Znak pisma: DLI-I.7621.6.2021.KT.11(KO)

Warszawa, 10 sierpnia 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana A. K. od decyzji Wojewody Opolskiego z dnia 10 grudnia 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 46 w m. Dąbrowa wraz z rozbiórką istniejącego i wykonaniem nowego wiaduktu w km 95+294, zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana R. P., Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Opolu, wystąpił do Wojewody Opolskiego z wnioskiem   
z dnia 27 lipca 2020 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 46 w m. Dąbrowa wraz z rozbiórką istniejącego i wykonaniem nowego wiaduktu w km 95+294, zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132”.

*Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Opolski wydał decyzję z dnia 10 grudnia 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Opolskiego*”, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 46 w m. Dąbrowa wraz z rozbiórką istniejącego i wykonaniem nowego wiaduktu w km 95+294, zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132” , i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Opolskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan A. K. [pismo z dnia 20 stycznia 2021 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, z późn. zm,), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w dniu 21 stycznia 2021 r., uzupełnione pismem z dnia 17 lutego 2021 r.].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżący podniósł zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Opolskiego,* jak i postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem *decyzji Wojewody Opolskiego.*

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* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Opolskiego,   
w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Opolskiego*, jak również rozpoznał zarzuty podniesione przez stronę skarżącą.

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

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

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia   
13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw   
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 *ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane   
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm., aktualnie: Dz.U. z 2023 r. poz. 682, 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 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu z dnia 21 czerwca 2019 r., znak: WOOŚ.420.4.6.2019.MSe.8, orzekającą o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia   
  pn. „Budowa wiaduktu nad linią PKP w ciągu dk nr 46 w km 95+294 w m. Dąbrowa” oraz określającą warunki i wymagania korzystania ze środowiska w fazie realizacji przedsięwzięcia, zwaną dalej „*decyzją* *o środowiskowych uwarunkowaniach*”*,*
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich   
  w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 19 czerwca 2020 r., znak: GL.RUZ.421.308.2019.PP/TS, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Opolskiego z dnia 3 września 2020 r. znak:   
  IN.I.7840.11.13.2020.AM, 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 wymagania określone w art. 34 ust. 2   
i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu   
i formy projektu budowlanego*.

*Inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz   
art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, bądź oświadczenie o niewydaniu opinii   
w terminie, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku, jak i wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Opolski 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 Opolski pismem z dnia 3 listopada 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, 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 Opolskim nie wniesiono zastrzeżeń i wniosków odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Opolski wydał decyzję z dnia 10 grudnia 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 46 w m. Dąbrowa wraz z rozbiórką istniejącego i wykonaniem nowego wiaduktu w km 95+294, zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132”. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Opolski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora.*

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Opolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Opolskiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 14 grudnia 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, 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 Opolskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym   
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie.

Uznając, iż zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa, organ II instancji, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa*, *Minister* utrzymał w mocy *decyzję Wojewody Opolskiego*.

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 2020 r. poz. 65, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 10 sierpnia 2021 r. znak: DLI-I.7621.6.2021.IM.6, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych w odwołaniu skarżącego. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, pismem z dnia   
3 września 2021 r., znak: O/OP.Z-4.4182.5.5.2021.WK, odniósł się do uwag skarżącej strony. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu przy piśmie z dnia 3 listopada 2022 r., znak: DLI-I.7621.6.2021.KO.7 (IM), zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 73 *kpa*, o możliwości zapoznania się   
z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie. Skarżąca strona nie skorzystała   
z przysługującego jej prawa.

Odnosząc się do zarzutów wskazanych w odwołaniu Pana A. K. i argumentacji użytej na ich poparcie, stwierdzić należy, że w istocie dotyczą one pozbawienia skarżącego dostępu do drogi publicznej w związku z wykonaniem przedmiotowej inwestycji drogowej, przy czym skarżący zarzuca nieprzebudowanie (nienaprawienie) wcześniej wadliwie wykonanego zjazdu na jego działkę nr 53/1 oraz pozbawienie go możliwości dojścia do jego posesji. Powyższe zarzuty strona skarżąca powiązała   
z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 1a i pkt 5 *ustawy Prawo budowlane,* poprzez nieuwzględnienie w dokumentacji projektowej fragmentu pasa drogowego biegnącego wzdłuż posesji skarżącego, oraz naruszenie § 6 i § 10 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”, poprzez brak spełnienia wymogów wskazanych w ww. przepisach, a także naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie sytuowania budynków*”,   
a w konsekwencji braku poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 5 *ustawy Prawo budowlane*.

W tym miejscu należy zasygnalizować, że w dniu 21 września 2022 r. weszło   
w życie [rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (poz. 1518)](https://dziennikustaw.gov.pl/DU/2022/1518), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych*”, które zastąpiło m.in. *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.* Przy czym w myśl § 115 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych,* do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego ‒ stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Powyższe oznacza, iż w niniejszej sprawie stosuje się przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

Odnosząc się zaś do ww. zastrzeżeń Pana A. K., zwrócić należy uwagę,   
że bezspornie skarżący posiada dostęp do drogi publicznej (drogi krajowej nr 46), a jego zastrzeżenia budzi fakt wadliwie, w jego ocenie, wykonanego zjazdu do jego nieruchomości.

Taka argumentacja nie może świadczyć o niezgodności *decyzji Wojewody Opolskiego*   
z prawem. Skoro bowiem, na co sam wskazuje skarżący, zjazd do jego nieruchomości wykonany został wcześniej, przed wydaniem zaskarżonej decyzji, to w niniejszym postępowaniu, które nie obejmuje jego budowy, brak jest możliwości weryfikacji twierdzeń skarżącego w tym zakresie. Domaganie się przez skarżącego badania prawidłowości wykonania ww. robót budowlanych nie tylko wykracza poza ramy niniejszego postepowania, ale przede wszystkim pozostaje poza właściwością *Ministra*. Do oceny wykonania zgodności z prawem robót budowlanych powołane są bowiem organy nadzoru budowlanego.

Niemniej, z akt sprawy, w tym wyjaśnień *inwestora* zawartych w pismach z dnia   
3 września 2021 r., znak: O/OP.Z-4.4182.5.5.2021.WK, i z dnia 29 września 2021 r., znak: O/OP.Z-4.4182.5.5.2021.WK, wynika, iż *inwestor* skoryguje zjazd na działkę   
nr 53/1 stanowiącą własność skarżącego w ramach zaprojektowanego w tym miejscu remontu kanalizacji deszczowej. Aktualny zjazd do posesji nr 53/1 zostanie rozebrany,   
a następnie odtworzony zgodnie z aktualnymi przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi zjazdów indywidualnych.

Natomiast odnośnie kwestii dojścia do posesji i żądania wykonania chodnika do skrzyżowania drogi krajowej nr 46 z ulicami ks. prof. Józefa Sztonyka i ul. Ciepielowicką w m. Dąbrowa, zwrócić należy uwagę, że przedmiotowa inwestycja drogowa obejmuje jedynie roboty budowlane wskazane we wniosku *inwestora* i załączonym projekcie budowlanym, zatwierdzonym zaskarżoną decyzją.

Jak wynika z akt sprawy, przedmiotem inwestycji jest rozbudowa drogi krajowej nr 46   
w m. Dąbrowa w województwie opolskim w zakresie od km 95+036 do km 95+671,   
tj. na odcinku 635 m wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Rozbudowie drogi towarzyszy rozbiórka istniejącego i wykonanie nowego wiaduktu w km 95+294 zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132. Na wiadukcie projektuje się kanał technologiczny pod przyszłą infrastrukturę techniczną o długości 89 m. Ponadto, projektowana jest przebudowa infrastruktury (kanalizacji) teletechnicznej na odcinku 97 m, zabezpieczenie sieci teletechnicznej na odcinku 80 m, przebudowa oświetlenia ulicznego na odcinku 30 m, budowa kanalizacji deszczowej na odcinku 488 m oraz przebudowa sieci wodociągowej na odcinku 102 m. Projektowany odcinek drogi i wiadukt znajdują się w północno wschodniej części miejscowości Dąbrowa położonej w województwie opolskim, powiat Opole, gmina Dąbrowa. Projektowana inwestycja przebiega w ciągu drogi krajowej nr 46,   
i zlokalizowana jest ok. 12 km na wschód od miejscowości Niemodlin i ok. 13 km na zachód do miasta Opole. Omawiana inwestycja drogowa nie obejmuje zatem swoim zakresem budowy chodnika.

Mając na uwadze wyrażoną w art. 6 *kpa* zasadę legalizmu, ani Wojewoda Opolski,   
ani *Minister,* nie mogą spełnić żądania skarżącego i nakazać *inwestorowi* wykonanie chodnika, o co wnosi skarżący.

Organ orzekający w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej,   
o czym już była bowiem mowa powyżej, nie może modyfikować wniosku *inwestora*. Organ nie może dokonywać jakichkolwiek zmian, np. w zakresie przedmiotu inwestycji,   
jej lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznacza, że w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia na inwestycję. Nie może uzależniać wydania decyzji od jakichkolwiek innych świadczeń i warunków nie przewidzianych przepisami (por. art. 11e *specustawy drogowej*).

Z tych właśnie powodów, o zakresie projektowanych robót budowlanych, jak i przebiegu inwestycji, nie mogą decydować strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,   
gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień, bowiem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przedmiotu i przebiegu inwestycji.

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.

Wbrew przekonaniu skarżącego, organ nie jest władny nakazać inwestorowi przyjęcia   
i zastosowania konkretnych rozwiązań technicznych, czy też narzucić zakresu terytorialnego i przedmiotu inwestycji zgodnie z wolą uczestników postępowania.   
Jak bowiem wskazano jest on jedynie uprawniony ocenić (we wskazanym zakresie) projekt budowlany przedłożony przez inwestora, który decyduje o kształcie inwestycji   
i zakresie projektowanych robót.

Nie można zgodzić się zatem ze skarżącym, że w przedmiotowej sprawie doszło   
do naruszenia § 6 i § 10 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*. Przedmiotowa inwestycja nie polega bowiem na budowie lub rozbudowie drogi jako takiej, ale na rozbiórce i wykonaniu nowego wiaduktu w pasie tej drogi,   
wraz z dostosowaniem odcinka drogi do tego obiektu.

Jak wskazał *inwestor* w piśmie z dnia 3 września 2021 r. znak:   
O/OP.Z-4.4182.5.5.2021.WK, w ramach przedmiotowego zadania inwestycyjnego   
nie jest możliwe ujęcie w zakresie prac budowy chodnika, o który wnioskuje skarżący, bowiem jego lokalizacja znajduje się poza obszarem inwestycji drogowej. Niemniej jednak, podkreślić należy, iż aktualnie w trakcie realizacji jest program inwestycji   
pn.: „Rozbudowa drogi krajowej nr 46 na odcinku Dąbrowa – Opole” uzgodniony   
przez Ministra Infrastruktury w dniu 15 września 2020 r. Planowana rozbudowa przewiduje budowę drugiej jezdni i dotyczy rozpatrywanego odcinka drogi. Zadanie   
to zmieni układ komunikacyjny w obrębie m. Dąbrowa, również w sąsiedztwie posesji Pana A. K.. Potencjalne wykonanie chodnika w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej, zatwierdzonej zaskarżoną decyzją, byłoby więc rozwiązaniem tymczasowym, podlegającym rozbiórce bądź korekcie podczas realizacji planowanej   
w przyszłości ww. rozbudowy drogi, której realizacja projektowana jest w latach 2026-2028.

Ponadto, wyjaśnić 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 miejscowości, których zaspokajanie stanowi cel publiczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2416/10).

W świetle powyższego, za chybione uznać należy zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1a i pkt 5 *ustawy Prawo budowlane.*

Nie można się także zgodzić ze skarżącym, że w sprawie doszło do naruszenia *rozporządzenia w sprawie sytuowania budynków,* gdyż przepisy te w ogóle nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie.Zgodnie bowiem z treścią § 2 ust. 1 przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu i budowie, w tym także odbudowie, rozbudowie, nadbudowie, przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków. Przepisy te odnoszą się zatem po pierwsze do budynków oraz budowli spełniających funkcje użytkowe, a nie do budowy dróg, a po drugie zakres ich zastosowania dotyczy sytuacji projektowania i budowy nowych budynków lub innych działań określonych w § 2 ww. rozporządzenia (m.in. rozbudowy i przebudowy istniejącego budynku, lub zmiany sposobu użytkowania), co również nie stanowi przedmiotu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Dodać również należy, że właściciel nieruchomości nie ma zagwarantowanego przepisami prawa określonego status quo, czy też pewnej gwarancji niezmienności otoczenia, zwłaszcza położonego w bezpośredniej bliskości planowanej inwestycji drogowej, gdyż żaden przepis prawa materialnego nie przyznaje w tym zakresie całkowitej ochrony przed jakimkolwiek pogorszeniem obecnej sytuacji. Wskazania również wymaga, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest analiza, jak również ocena, czy w ogóle, a jeśli tak to w jaki sposób, użytkowanie przedmiotowej drogi będzie oddziaływało na nieruchomość *skarżącego*. *Skarżący* nie może przedwcześnie zakładać, że już sama realizacja inwestycji może prowadzić do pogorszenia sposobu korzystania   
z jego działki.

Ponadto, argumentacja skarżącego, zgodnie z którą realizacja przedmiotowej inwestycji może wpływać niekorzystnie na jego warunki mieszkaniowe, świadczy wyłącznie   
o posiadaniu przez niego interesu faktycznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 61/11 oraz z dnia   
28 września 2006 r., sygn. akt II OSK 726/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 116/13), 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).

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).

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, o czym była już mowa powyżej.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* przedstawionego w toku postępowania, jak również zarzutów skarżącego*,* *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.

Jednocześnie wskazać należy, że 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 ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować   
w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że w istocie ww. wymagania zostały spełnione przez Wojewodę Opolskiego, bowiem w pkt IV *decyzji Wojewody Opolskiego* przedstawiono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, w rozpatrywanej sprawie doszło do ograniczenia,   
a nie do naruszenia jego praw, podlegających ochronie konstytucyjnej. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia,   
w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją.

Po dokonaniu szczegółowej analizy akt sprawy *Minister* nie ma jakichkolwiek wątpliwości, iż działka nr 53/1, należąca do skarżącego, jest niezbędna do realizacji celu publicznego w postaci rozbudowy drogi krajowej nr 46 w m. Dąbrowa wraz z rozbiórką istniejącego i wykonaniem nowego wiaduktu w km 95+294, zlokalizowanego nad linią kolejową nr 132, a ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie własności może nastąpić tylko   
w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.   
W wyroku z dnia 2 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, Trybunał Konstytucyjny przywołując inne własne orzeczenia podniósł, że prawa konstytucyjnie chronione nie mają charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest ze względu na ważny interes publiczny ograniczenie prawa własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP). Istotne jest przy tym wskazanie przyczyny ograniczenia oraz zachowanie zasady proporcjonalności. Pojmowanie własności jako prawa absolutnego prowadziłoby w wielu wypadkach   
do naruszenia praw innych podmiotów.

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

Za bezzasadny uznać także należy zarzut skarżącego, dotyczący naruszenia art. 10 *kpa*   
i powiązanego z tym naruszenia art. 49a *kpa*, który – zdaniem skarżącego - stoi   
w sprzeczności z art. 5a *ustawy Prawo budowlane*, poprzez brak doręczenia mu decyzji   
i uniemożliwienie przedstawienia uwag do przygotowanej decyzji.

Zgodnie z treścią art. 10 *kpa* organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów   
oraz zgłoszonych żądań.

Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że organ administracji publicznej jest obowiązany zapewnić stronie możność wypowiedzenia się co do wszelkich przeprowadzonych dowodów.

Skarżący zasadnie wskazał, iż przed wydaniem decyzji Wojewody Opolskiego organ   
I instancji nie skierował do strony pisma informującego o zgromadzeniu materiału dowodowego umożliwiającego zakończenie postępowania. Podkreślić jednak należy,   
że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowo-administracyjnym, zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 kpa, przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do tego i składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Na stronie stawiającej zarzut spoczywa więc ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem spraw (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1098/13, z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10, z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 1055/08). W przedmiotowej sprawie, w ocenie *Ministra*, Pan A. K. nie wykazał istnienia takiego związku*.*

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

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

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

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

Rozpatrując zaś kwestię mylnej interpretacji art. 49a *kpa*, pozostającej w sprzeczności  
 z art. 5a *ustawy Prawo Budowlane*, wskazać należy, że art. 5a *ustawy Prawo budowlane* nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie. Przepisy *specustawy drogowej* zawierają bowiem uregulowania mające charakter lex specialis wobec ww. przepisu dotyczące zawiadomień o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Poza tym powołany przepis odnosi się do obiektów liniowych, których przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a zgodnie z art. 11i ust. 2 zd. pierwsze *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Opolski, o czym była już mowa powyżej, pismem z dnia 3 listopada 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, 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. Zatem wbrew twierdzeniom skarżącego, był on informowany o wszczęciu postępowania i miał możliwość składania uwag w jego trakcie.

Odnośnie zaś niedoręczenia skarżącemu *decyzji Wojewody Opolskiego*, wyjaśnić należy, że w myśl art. 11f ust. 3 *specustawy* *drogowej*, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej doręcza się wyłącznie wnioskodawcy (inwestorowi), natomiast pozostałe strony zawiadomią się o jej wydaniu w drodze obwieszczenia – w niniejszej sprawie w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu oraz w Urzędzie Gminy Dąbrowa, w Biuletynie Informacji Publicznej ww. urzędów, a także w prasie o zasięgu lokalnym   
(w analizowanej sprawie -Gazeta Wyborcza, wydanie z 18 grudnia 2020 r.). Właścicieli   
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Opolskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 14 grudnia 2020 r., znak: IN.I.7820.20.2020.AM, wysłanego na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.

Ponadto treść zaskarżonej decyzji (bez załączników) została zamieszczona na stronie podmiotowej Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Opolu Biuletynu Informacji Publicznej. Dodać również należy, iż skarżący miał możliwość zapoznania   
się z zaskarżoną decyzją także na etapie postępowania odwoławczego, o czym był niejednokrotnie informowany w pismach *Ministra*, w związku z czym za niezrozumiały należy uznać zarzut braku możliwości zapoznania się z treścią decyzji *Wojewody Opolskiego* oraz niemożności złożenia uwag,poprzez brak doręczenia tejże decyzjiskarżącemu.

Na koniec zaznaczenia wymaga, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez skarżącą stronę w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem. Strona ma natomiast prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności wniesionego środka zaskarżenia,   
zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi   
z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

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 Opolskiego* 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 2023 r. poz. 259   
ze 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*.