Znak pisma: DLI-I.7621.10.2020.LB.16 (KO)

Warszawa, 4 października 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana J. D., a także zapoznaniu się z odwołaniem Pana Ł. D., od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 3/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.58.2019.AP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Rozbudowa skrzyżowania w km 38+348 drogi krajowej nr 52 ul. Wadowicka na odcinku od km 38+154 do km 38+482 z drogą gminną nr 470764K   
na os. Korcza na odcinku od km 0+000 do km 0+065 wraz z rozbiórką i budową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Inwałd, w gminie Andrychów, w powiecie wadowickim, w województwie małopolskim w związku z realizacją zadania   
pn.: „Rozbudowa drogi gminnej na os. Korcza w Inwałdzie”,

1. **Uchylam:**

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujące się na stronie 1, w wierszach 1-5, licząc od dołu strony, zapisy stanowiące dotychczasową treść pkt 2,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszach   
  27-28, licząc od góry strony, zapis stanowiący dotychczasową treść pkt a.,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszach   
  14-15, licząc od dołu strony, zapis:

„**zezwalam na wykonanie ww. obowiązków i jednocześnie określam ograniczenia   
w korzystaniu z nieruchomości na czas realizacji tych obowiązków**:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujące się na stronie 6, w wierszach 3-8, licząc od dołu strony, zapisy stanowiące dotychczasową treść pkt III ppkt 2,
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujące się na stronie 13, w wierszach   
  9-13, licząc od góry strony, zapisy stanowiące dotychczasową treść pkt IX ppkt 5,
* część opisową projektu zagospodarowania terenu, będącego częścią projektu budowlanego, stanowiącego załącznik nr 3, do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 1,   
  nowej treści pkt 2:

„**2. między liniami rozgraniczającymi teren rozbudowywanej drogi gminnej   
 nr 470764K,** **teren objęty obowiązkiem budowy innych dróg publicznych¹:  
 - jednostka ewidencyjna Gmina Andrychów 121801 5, obręb nr 121801 5.0002 Inwałd**:  
**3962/4** (3962/2), **1072/65** (1072/41)”,

* dodanie, na stronie 2, zapisu stanowiącego treść pkt 6:

„**6.** **w granicach terenu objętego obowiązkiem przebudowy innej drogi publicznej²:**

3383/15 (3383/13);”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2,   
  w wierszach 27-28, licząc od góry strony, nowej treści pkt a.:

„**a.** **obowiązek budowy i przebudowy innych dróg publicznych** na działkach wymienionych w pkt 2 (obowiązek budowy) i w pkt 6 (obowiązek przebudowy)”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2,   
  w wierszach 14-15, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„**zezwalam na wykonanie ww. obowiązków i jednocześnie określam ograniczenia   
w korzystaniu z nieruchomości wskazanych w punktach 3 - 6 na czas realizacji tych obowiązków**:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 6,   
  w wierszach 3-8, licząc od dołu strony, nowej treści pkt III ppkt 2:

„**2.** **między liniami rozgraniczającymi teren rozbudowywanej drogi gminnej   
nr 470764K, teren objęty obowiązkiem budowy innych dróg publicznych:**

**- jednostka ewidencyjna Gmina Andrychów 121801 5, obręb nr 121801 5.0002 Inwałd**:  
**3962/4** (3962/2), **1072/65** (1072/41)”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 13,   
  w wierszach 9-13, licząc od góry strony, nowej treści pkt IX ppkt 5:

„5. **Ustala się obowiązek dokonania przebudowy innych dróg publicznych:**

**- Obszar IV** – rozbudowa drogi gminnej nr 470764K na odcinku DG od km 0+025   
 do km 0+065 na części działki nr **3383/15** (3383/13).”,

* zatwierdzenie opracowania „część opisowa projektu zagospodarowania terenu”, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

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

**III. Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołania wniesionego przez Pana Ł. D.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 20 września 2019 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania Burmistrz Andrychowa, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana H. P., wystąpił do Wojewody Małopolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Rozbudowa skrzyżowania   
w km 38+348 drogi krajowej nr 52 ul. Wadowicka na odcinku od km 38+154 do km 38+482 z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza na odcinku od km 0+000 do km 0+065 wraz z rozbiórką i budową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Inwałd, w gminie Andrychów, w powiecie wadowickim, w województwie małopolskim w związku z realizacją zadania pn.: „Rozbudowa drogi gminnej na os. Korcza w Inwałdzie”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Nr 3/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r., znak: WI-XI.7820.1.58.2019.AP,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Rozbudowa skrzyżowania w km 38+348 drogi krajowej nr 52 ul. Wadowicka na odcinku od km 38+154 do km 38+482   
z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza na odcinku od km 0+000 do km 0+065 wraz   
z rozbiórką i budową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Inwałd,   
w gminie Andrychów, w powiecie wadowickim, w województwie małopolskim w związku z realizacją zadania pn.: „Rozbudowa drogi gminnej na os. Korcza w Inwałdzie”, zwaną dalej *decyzją Wojewody Małopolskiego*.

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji wnieśli wspólnie Pan J. D. i Pan Ł. D. [pismo z dnia 29 stycznia 2020 r., nadane tego samego dnia w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1640,   
z późn. zm.). Ww. odwołanie zostało uzupełnione przez Pana J. D. pismem z dnia   
18 sierpnia 2020 r. oraz przez Pana Ł. D. pismem z dnia 6 maja 2020 r.

Odwołanie zostało wniesione w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii [(Dz. U. z 2024 r. poz. 739)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4zdanjsgezda) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę 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 2020 r., poz. 256, z późn. zm., aktualnie: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725, 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 jest zgodny z:

* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Żywcu z dnia 8 sierpnia 2018 r., znak: KR.ZUZ.5.421.4.21.2018.ML, o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”, sprostowaną postanowieniem Dyrektora Zarządu Zlewni w Żywcu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia   
  18 września 2018 r., znak: KR.ZUZ.5.421.4.21.2018.ML,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 18 sierpnia 2016 r., znak:   
  WI-IX.7820.4.8.2015, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

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

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

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania,   
co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. *pozwolenie wodnoprawne.*

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 2 grudnia 2019 r., znak: WI-XI.7820.1.58.2019.AP, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane   
w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane   
o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał decyzję Nr 3/2020 z dnia 15 stycznia 2020 r., znak:   
WI-XI.7820.1.58.2019.AP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
pn.: Rozbudowa skrzyżowania w km 38+348 drogi krajowej nr 52 ul. Wadowicka   
na odcinku od km 38+154 do km 38+482 z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza   
na odcinku od km 0+000 do km 0+065 wraz z rozbiórką i budową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Inwałd, w gminie Andrychów, w powiecie wadowickim, w województwie małopolskim w związku z realizacją zadania   
pn.: „Rozbudowa drogi gminnej na os. Korcza w Inwałdzie”.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy 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 16 stycznia 2020 r., znak:   
WI-XI.7820.1.58.2019.AP, 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 którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) 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 należy ocenić określenie przez Wojewodę Małopolskiego – 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.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ drugiej instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno–reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

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

Wskazać należy, iż działki, które stanowią obecnie pasy drogowe innych publicznych, bez względu na to, czy stanowią własność właściwego samorządu czy też nie, mogą zostać objęte obowiązkiem budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, wynikającym   
z [art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobvg4) *specustawy drogowej,* z jednoczesnym ograniczeniem ich   
w korzystaniu, przy jednoczesnym braku konieczności objęcia takich działek wyznaczeniem na nich (zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej)* linii rozgraniczających pasy drogowe innych dróg publicznych oraz wskazaniem ich   
do przejęcia na rzecz właściwego podmiotu publicznoprawnego.

W przypadku bowiem działek, które stanowią już pasy drogowe innych dróg publicznych, inwestor może na nich wykonać niezbędne prace budowlane na podstawie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, określonego (w myśl art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*) dla realizacji obowiązku budowy/przebudowy innych dróg publicznych. Wyjaśnić również należy, iż w przypadku działek już stanowiących pasy drogowe innych dróg publicznych brak jest potrzeby wyznaczania na nich - zgodnie z art. 11 f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej -* pasów drogowych innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie drogi gminnej nr 470764K). Powyższy przepis dotyczy bowiem w istocie wyznaczenia pasów drogowych innych dróg publicznych w odniesieniu do działek, które dotychczas nie stanowiły pasa drogowego, a zatem liniami rozgraniczającymi pas drogowy innej drogi publicznej powinny zostać objęte tylko te działki, które *stricte*   
są związane z rozbudową istniejącego pasa drogowego takiej drogi.

Inaczej rzecz ujmując - na działkach stanowiących już pas drogowy innej drogi publicznej, która podlega rozbudowie, należałoby określić obowiązek przebudowy takiej drogi (stosownie do [art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobvg4) *specustawy drogowej*) i jednocześnie określić ograniczenia w korzystaniu z nich. Natomiast na działkach, które nie stanowią pasa drogowego innej drogi publicznej, a są przeznaczone pod jej rozbudowę, należałoby - zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej -* wyznaczyć linie rozgraniczające innej drogi publicznej (pas innej drogi), co wiąże się ich przejęciem (art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*), oraz objąć obowiązkiem budowy takiej drogi, określonym w [art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytenjxgeztgltqmfyc4nbthaztsobvg4) *specustawy drogowej*.

Z powyższego wynika zatem, iż przejęciu z mocy prawa podlegałyby tylko te działki, które nie stanowią jeszcze pasa drogowego innej drogi publicznej, a są związane z jego rozbudową i z tego względu objęte są liniami rozgraniczającymi takiej drogi.   
Z tego wynika również, że zbędne jest „wywłaszczanie” działek już stanowiących pas drogowy innej drogi publicznej.

Natomiast w przedmiotowej sprawie organ I instancji w *decyzji Wojewody Małopolskiego* nieprawidłowo wskazał działkę nr, jako działkę przeznaczoną pod budowę innej drogi publicznej, gdyż ww. działka już stanowi drogę gminą nr 470764K, co potwierdzają zapisy na mapie z proponowanym przebiegiem drogi, stanowiącej załącznik nr 1 do *decyzji Wojewody Małopolskiego,* na której linią przerywaną koloru różowego określono granice istniejącego pasa drogowego drogi gminnej, a takżeinformacje zawarte w wypisie   
z ewidencji gruntów dla tej nieruchomości, gdzie jako rodzaj użytku tej działki wskazano „dr”. Ponadto, na powyższej mapie ww. działka nr nie została „od góry” obrysowana grubą przerywaną linia w kolorze pomarańczowym, opisaną w legendzie mapy jako linia rozgraniczająca pas drogowy innej drogi publicznej.

Jednocześnie należy zauważyć, iż z ww. mapy, z treści zaskarżonej decyzji, jak również   
z dokumentacji podziałowej wynika, że działka nr uległa podziałowi na działkę nr przeznaczoną pod rozbudowę drogi krajowej, oraz działkę nr pozostającą przy dotychczasowym właścicielu. Tym samym, błędne było ujęcie przez organ I instancji działki nr w pkt III ppkt 2 na stronie 6 decyzji, gdzie wskazano nieruchomości podlegające przejęciu na rzecz Skarbu Państwa. Z mapy obrazującej proponowany przebieg drogi wynika bowiem, że jedynie część działki nr została przeznaczona pod przebudowę drogi gminnej, natomiast zapis w *decyzji Wojewody Małopolskiego* świadczy o przekazaniu całej działki nr (stanowiącej pas drogowy drogi gminnej) na rzecz Skarbu Państwa, co w stanie faktycznym analizowanej sprawy należy uznać za działanie nieuprawnione.

Ponadto 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 zagospodarowania terenu, stanowiącej załącznik nr 3 do *decyzji Wojewody Małopolskiego,* *Minister* stwierdził, że zawarta w pkt 14 ww. dokumentu informacja o obszarze oddziaływania obiektu nie wskazuje przepisów prawa, w oparciu o które dokonano jego ustalenia.

W konsekwencji, pismami z dnia 27 marca 2020 r., znak: DLI-I.7621.10.2020.SG.2, oraz 27 listopada 2020 r., znak: DLI-I.7621.10.2020.MS.4, 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.* Pismami z dnia 23 kwietnia 2020 r., znak: 145/653-IPS/hb/20, oraz 11 grudnia 2020 r., znak: 146/653-IPS/hb/20, *inwestor* udzielił odpowiedzi na wezwanie organu odwoławczego i przesłał wymaganą dokumentację.

Wobec powyższego, w pkt I rozstrzygnięcia niniejszej decyzji, *Minister*, działając   
na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał korekty w odpowiednich jednostkach redakcyjnych *decyzji Wojewody Małopolskiego* w zakresie zapisów dotyczących budowy   
i przebudowy innej drogi publicznej, eliminując tym samym wyżej opisane błędy w treści rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji. Ponadto, *Minister* dokonał korekty *decyzji Wojewody Małopolskiego*, w ramach której zatwierdził opracowanie „część opisowa projektu zagospodarowania terenu”, zawierające informację projektanta odnośnie 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.*

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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145), 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 *Minister* przy piśmie z dnia 27 marca 2020 r., znak:   
DLI-I.7621.10.2020.SG.2, wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów w przedmiocie lokalizacji ww. inwestycji drogowej podniesionych przez Pana J. D.   
w odwołaniu, a i*nwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się do uwag skarżącego przy piśmie z dnia 23 kwietnia 2020 r., znak: 145/653-IPS/hb/20, przesłanego przez *Ministra* skarżącemu, przy piśmie z dnia 17 lipca 2020 r., znak:   
DLI-I.7621.10.2020.SG.4, zgodnie z art. 9 *kpa*.

Pan J. D. odniósł się do stanowiska *inwestora* pismem z dnia 18 sierpnia   
2020 r.

Odnosząc się do zarzutów Pana J. D. i argumentacji użytej na ich poparcie, zwrócić należy uwagę, że sprowadzają się one de facto do żądania zmiany rozwiązań projektowych zatwierdzonych zaskarżoną decyzją, które zakładają likwidację relacji lewoskrętu   
na wjazd oraz wyjazd do działki nr, będącej własnością skarżącego.

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

Wskazać należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o której przepisy 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 i orzeka   
o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

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

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

Odnosząc się do zarzutów Pana J. D., w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że jak wynika ze znajdującego się w aktach sprawy wykazu zjazdów, prowadzonego przez zarządcę drogi, tj. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zjazd na działkę nr, zlokalizowany w km 38+282 (zgodnie z projektem zagospodarowania terenu   
km 38+281,54) drogi krajowej nr 52 jest zjazdem indywidualnym. Potwierdzają to także wyjaśnienia *inwestora,* przedstawione w toku postępowania, zarówno przed organem   
I instancji, jak i *Ministrem*.

Podkreślić przy tym należy, że to zarządca drogi określa, czy zjazd ma charakter publiczny, czy indywidualny. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że zjazd indywidualny posiada parametry odpowiadające zjazdom publicznym. Okoliczność, że istniejący zjazd indywidualny ma pewne parametry odpowiadające parametrom technicznym, jakie powinien mieć zjazd publiczny, nie oznacza, że automatycznie jest zjazdem publicznym Kluczowa w tym zakresie jest kwalifikacja dokonywana przez zarządcę drogi (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1966/17   
i z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2228/17).

Kompetencje do decydowania o kwalifikacji zjazdu (indywidulany czy publiczny) ustawodawca powierzył zatem wyłącznie zarządcy drogi. Takie uprawnienie zarządcy drogi wynika z obowiązujących na dzień złożenia wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przepisów, tj. § 76a rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. (Dz. U. z 2016 poz. 124, z późn. zm., obowiązującego do dnia 20 września 2022 r.), w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych”*.

Należy też podkreślić, że zjazd jest częścią drogi i jest wykonany przez zarządcę drogi lub za jego zgodą na zasadach ustalonych w art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320), zatem to zarządca drogi decyduje czy dany zjazd zakwalifikuje jako publiczny czy indywidualny niezależnie od tego, kto będzie   
go budował. Nadanie takich uprawnień zarządcom dróg wynika z ich odpowiedzialności za bezpieczeństwo, ład i porządek na drodze.

Jak wynika z zatwierdzonej zaskarżoną decyzją dokumentacji projektowej, szerokość zjazdu do działki skarżącego wynosi 6,46 m w koronie, co oznacza, że jego parametry nie uległy zmianie, w stosunku do wskazywanego przez skarżącego stanu istniejącego.

W konsekwencji, argumentacja skarżącego, że zjazd do jego nieruchomości posiada właściwości zjazdu publicznego, a jego kwalifikacja jako zjazdu indywidualnego, została poczyniona uznaniowo przez zarządcę drogi bez żadnych konsultacji z jego użytkownikami, uznać należy za chybioną.

Odnosząc się do natomiast do zarzutów Pana J. D., dotyczących niezapewnienia lewoskrętnego wyjazdu i wjazdu z/do działki skarżącego nr, na wstępie wyjaśnić należy, iż przepis art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia   
w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z tym przepisem, projektowanie i budowa obiektów budowlanych powinna zapewniać poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Realizację uprawnienia wynikającego z art. 5 ust 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane* przy budowie lub przebudowie drogi publicznej realizowanej w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* postrzegać jednak należy z zastrzeżeniami wynikającymi z przepisów tego aktu, a także *ustawy drogach publicznych* oraz przepisów wykonawczych do ww. ustaw. Przepis art. 5 ust 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*, mający moc zasady ogólnej, nie zawiera obowiązku zapewnienia odpowiedniego (tj. przystosowanego do prowadzenia działalności gospodarczej) dostępu do drogi publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych ).

W kontekście kwestionowanego przez skarżącego sposobu zapewnienia dostępu   
do drogi publicznej, bo do tego w istocie sprowadza się zarzutPana J. D., zasadnicze znaczenie ma podjęcie przez zarządcę drogi zamiaru inwestycyjnego polegającego   
na rozbudowie skrzyżowania w km 38+348 drogi krajowej nr 52 (ul. Wadowicka)   
na odcinku od km 38+154 do km 38+482 z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza   
na odcinku od km 0+000 do km 0+065 wraz z rozbiórką i budową niezbędnej infrastruktury technicznej w miejscowości Inwałd. Tego rodzaju przedsięwzięcie charakteryzuje się daleko idącą przebudową lub całkowitym zniesieniem dotychczasowej infrastruktury (w tym istniejących zjazdów) i wybudowaniem nowych urządzeń   
i infrastruktury w projektowanych liniach rozgraniczających drogi krajowej, stosownie   
do wymagań przepisów określających wymagania i parametry drogi krajowej.

W ramach zasady wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*   
w przedmiotowej sprawie działka nr , ma dostęp do drogi publicznej, poprzez zjazd indywidualny z drogi krajowej nr 52. Jest to okoliczność niekwestionowana, na którą wskazuje sam skarżący.

Bezspornym jest zatem, że działka skarżącego ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Natomiast z jakiejkolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób, czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16 i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań   
co do rodzaju tego dostępu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17, z dnia   
5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09). Brak jest bowiem przepisu prawa, który nakazywałby zapewnienie określonego charakteru dostępu do drogi publicznej, ewentualnie dostępu do określonej kategorii dróg publicznych, bądź projektowanie dostępu zgodnie z żądaniem osoby zainteresowanej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 875/10). Co więcej, obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny   
z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodać należy, że zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, na drodze klasy GP (a taką właśnie klasę techniczną   
ma projektowana droga krajowa) stosowanie zjazdów jest dopuszczalne wyjątkowo, gdy w celu obsługi terenów przyległych do pasa drogowego brak jest innej możliwości dojazdu lub nie jest uzasadnione bądź możliwe wykonanie albo wykorzystanie drogi niższej klasy lub dodatkowej jezdni, o której mowa w § 8a ust. 1 pkt 2.

W myśl § 113 ust. 7 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*, wyjazd z drogi do obiektu i urządzenia obsługi uczestników ruchu i wjazd   
na drogę nie mogą być usytuowane w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania lub węzła.

Jak wynika z akt sprawy, działka skarżącego znajduje się w obszarze oddziaływania skrzyżowania drogi krajowej nr 52 z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza, co zdaniem *inwestora*, uniemożliwia spełnienie żądań Pana J. D., poprzez zaprojektowanie lewoskrętu.

*Inwestor* w piśmie z dnia 23 kwietnia 2020 r., znak: 145/653-IPS/hb/20, wyjaśnił,   
że brak zapewnienia relacji skrętnych w lewo dla przedmiotowego zjazdu wynika   
z rozbudowy ww. skrzyżowania, obejmującej budowę dodatkowego pasa dla pojazdów skręcających w lewo z drogi krajowej nr 52. Ponadto, z uwagi na występujące w tym miejscu duże natężenie ruchu (powyżej 800P/h), a tym samym konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu, zastosowanie powyższych rozwiązań projektowych jest uzasadnione. Świadczą o tym wszystkie opinie, uzgodnienia i decyzje pozyskane dla przedmiotowej inwestycji. W ww. piśmie *inwestor* wskazał również,   
że możliwość zawracania dla pojazdów jadących od strony Wadowic, a także kierujących się w stronę Bielska-Białej jest możliwa przez skrzyżowania zlokalizowane w odległości poniżej 100 m od przedmiotowego zjazdu (ok. 90 m. w kierunku Bielsko-Białej   
i ok. 60 m. w kierunku Wadowic).

Potwierdzeniem przyjętych przez *inwestora* założeń jest także stanowisko Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad - Oddział w Krakowie, wyrażone przy piśmie z dnia 20 stycznia 2020 r., znak: O.KR.Z 2.4204.1.2019.MC, w którym wyjaśniono, iż zjazd indywidualny do działki nr, zgodnie z dokumentacją projektową, zlokalizowany jest   
w obrębie skrzyżowania z sygnalizacją świetlną na wysokości pasa dla relacji lewoskrętu z drogi krajowej. Skrzyżowanie to element drogi, który umożliwia wykonywanie relacji skrętnych na inne drogi, co wiąże się z przecinaniem nawzajem różnych potoków ruchu i tworzeniem punktów kolizji. Z uwagi na powyższe, skrzyżowania obarczone   
są potencjalnie dużym ryzykiem powstawania zdarzeń drogowych (w tym wypadków). Dlatego niezbędnym jest szczególna dbałość zarządzającego ruchem o prawidłowy dobór zastosowanych rozwiązań geometrycznych i właściwej organizacji ruchu. Przyjmowane rozwiązania mają ograniczać punkty kolizji, a tym samym minimalizować ryzyko powstawania zdarzeń drogowych. Skrzyżowanie drogi krajowej nr 52 z drogą gminną nr 470764K na os. Korcza ma być wyposażone w sygnalizację świetlną. Dopuszczenie relacji lewoskrętów ze zjazdu w km 38+282 (zjazd na działkę skarżącego) miałoby negatywny wpływ na pracę sygnalizacji. Ponadto, z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego w porozumieniu z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie ustalono, że w obszarze oddziaływania skrzyżowania (w tym na całej długości pasa do lewoskrętu) celem zachowania bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego, nie można dopuszczać włączenia się do ruchu ze zjazdów indywidualnych w lewo, przecinając relacje na skrzyżowaniu (w lewo i na wprost). Taka sytuacja powodowałaby powstanie dodatkowych punktów kolizji na odcinku rozdziału kierunków jazdy, co stwarzałoby dodatkowe zagrożenie uczestników ruchu. Mając na uwadze powyższe, ze względów bezpieczeństwa zjazd indywidualny do przedmiotowej działki może obsługiwać jedynie relacje prawoskrętne.

Podkreślenia wymaga, że to względy techniczne i bezpieczeństwa, a w konsekwencji wiedza specjalistyczna projektanta, a nie żądania stron postępowania, decydują o tym, jak zorganizowany będzie dany zjazd (w tym ile będzie posiadał relacji skrętnych). Wskazać bowiem należy, iż zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe. 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).

Co więcej, *Minister* nie jest władny kwestionować przyjętych rozwiązań technicznych, jeżeli odpowiadają one prawu, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Przepisy *specustawy drogowej* nie określają obowiązku przedstawienia przez inwestora różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organ orzekający ma obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/130). W tym zakresie organ dokonał w niniejszej sprawie takowej oceny. Zaznaczyć należy, iż zarządca drogowy, pełniąc funkcję inwestora, monitoruje funkcjonowanie istniejącego układu komunikacyjnego i opracowuje sposoby jego usprawniania, a także posiadając najobszerniejsze informacje w tej dziedzinie, jest   
w stanie najbardziej racjonalnie sformułować potrzeby komunikacyjne miasta, których zaspokajanie stanowi cel publiczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2416/10).

Samo zaś powoływanie się na brak zjazdu o określonych parametrach (wszystkie relacje skrętne), nie może stanowić wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego, albowiem - jak już to zostało wyjaśnione powyżej - z jakiejkolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej.

Skoro roszczenie skarżącego sprowadza się do żądania zapewnienia innego dostępu   
do jego działki, niż ten zapewniony przez *inwestora* i przyjęty w zaskarżonej decyzji, wskazać należy, że stanowi ono próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie stanowi podstawy skutecznego żądania stosownych czynności od organu administracji.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącego jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji (kwestie rentowności prowadzonej działalności gospodarczej). Uznanie przy tym, jak chciałby skarżący, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien 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 planowana inwestycją (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353).

Natomiast jeżeli w związku ze zmianą - w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej - dostępu do drogi publicznej skarżący uważa, że doznał szkody to może 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że – poprzez realizację obiektu budowlanego – jego interes został bezprawnie naruszony, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji,   
w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego   
i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić   
do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia,   
że *inwestor* realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który   
ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego   
w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie *Ministra*, kwestia zmiany organizacji ruchu drogowego w obrębie zjazdu z drogi publicznej na działkę skarżącego nie świadczy o wywołaniu zaskarżoną decyzją prawnych uciążliwości, do jakich odwołuje się *ustawa Prawo budowlane*, ponieważ tego rodzaju zagadnienie nie wiąże się z naruszeniem istoty prawa własności. Z likwidacji relacji lewoskrętnych do działki skarżącego nie wynika prawne ograniczenie wykonywanej dotychczas działalności gospodarczej. Natomiast kwestia rentowności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącego nie jest przedmiotem oceny   
w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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.

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.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów *Spółki,* *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej strony został wyznaczony zgodnie z prawem, a zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym przepisów techniczno-budowlanych określonych w *rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*.

Odnosząc się zaś do wniosku skarżącego dotyczącego zorganizowania wizji lokalnej, stwierdzić należy, że nie zasługuje on na uwzględnienie.

Zwrócić bowiem należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Szeroki zakres środków dowodowych możliwych do przeprowadzenia w sprawie na podstawie art. 75 *kpa* nie powoduje konieczności ich przeprowadzenia, jeśli dana okoliczność została już wyjaśniona   
w oparciu o inny dowód i nie został on podważony (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12 i z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15).

To, że organy mają obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego w sprawie, nie oznacza, że automatycznie powinny uwzględnić każdy wniosek dowodowy zgłoszony przez stronę. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko z faktu samego negowania stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę postępowania (inwestora) lub organ administracji.

W omawianej sprawie – jak już wskazano powyżej – wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy administracji ustalone w oparciu   
o zgromadzony materiał dowodowy. Podkreślenia wymaga, iż w ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający   
do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia.

Dodania wymaga, że szczególny charakter postępowania w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polega m.in. na skróceniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego. Po raz kolejny wypada przypomnieć, że to *inwestor* decyduje o przebiegu projektowanej inwestycji, przyjętych rozwiązaniach techniczno-wykonawczych. Prowadzenie dowodu z oględzin wskazywanych przez skarżącego,   
co do możliwości zachowania relacji lewoskrętnych w obszarze jego nieruchomości, nie tylko nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne   
z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem   
i przyspieszeniem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 762/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16. opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

O wadliwości przyjętych rozwiązań projektowych, a w konsekwencji niezgodności   
z prawem *decyzji Wojewody Małopolskiego* nie mogą świadczyć zarzuty skarżącego,   
w których podnosi, iż zrealizowanie przedmiotowej inwestycji w koncepcji przyjętej przez inwestora spowoduje duże utrudnienia i starty w funkcjonowaniu prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

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

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

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

Natomiast uzasadniając rozstrzygnięcie podjęte w pkt III niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołania Pana Ł. D., należy mieć na uwadze poniższe ustalenia.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Przed rozpoznaniem odwołania niezbędne jest więc zbadanie przez organ drugiej instancji legitymacji procesowej podmiotu wnoszącego ten środek zaskarżenia. Podkreślić należy, że prawo to jest niezależne od okoliczności, czy strona brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego   
w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest z pewnością inwestor. Zatem katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany być musi w oparciu o art. 28 *kpa*. Zgodnie bowiem z art. 11c *specustawy drogowej*, do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *kpa*,   
z zastrzeżeniem przepisów tej ustawy.

Przy czym podkreślić trzeba, że w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania   
art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, zgodnie z którym stronami są właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Został on bowiem wyłączony na mocy art. 11   
ust. 1 *specustawy drogowej*. Wyłączenie tego przepisu nie oznacza, że stronami postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie mogą być podmioty wskazane w art. 28 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. W ich przypadku przysługiwanie im przymiotu strony uzależnione jest bowiem od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść *specustawy drogowej*, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren, jak również nieruchomości, wobec których określono ograniczenia w korzystaniu dla realizacji obowiązków, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c oraz e-h *specustawy drogowej*. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia   
na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*. Zgodnie zaś z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu   
ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wykazanie interesu prawnego jest zatem konieczne do prawidłowego ustalenia przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Interes prawny strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa* powinien wynikać z konkretnej i zindywidualizowanej normy prawa materialnego wpływającej na sytuację prawną wnoszącego dany wniosek, żądanie czy środek zaskarżenia.

W doktrynie, jak i w orzecznictwie podkreślany jest w szczególności realny i aktualny charakter interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, wynikający   
z zastosowania konkretnej normy prawnej. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym,   
że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną   
tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Aktualność interesu prawnego oznacza, że nadaje się on do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej i wiąże się   
z realnością, co oznacza, że powinien on istnieć w dacie stosowania norm. O interesie prawnym osobistym, własnym i indywidualnym można zaś mówić, gdy przypisać   
go można do zindywidualizowanego podmiotu w tym znaczeniu, że akt prawny skierowany do danego podmiotu musi wpływać na jego sytuację prawną.   
Przy tym interes prawny powinien mieć charakter obiektywny, a nie wynikać   
z subiektywnego przekonania podmiotu o jego naruszeniu, czy wreszcie jego woli prowadzenia określonego postępowania (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1081/09, Lex nr 706394 oraz z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1827/09, Lex nr 1165397, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt II OZ 157/09, Lex nr 535061, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1996/97, Lex nr 48720).

Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany   
do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
30 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1588/12, LEX nr 1218392). Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego.   
Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny   
w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy   
do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia   
i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827).

Zwrócić należy uwagę, że w złożonym przez Pana Ł. D. odwołaniu (wspólnie z Panem   
J. D.) z dnia 29 stycznia 2020 r., zostały podniesione zarzuty względem planowanej inwestycji. Tymczasem z akt sprawy oraz informacji uzyskanych przez *Ministra* w toku prowadzonego postępowania odwoławczego wynika, że Pan Ł. D. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty żadnej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż Panu Ł. D. przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Z uwagi na powyższe, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy Pana Ł. D. można uznać za stronę postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu   
na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wobec powyższego, organ odwoławczy pismem z dnia 27 marca 2020 r., znak:   
DLI-I.7621.10.2020.SG.3, wezwał skarżącego do wykazania przysługującego   
mu interesu prawnego dotyczącego zaskarżenia *decyzji Wojewody Małopolskiego*,   
z pouczeniem, iż w przypadku niezastosowania się do wezwania, jego odwołanie   
od *decyzji Wojewody Małopolskiego* zostanie rozpoznane w oparciu o posiadany materiał dowodowy.

Na skutecznie doręczone ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 27 marca 2020 r. w dniu 15 kwietnia 2020 r., Pan Ł. D. udzielił odpowiedzi przy piśmie z dnia 6 maja 2020 r., w którym wyjaśnił, że wspólnie z ojcem (Panem J. D.) prowadzą na działkach nr oraz gospodarstwo ogrodnicze, ale stanowią one dwa odrębne podmioty (tj. G. O. Ł. D. oraz G. O. J. D.). Do ww. pisma Pan Ł. D. dołączył umowę dzierżawy z dnia 7 marca 2015 r.,   
z której wynika, iż jest dzierżawcą tuneli foliowych na działkach nr i wskazał, że umowa ta świadczy o posiadaniu przez niego interesu prawnego w przedmiotowym postępowaniu. W rzeczonym piśmie Pan Ł. D. dodał, że po osiągnięciu wieku emerytalnego rodziców (tj. właścicieli działek nr) to on zostanie właścicielem   
ww. nieruchomości.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* uznał, iż wyjaśnienia Pana Ł. D. przedstawione   
w piśmie z dnia 6 maja 2020 r. oraz dołączone do niego dokumenty nie potwierdzają, aby skarżącemu przysługiwał przymiot strony - w rozumieniu art. 28 *kpa* - w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Wskazać należy, iż kwestionowanie decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – np. prawo własności. Zakres prowadzonego postępowania weryfikacyjnego musi ściśle odpowiadać interesowi prawnemu podmiotu kwestionującego decyzję dotyczącą inwestycji liniowej. Inwestycje tego typu mają złożony charakter, a inwestor działa w interesie publicznym, tym samym odwołanie od decyzji wydawanych w postępowaniach dotyczących inwestycji liniowych należy rozpatrywać z uwzględnieniem prymatu interesu publicznego tylko w odniesieniu do konkretnego interesu prawnego odwołującego się (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1784/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe powoduje, że strona może skutecznie podnosić wyłącznie zarzuty dotyczące wpływu realizacji inwestycji na własną nieruchomość. Natomiast jak zostało wcześniej wskazane, ze zgromadzonego przez organ odwoławczy materiału dowodowego wynika, iż Pan Ł. D. nie figuruje jako właściciel ani użytkownik wieczysty żadnej nieruchomości objętej wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających, iż przysługuje skarżącemu ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej inwestycji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Panu Ł. D. jako dzierżawcy, przymiot strony postępowania w rozumieniu 28 *kpa w* niniejszym postępowaniu nie przysługuje*.* Pojęcie strony może być wprowadzone tylko z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku. Interes prawny   
w postępowaniu administracyjnym wymaga istnienia przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można żądać skutecznie czynności organu,   
z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym określony podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga więc ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa,   
a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego.

Zgodnie z art. 693 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U.   
z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.), dzierżawca posiada jedynie prawo do użytkowania   
i pobierania pożytków z dzierżawionej rzeczy wyprowadzane z treści umowy dzierżawy. Oznacza to, że źródłem jego uprawnień jest stosunek prawny łączący go z właścicielem nieruchomości. Jego interes polega więc na utrzymaniu stanu niezakłóconego korzystania z dzierżawionej rzeczy i pobierania pożytków. Nie jest to więc interes prawny, lecz interes o charakterze faktycznym, przede wszystkim w płaszczyźnie ekonomicznej. W aktualnie obowiązującym systemie prawa brak jest normy prawa materialnego, która wprost, niezależnie od stosunków łączących dzierżawcę   
z właścicielem, dawałaby dzierżawcy prawo do gruntu. Zatem natura interesu posiadanego przez dzierżawcę gruntu nie uprawnia go do występowania   
w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie inwestycji celu publicznego   
na dzierżawionym gruncie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 stycznia 2013 r., sygn.. akt II OSK 1720/11).

Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji w zakresie dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją. W sprawach dotyczących szczególnych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych (tzw. specustaw), konieczne jest – w aspekcie ustalania katalogu stron – ścisłe wykładanie art. 28 *kpa*. Zbyt szerokie określanie katalogu stron   
w takich postępowaniach mogłoby bowiem zagrozić sprawności tych postępowań. Tymczasem zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia   
16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10), jak i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. postanowienie składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazuje się, że postępowania te dotyczą realizacji celu publicznego. Budowa infrastruktury drogowej w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak   
i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Nie ulega wątpliwości, że Pan Ł. D. jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem przedmiotowej sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia   
i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, CBOSA).

Podobnie, o posiadanym interesie prawnym w przedmiotowym postępowaniu nie może świadczyć wskazywana przez Pana Ł. D. okoliczność, że stanie się on w przyszłości właścicielem działek objętych omawianą inwestycja drogową, gdyż do dnia wydania niniejszej decyzji, skarżący nie przedłożył żadnych dokumentów, które potwierdzają, aby w tym zakresie nastąpiły jakiekolwiek zmiany.

Natomiast ewentualne zdarzenia przyszłe, niepewne, a za takie uznać należy potencjalne objęcie własności ww. działek po śmierci ich właścicieli, mogą stanowić nie o interesie prawnym, a jedynie o interesie faktycznym, który nie daje uprawnień strony   
w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II GSK 1427/11). Nie jest zatem legitymowany do występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony ten, kto uzasadnia swój interes zdarzeniami i okolicznościami przewidywanymi (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1916/12, i z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 1751/13).

Mając na uwadze fakt, że odwołanie - w zakresie Pana Ł. D. zostało wniesione przez podmiot nie posiadający przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego   
w rozumieniu art. 105 § 1 *kpa*. Stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołanie nie jest stroną w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*.

Wobec powyższego, oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności orzekania co do wszystkich odwołań (w tym tych niepochodzących od stron) w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

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, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji.

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

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

**Załącznik:**  
  
**Nr 1** – opracowanie „część opisowa projektu zagospodarowania terenu”.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /