teren inwestycji nie należy utożsamiać z rozgraniczeniem nieruchomości w terenie, które ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Czynności podejmowane w związku z wykonywaniem prac geodezyjnych, o których mowa w art. 32 i 39 ustawy
z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.), nie są częścią postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji. W konsekwencji, podział nieruchomości, który następuje wskutek wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wbrew przekonaniu skarżącego, nie przewiduje obecności właściciela gruntu, bo czynność ta nie odbywa się w terenie.

Z powyższych względów należy uznać, że podział działek, w tym podział działek skarżącego, dla potrzeb przedmiotowej inwestycji został przeprowadzony zgodnie z prawem.

Dodać należy, że choć przyjęta w zaskarżonej decyzji lokalizacja przedmiotowej inwestycji narusza –
w ocenie skarżącego – jego interes, dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem.

W kontekście zaś zarzutów skarżącego dotyczących nieprawidłowości w zakresie organizowania przez *inwestora* spotkań z osobami zainteresowanymi oraz braku indywidualnego uzgodnienia z nim warunków podziału jego nieruchomości, podkreślić należy, że *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzgadniania rozwiązań projektowych z właścicielami nieruchomości 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. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej odmowy udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej z tego powodu, że nie wzięła udziału w konsultacjach i nie uzgodniono z nią indywidualnie przyjętych rozwiązań projektowych.

Bez wpływu na omawianą sprawę pozostaje argumentacja przedstawiona przez Pana J. B. odnosząca się do nieprawidłowości w funkcjonowaniu Starostwa Powiatowego w Nowym Targu, Urzędu Gminy Czarny Dunajec, czynności podejmowanych przez pracowników tych urzędów oraz wcześniejszych koncepcji projektowych zarządcy drogi, gdyż wskazywane okoliczności pozostają poza oceną *Ministra*. Podkreślenia wymaga, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organy administracji architektoniczno-budowlanej oceniają pod względem zgodności z prawem wyłącznie wniosek inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a nie działalność innych urzędów, bądź koncepcje oraz inne warianty analizowane przez zarządcę drogi, przed złożeniem wniosku o wydanie takiej decyzji.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skarżącego, wyjaśnić należy, że skarżący może kwestionować *decyzję Wojewody Małopolskiego* jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ona jego interesu prawnego wynikającego z tytułów prawnorzeczowych przysługujących do nieruchomości położonych w obszarze projektowanej inwestycji drogowej. Podnoszenie zarzutów w kontekście rozwiązań przyjętych na innych odcinkach niż w obszarze nieruchomości skarżącego może leżeć wprawdzie w jego interesie. Interes ten jednak, jako niemający charakteru pochodnego z prawem własności nieruchomości (w tym przypadku prawo chronione, z którego wywodzony jest interes prawny), ma wyłącznie charakter faktyczny.

Niemniej, odnosząc się do wątpliwości skarżącego, wskazać należy, że jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie
z dnia 22 października 2019 r. połączenie drogi gminnej K360420 z drogą wojewódzką nr 957 nie stanowi zjazdu tylko zgodnie z obowiązującymi przepisami musiało zostać zaprojektowane jako skrzyżowanie. Mając na uwadze ograniczoną ilość dostępnego terenu oraz okoliczne zagospodarowania terenu, jezdnia drogi gminnej K360420 została usytuowana w granicach ewidencyjnych pasa drogowego drogi gminnej (działka ewid. nr 303) z dopasowaniem jej przebiegu do rzeczywistego śladu drogi na gruncie. Natomiast dla samego włączenia drogi gminnej do drogi wojewódzkiej uzyskano zgodę na odstępstwo od przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,* wyrażoną w *postanowieniu
o odstępstwie*, również dla ukształtowania wewnętrznych krawędzi pasów ruchu dla pojazdów skręcających w prawo na tym skrzyżowaniu, tj. uzyskano zgodę na zmniejszenie wartości promieni do 6m.

W rzeczonym piśmie *inwestor* udzielił także wyjaśnień dotyczących podnoszonej przez skarżącego kwestii zmiany kierunku zjazdu z drogi wojewódzkiej nr 957 na drogę gminną K360420. Zgodnie z treścią pisma, nieznaczne przesunięcie wlotu drogi gminnej, w odniesieniu do stanu istniejącego, w kierunku wschodnim wynika z faktu, iż w przeciwnym wypadku wlot drogi gminnej K360420 znajdowałby się praktycznie w całości w obrębie tarczy rozbudowanego skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 957 z drogą powiatową 1659K. Taki układ nie pozwalałby na bezpieczne poruszanie się pieszych i pojazdów
w obrębie skrzyżowań oraz na jego czytelne oznakowanie. Ponadto, dla tego rozwiązania również uzyskano zgodę na odstępstwo od przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,* wyrażoną w *postanowieniu o odstępstwie*. Niezastosowanie ww. rozwiązania skutkowałoby koniecznością likwidacji wlotu drogi gminnej i budowy placu do zawracania na końcu drogi gminnej w obrębie działek ewid.
nr. 395 i 396, co oprócz istotnego ograniczenia dostępności obszaru, spowodowałoby znacznie większe zajęcie terenu, w tym działek skarżącego.

Dodać należy, że nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych
o takim przebiegu przez nieruchomości nie stanowiące własności publicznej, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli tych nieruchomości. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na wywołanie niezadowolenie części właścicieli działek z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych i projektowych, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych a następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą w sytuacji, gdy ocena zgromadzonego materiału dowodowego jest logiczna, organ nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania. Strona ma bowiem prawo
do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Łd 1329/08, Lex nr 549458).

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 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*.

**Załącznik:**

**Nr 1** – oświadczenie projektanta dotyczącego wskazania przepisów prawa, w oparciu
o które dokonano określenia obszaru oddziaływania obiektu

****