Znak sprawy: DLI-II.7621.57.2023.KM.9

Warszawa, 2 lipca 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 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 odwołań Pani M.B., oraz Pani K. K-M. i Pana J.M. od decyzji Wojewody Małopolskiego Nr 24/2023 z dnia 5 października 2023 r., znak: WI-VI.7820.1.6.2023.EF, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa węzła drogowego drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową nr K1967   
w miejscowości Myślenice”,

1. **Uchylam:**

* mapę z projektem podziału działki nr 901/3, z obrębu 0002 Myślenice 2, wraz   
  z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiącą załącznik nr 2/23 do zaskarżonej decyzji,
* pozycję nr 38 tabeli znajdującej się na str. 17 w pkt VII zaskarżonej decyzji,
* pozycję dotyczącą obszaru nr U-13 tabeli znajdującej się na str. 23 w pkt IX.7 zaskarżonej decyzji – w zakresie dotyczącym działki nr 898/2 (powstałej z podziału działki nr 898), z obrębu 0002 Myślenice 2,
* pozycję dotyczącą obszaru nr U-14 tabeli znajdującej się na str. 24 w pkt IX.7 zaskarżonej decyzji – w zakresie dotyczącym działki nr 425/2 (powstałej z podziału działki nr 425), z obrębu 0002 Myślenice 2,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, mapy z projektem podziału działki nr 901/3,   
  z obrębu 0002 Myślenice 2, wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, stanowiących załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,
* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na str. 17   
  w tabeli znajdującej się w pkt VII, zapisu stanowiącego nową treść poz. 38 tabeli:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 38 | 120903\_4.0002.901/3 | 0.0704 | **901/6** | 0.0235 | pod inwestycję |
|  | | | **901/7** | 0.0003 | pod inwestycję |
| **901/8** | 0.0266 | dotychczasowe |
| **901/9** | 0.0200 | pod inwestycję |
| **Ogółem** | 0.0704 |  |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na str. 23   
  w tabeli znajdującej się w pkt IX.7 zapisu stanowiącego nową treść pozycji tabeli dotyczącej obszaru nr U-13 – w zakresie dotyczącym działki nr 898/2 (powstałej   
  z podziału działki nr 898), z obrębu 0002 Myślenice 2:

„

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| U-13 | Myślenice 0002 | **898** | **898/2** | Budowa sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV,Budowa sieci telekomunikacyjnej napowietrznej,Budowa przyłącza  telekomunikacyjnego napowietrznego. |

”

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na str. 24   
  w tabeli znajdującej się w pkt IX.7 zapisu stanowiącego nową treść pozycji tabeli dotyczącej obszaru nr U-14 - w zakresie dotyczącym działki nr 425/2 (powstałej   
  z podziału działki nr 425), z obrębu 0002 Myślenice 2:

„

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| U-14 | Myślenice 0002 | **425** | **425/2** | Przebudowa sieci gazowej średniego ciśnienia Ø225, Budowa sieci telekomunikacyjnej ziemnej, Budowa kanalizacji sanitarnej DN200. |

”

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

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 15 marca 2023 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Małopolskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa węzła drogowego drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową   
nr K1967 w miejscowości Myślenice”. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Małopolski wydał w dniu 5 października 2023 r. decyzję Nr 24/2023, znak: WI-VI.7820.1.6.2023.EF,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa węzła drogowego drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową nr K1967 w miejscowości Myślenice”, zwaną dalej „decyzją Wojewody Małopolskiego*”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji Wojewody Małopolskiegoodwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

1. Pani M.B., reprezentowana przez pełnomocnika adw. M.S. – pismo z dnia 26 października 2023 r.,
2. Pani K.K-M. i Pan J.M. – pismo z dnia 19 października 2023 r.

Odwołania wniesiono w terminie. W odwołaniach skarżący podnieśli zarzuty w sprawie decyzji Wojewody Małopolskiego, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Ponadto, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, Wojewoda Małopolski przy piśmie z dnia 12 stycznia 2024 r., znak: WI-VI.7820.1.6.2023.EF, przekazał pismo Pana W. Sz. i Pani G. Sz. z dnia 3 stycznia 2024 r. zawierające skargę na decyzję Wojewody Małopolskiego, jak i wniosek o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji. Organ odwoławczy rozpoznał ww. pismo Pana W. Sz. i Pani G. Sz. jako skargę, o której mowa w art. 234 pkt 1 *kpa*, i odniósł się do wniesionych zarzutów w dalszej części niniejszej decyzji. Stosownie bowiem do przepisu art. 234 pkt 1 *kpa,* skarga złożona przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Natomiast   
w zakresie wniosku o wznowienie postępowania, w ww. piśmie z dnia 12 stycznia 2024 r. Wojewoda Małopolski poinformował, iż wyda odrębne rozstrzygnięcie. Przy piśmie   
z dnia 9 lutego 2024 r., znak: WI-VI.7820.7.1.2024, Wojewoda Małopolski przekazał postanowienie z dnia 8 lutego 2024 r., znak: WI-VI.7820.7.1.2024.MP, odmawiające wznowienia postępowania zakończonego decyzją Wojewody Małopolskiego.

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) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „Ministrem”, stwierdzono, co następuje.

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

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Ministerrozpatrzył ponownie wniosek inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej   
je decyzji Wojewody Małopolskiego*,* jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżących.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg inwestycji, 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, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*,do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.   
– Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 725), zwanej dalej „*ustawą* *Prawo budowlane”*. Zgodnie z art. 34 ust. 3d pkt 3 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzającego 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 Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1679, z późn.zm.).

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice z dnia 17 lipca 2018 r., znak: GP.6220.1.2018, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, zwaną dalej „decyzją   
  o środowiskowych uwarunkowaniach”,
* decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice z dnia 26 kwietnia 2021 r. znak: GP.6220.18.2020, zmieniającą decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach,
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 5 sierpnia 2022 r., znak: KR.RUZ.4210.217.2021.AM, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, uzupełnioną i sprostowaną postanowieniami z dnia 7 września 2022 r., znak: KR.RUZ.4210.217.2021.AM, i z dnia 8 września 2022 r., znak: KR.RUZ.4210.217.2021.AM,
* postanowieniem Wojewody Małopolskiego z dnia 27 września 2023 r., znak:   
  WI-VI.7820.4.9.2023.ASk, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo   
  od przepisów techniczno-budowlanych.

Stosownie do art. 11d ust. 7a *specustawy drogowej*, inwestor załączył do wniosku wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, oraz uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 *ustawy o drogach publicznych*.Do wniosku inwestor dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*. Ponadto, inwestor dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne. Analizując złożony przez inwestora wniosek o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, organ odwoławczy uznał, że zawiera on wszystkie niezbędne w okolicznościach niniejszej sprawy 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 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 7 czerwca 2023 r., znak: WI-VI.7820.1.6.2023.EF, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, 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 Małopolskim strony postępowania wniosły zastrzeżenia dotyczące inwestycji, które organ I instancji przesłał inwestorowi w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez stronę postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski w dniu 5 października 2023 r. wydał decyzję o zezwoleniu   
na realizację ww. inwestycji drogowej.Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Małopolski podzielił argumenty przedstawione przez inwestora. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez inwestora, odniósł się do uwag wniesionych   
w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*,Wojewoda Małopolski doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Małopolskiegoorgan I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 9 października 2023 r., znak:   
WI-VI.7820.1.6.2023.EF, wysłanego na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.   
W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana decyzja Wojewody Małopolskiego (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa 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 których 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. termin na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez inwestora o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana w I instancji 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 w części i orzeczenie   
w tym zakresie co do istoty sprawy.

W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, w pismach z dnia 18 stycznia 2024 r., znak: MP-MOSTY/442/P/DM/1/24-1/80, i z dnia 8 marca 2024 r., znak: MP-Mosty/442/P/DM/2/23-4/234, inwestor wskazał, iż w wykazie zmian danych ewidencyjnych dotyczącym działki nr 901/3, z obrębu 0002 Myślenice 2, znajdującym się na mapie z projektem podziału działki nr 901/3, stanowiącej załącznik nr 2/23 do decyzji Wojewody Małopolskiego, błędnie wskazano, iż wydzielona działka nr 901/9 zostaje przy dotychczasowym właścicielu, zamiast opisania jej jako przeznczonej pod inwestycję. Tożsamy błąd - jak podał inwestor - pojawił się w pozycji nr 38 tabeli znajdującej się na str. 17 w pkt VII zaskarżonej decyzji pn.: „Zatwierdzenie podziału nieruchomości”. W celu naprawienia stwierdzonego błędu, przy piśmie z dnia 19 stycznia 2024 r., znak: MP-MOSTY/442/P/DM/2/23-3/90, inwestor przedłożył mapę   
z projektem podziału ww. działki nr 901/3, uwzględniającą skorygowany wykaz zmian danych ewidencyjnych dotyczący tej działki.

Ponadto, w ww. pismach z dnia 18 stycznia i 8 marca 2024 r., inwestor wystąpił także skorygowanie innych błędów w rozstrzygnięciu decyzji Wojewody Małopolskiego dotyczących:

1. pominięcia w pozycji dotyczącej obszaru nr U-13 tabeli znajdującej się na str. 23   
   w pkt IX.7 zaskarżonej decyzji, prac polegających na budowie sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV na działce nr 898/2 (powstałej z podziału działki   
   nr 898), z obrębu 0002 Myślenice 2. Uzasadniając konieczność dokonania wnioskowanej korekty inwestor wyjaśnił, iż w pierwotnym wniosku z dnia 15 marca 2023 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej przedmiotowe roboty budowalne zostały wskazane w pkt 11 na str. 32 w obszarze U-05. Początkowo w obszarach, dla których miały zostać ustalone obowiązku dokonania budowy lub przebudowie sieci uzbrojenia terenu łącznie wskazano prace budowlane polegające na budowie, przebudowie i rozbiórce. Następnie - jak podał inwestor - na etapie procedowania wniosku, Wojewoda Małopolski wskazał   
   na konieczność wymienienia robót rozbiórkowych w osobnej tabeli jako prace, dla których zostanie ustalony obowiązek i termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Inwestor podał,   
   iż omyłkowo w skorygowanym wniosku nie wskazano ponownie robót budowlanych polegających na budowie sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV na ww. działce, które winny zostać wskazane w obszarze U-13. Inwestor zaznaczył przy tym, iż prace polegających na budowie sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV na ww. działce   
   nr 898/2 znajdują się w zatwierdzonej przez organ I instancji dokumentacji projektowej.
2. pominięcia w pozycji dotyczącej obszar nr U-14 tabeli znajdującej się na str. 24   
   w pkt IX.7 zaskarżonej decyzji, prac polegających na budowie kanalizacji sanitarnej DN200 na działce nr 425/2 (powstałej z podziału działki nr 425), z obrębu 0002 Myślenice 2. Uzasadniając konieczność dokonania wnioskowanej korekty inwestor podał tożsame argumenty, jak opisane powyżej. Inwestor zaznaczył, iż prace polegające na budowie kanalizacji sanitarnej DN200 na ww. działce nr 425/2 znajdują się w zatwierdzonej przez organ I instancji dokumentacji projektowej.

Po zapoznaniu się z treścią ww. pism inwestora z dnia 18 stycznia i 8 marca 2024 r.   
i analizie akt sprawy Minister uznał racje przemawiające za koniecznością wprowadzenia korekt w decyzji Wojewody Małopolskiego i mapie z projektem podziału działki   
nr 901/3, z obrębu 0002 Myślenice 2, co znalazło swój wyraz w zmianach w zaskarżonej dokonanych przez Ministra w pkt I niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części – zaskarżona decyzja Wojewody Małopolskiegozostała utrzymana w mocy.

Rozpatrując wniesione odwołania, 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 inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji 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 5 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 2405/23, z 17 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 2352/22, z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca   
2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn., akt II OSK 193/21, z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja   
2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał inwestora do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżących. Inwestor*,* stosownie   
do wezwaniaorganu odwoławczego, odniósł się do zarzutów skarżących wskazując,   
iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko inwestora organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący nie odnieśli się do przesłanego stanowiska inwestora, jak również   
nie złożyli dalszych zastrzeżeń w sprawie.

W piśmie z dnia 25 kwietnia 2024 r., znak: DLI-II.7621.57.2023.KM.8, działając na podstawie art. 10 *kpa*, Minister zawiadomił osoby składające odwołania i skargę   
o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Skarżący nie skorzystali z ww. uprawnienia.

Odnosząc się do odwołania Pani K. K-M. i Pana J. M., Minister stwierdził, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługują zarzuty dotyczące naruszenia:

* art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* w zw. z art 120 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn.zm.), zwanej dalej „*ugn*”, poprzez jego nie­zastosowanie polegające na „zaprzestaniu” zidentyfikowania wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, co skutkowało nieuwzględnieniem dotychcza­sowego sposobu korzystania   
  z działki nr 899/2 (przed podziałem), z obrębu 0002 Myślenice 2, i pozbawienie skarżących miejsc parkingowych, a tym samym uniemożliwienie prowadzenia działalności go­spodarczej,
* art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, poprzez jego niezastosowanie   
  i nieokreślenie ograniczeń w korzystaniu z ww. działki nr 899/2 (przed podziałem), albowiem organ I instancji nie uwzględnił dotychczasowego przeznaczenia i sposobu korzystania z działki przez skarżących, którzy do realizacji swojego prawa własności potrzebują mieć możliwość dojazdu i parkingu dla klientów restauracji, a której to możliwości zostaną pozbawieni po ukończeniu realizacji przedmiotowej inwestycji.

Przypomnieć należy, iż w ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych (powołanym powyżej) prezentowane jest jednolite stanowisko, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii inwestora, który samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych. Organ administracji nie może oceniać racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ jest związany. W konsekwencji organ nie może ingerować w lokalizację inwestycji, a zatem również korygować jej przebiegu. 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 wyjaśnień inwestora zawartych w piśmie z dnia 18 stycznia 2024 r., znak:   
MP-MOSTY/442/P/DM/2/23-1/41 wynika, iż rozwiązania projektowe zapewniają obsługę komunikacyjną działki nr 899/2 (przed podziałem). Inwestor wyjaśnił,   
iż dotychczasowy sposób użytkowania działki 889/2 polegał na obsłudze poprzez dwa zjazdy z drogi powiatowej nr 1967K (ul. Sobieskiego). Pozostawienie dotychczasowych obu zjazdów było niemożliwe z uwagi na ich lokalizację. Zjazd zachodni zlokalizowany byłby w obszarze oddziaływania skrzyżowania (na wysokości wyspy trójkątnej kanalizującej ruch na rondzie), natomiast wschodni prowadziłby bezpośrednio na rondo. W związku z koniecznością zapewnienia dostępu do nieruchomości, inwestor wskazał, że zaprojektowano zjazd z docelowej drogi gminnej DD-04, który dowiązuje się do pozostałej powierzchni utwardzonej na ww. działce.

Wobec powyższego, zdaniem inwestora, założone w projekcie budowlanym rozwiązania nadal zapewniają bezpośredni dojazd do nieruchomości skarżących, jednocześnie zwiększając poziom bezpieczeństwa względem stanu istniejącego, gdyż zjazd do posesji zlokalizowany będzie na projektowanej gminnej drodze publicznej DD-04 w bliskim sąsiedztwie włączenia ww. drogi do ronda węzłowego. Zdaniem inwestora poprawi   
to znacząco możliwość wjazdu i wyjazdu dla klientów oraz zaopatrzenia z możliwością wykonania wszystkich relacji skrętnych. Bezspornym jest zatem, że pozostająca własnością skarżących po zatwierdzonym podziale działka nr 899/7 ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. Brak jest natomiast 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 (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 6 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 365/18, z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt   
II OSK 1439/20, z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej inwestor wyjaśnił, iż w opracowanym projekcie budowlanym dążono   
do zachowania jak największej części utwardzenia terenu na działce skarżących nr 889/2, służącego na potrzeby zaopatrzenia restauracji lub dla jej klientów. Wprawdzie pozostała powierzchnia jest mniejsza niż w stanie istniejącym, jednakże - jak wyjaśnił inwestor - rekompensatą za utracone miejsca postojowe bezpośrednio przy restauracji będą zatoki postojowe zlokalizowane w pasie drogowym drogi gminnej DD-04, usytuowane kilkanaście metrów dalej niż w stanie istniejącym, które będą ogólnodostępne i z których będą mogli korzystać również klienci restauracji prowadzonej przez skarżących.

Minister po analizie akt sprawy i wyjaśnień udzielonych przez inwestora, stwierdza,   
iż zajęcie nieruchomości skarżących było niezbędne dla całości projektowanego układu węzła i towarzyszących mu rozwiązań projektowych. W rozpatrywanej sprawie Wojewoda Małopolski zastosował się do przepisu art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* i określił w pkt VI zaskarżonej decyzji wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Natomiast, w ocenie Ministra, roszczenia skarżących stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*.

Skarżący powołują się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w pogorszeniu   
w warunków korzystania z ich nieruchomości w kontekście prowadzonej działalności gospodarczej (restauracja). Tak sformułowany interes faktyczny skarżących jest analogiczny z interesem każdego innego podmiotu, na którego funkcjonowanie będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Uznanie że ochronie przewidzianej   
w powołanym powyżej przepisie podlegać winien interes faktyczny osób trzecich, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowana inwestycją. 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 (por. 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).

Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać 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, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dostrzec trzeba, że skarżący domagają się utrzymania swojego status quo w zakresie,   
w jakim dotychczas korzystali z ich nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno Wojewoda Małopolski, jak   
i Minister, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość   
w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wadliwa.

Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Małopolskiego, jak i Ministra, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat   
w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez inwestorakonkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności   
z prawem powszechnie obowiązującym. Wynika z tego, iż kwestie dotyczące rentowności dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżących, modernizacji budynku restauracji, nie są przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

W świetle powyższej argumentacji, nie wystąpiły przesłanki zastosowania art. 120 *ugn* w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących.

Zgodnie z art. 23 *specustawy drogowej*, w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 pn.: „Nabywanie nieruchomości pod drogi”, stosuje się przepisy *ugn*. Przepis art. 23 s*pecustawy drogowej* odsyła do wszystkich przepisów *ugn*, jednak zakres odesłania winien uwzględniać cel regulacji, do której ma mieć zastosowanie. Treść powyższego przepisu wyraźnie wskazuje, iż przepisy *ugn* mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji *specustawy drogowej*. Powyższe oznacza, iż spec*ustawa drogowa* stanowi lex specialis wobec przepisów *ugn,* które znajdują zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w *specustawie drogowej* bądź   
w przypadku wyraźnego odesłania do ich stosowania.

Zauważyć należy, że *specustawa drogowa* nie reguluje sytuacji, gdy zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego w wyniku uostatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepis art. 120 *ugn* zamieszczony w Rozdziale 4 „Wywłaszczanie nieruchomości” przewiduje, że jeżeli zachodzi potrzeba zapobieżenia niebezpieczeństwu, wystąpieniu szkody lub niedogodnościom, jakie mogą powstać dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich wskutek wywłaszczenia lub innego niż dotychczas zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości, w decyzji   
o wywłaszczeniu ustanawia się niezbędne służebności. Przepis art. 120 *ugn* stanowi swoiste uzupełnienie art. 119 *ugn,* określającego elementy decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, w zakresie dodatkowych elementów tej decyzji. Te dodatkowe elementy decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości zamieszczane są, gdy wywłaszczenie jednej nieruchomości oraz przeznaczenie jej na określone cele może ujemnie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie, np. utrata dostępu do drogi publicznej. Na gruncie tego przepisu ochrona praw sąsiedzkich realizowana jest na drodze administracyjnej przez możliwość ustanowienia w decyzji o wywłaszczeniu odpowiednich służebności na rzecz nieruchomości sąsiednich.

Przywołany przepis prawa znajduje zastosowanie przy wydawaniu decyzji wywłaszczeniowych, a taką decyzją jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zatem organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może nałożyć na inwestora obowiązki, o których mowa w art. 120 *ugn*.   
W sprawie budowy dróg publicznych ustawodawca przewidział rozwiązania prawne, które z uwagi na istotę budowy dróg publicznych nierzadko ingerują w prawo własności właścicieli sąsiednich nieruchomości, a więc także w związany z nieruchomością zakres prawa własności, w tym pobierane pożytki z nieruchomości. Te jednak kwestie badania powstałych ograniczeń w prawie własności, poza dokładnym ustaleniem jaka konkretnie nieruchomość lub jej część weszła w skład inwestycji drogowej, nie obejmują etapu postępowania, w którym udzielane jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Następuje to w zupełnie innym postępowaniu o charakterze odszkodowawczym.   
W przypadkach przewidzianych w *specustawie drogowej* właściwym będzie administracyjny tryb odszkodowawczy przewidziany na specjalnych zasadach określonych w tej ustawie. Są to przypadki, które dotyczą ograniczenia istoty prawa własności, tj. bądź czasowego zajęcia nieruchomości bądź skutku wywłaszczeniowego jaki nierozerwalnie związany jest z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy jednak zauważyć, iż zasady ustalania odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości regulowane przez przepisy *specustawy drogowej* oraz *ugn* nie nakładają na inwestora obowiązku zadośćuczynienia stratom ani też pokrycia kosztów przebudowy obiektów budowlanych na działkach pozostających przy doczasowym właścicielu. Należy pamiętać, że tak duża inwestycja, jaką budowa węzła drogowego drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową w miejscowości Myślenice, ingeruje   
w sąsiadujące nieruchomości i zachodzą na tych nieruchomościach niejednokrotnie nieodwracalne zmiany. Ustawodawca nie przewidział obowiązku doprowadzenia tych nieruchomości do stanu poprzedniego, ani też wypłaty odszkodowania za powstałe zmiany, ale uregulował jedynie sytuację, w której korzystanie z nieruchomości jest całkowicie niemożliwe.

Z uwagi na zajęcie części nieruchomości należącej do skarżących przysługuje im odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Małopolskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowanie na zasadach ogólnych. Jeżeli w związku z przejęciem części nieruchomości skarżący uważają, że doznali szkody, to mogą skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej.

Zauważyć przy tym należy, iż stosownie do art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*,   
w przypadku, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości. Ustawodawca w ww. przepisie zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się   
do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Organem właściwym   
do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane   
w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* (a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanym podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego   
z dotychczasowym przeznaczeniem) jest inwestor.

Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie ww. przepisu ma charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17 i powołane tam orzecznictwo, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W sprawie nie doszło do zarzucanego naruszenia art. 7 *kpa*, art. 11 *kpa*, art. 77 § 1, art. 80 *kpa*, 107 *kpa*.

W ocenie Ministra, Wojewoda Małopolski wydając zaskarżone rozstrzygnięcie, stosownie do treści art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa* - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących - ocenił całokształt zgormadzonego w sprawie materiału dowodowego i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia dotyczące możliwości zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej na ich działce. Według Ministra, uzasadnienie decyzji Wojewody Małopolskiegopozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwieniu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżących zgłoszonej w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Podkreślić należy, iż Wojewoda Małopolski uzasadnił zaskarżoną decyzję, podając przepisy prawa mające w sprawie zastosowanie oraz argumenty przemawiające za słusznością podjętego rozstrzygnięcia. Wojewoda Małopolski w uzasadnieniu decyzji wskazał m.in. na kreacyjną rolę inwestora w ustaleniu przebiegu projektowanego zamierzenia inwestycyjnego, związany charakter decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Motywy oraz tok rozumowania organu I intencji zostały przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób spójny, logiczny   
i wyczerpujący.

Fakt, że organ I instancji nie uwzględnił żądań skarżących stron nie świadczy o tym, że ich nie badał.Okoliczność, że skarżący nie zostali przekonani co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia przez zaskarżoną decyzję wskazanych   
w odwołaniu przepisów postępowania. Strony mają bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności ich zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych.W zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących - organ I instancji rozpoznając przedmiotową sprawę   
- podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, nie pomijając żadnych istotnych okoliczności.

Odpowiadając na odwołanie Pani M. B., Minister stwierdził, co następuje.

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący naruszenia „art. 11f p. 3 i 4 specustawy”.

Na wstępie podkreślić należy, iż w odwołaniu, co tym istotne, sporządzonym przez profesjonalnego pełnomocnika, wskazano na naruszenie przepisów „art. 11f p. 3 i 4 specustawy - poprzez zaniechanie jego zastosowania”. Jednakże zauważyć należy,   
iż w jednostce redakcyjnej art. 11f *specustawy drogowej* nie ma pkt 3 i 4, ale jest ust. 1 pkt 3 i 4 (dotyczące elementów decyzji) i jest także ust. 3 i 4 (dotyczące sposobu powiadomienia o wydaniu decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej).

I tak, zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 3 i 4 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa (pkt 3); wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (pkt 4). W pkt IV i V decyzji Wojewody Małopolskiego organ I instancji określił warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, a w pkt VI decyzji Wojewody Małopolskiego organ I instancji odniósł się wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich.

Wojewoda Małopolski zastosował także w niniejszej sprawie art. 11f ust. 3 i 4 *specustawy drogowej*, doręczając zaskarżoną decyzję wnioskodawcy oraz zawiadamiając o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz   
w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej. Ponadto, organ I instancji wysłał zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu   
o wydaniu decyzji Wojewody Małopolskiego zawierało informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący zaniechania zastosowania   
art. 11a ust. 4 *specustawy drogowej*.

W myśl art. 11a ust. 4 *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagane przepisami ustawy z dnia   
3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, z późn.zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest odrębnym postępowaniem poprzedzającym wszczęcie postępowania   
w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia ma charakter rozstrzygnięcia wstępnego względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia. Skutki prawne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dalszego procesu inwestycyjnego określone są w art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1, w tym decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowe.

W decyzji z dnia 17 lipca 2018 r., znak: GP.6220.1.2018, zmienionej decyzją z dnia 26 kwietnia 2021 r., znak: GP.6220.18.2020, organ środowiskowy (w niniejszej sprawie   
- Burmistrz Miasta i Gminy Myślenice) stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. Organy orzekające   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym   
w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Na uwzględnienie nie zasługuje zawarte w uzasadnieniu odwołania stwierdzenie dotyczące tego, iż: <<na obecnym etapie postępowania w sprawie budowy węzła drogowego celowym byłoby też rozważenie innego wariantu tej budowy, obejmującego tereny niezabudowane, położone na wysokości ul. Tarnówka obok starego cmentarza żydowskiego, gdzie położone są drogi lokalne, równoległe do „zakopianki”>>.

Wbrew przekonaniu wyrażonemu przez skarżącą, organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej, w sytuacji, gdyby właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18; z dnia   
5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18; z dnia 5 września 2017 r. sygn. II OSK 2892/15, z dnia 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 203/17; z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wariantowanie przebiegu inwestycji drogowej odbywa się na etapie postępowania   
w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji. Postępowanie środowiskowe poprzedza postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt   
II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniachina etapie postępowania w sprawie zmiany tej decyzji nastąpiło przyjęcie wariantu lokalizacji przedmiotowej inwestycji, co zostało poparte stosownymi analizami. To właśnie na etapie postępowania o środowiskowe uwarunko­wania realizacji przedsięwzięcia strony, w tym skarżąca, mogli wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji. Natomiast na etapie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Małopolski, jak i Minister nie posiadają kompetencji do badania alternatywnej trasy inwestycji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2520/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności ingerencji w prawo własności i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu inwestycji. Inwestor jest związany postanowieniami decyzji środowiskowej co do przebiegu inwestycji, co uzasadnia stwierdzenie, iż w tym zakresie ani inwestor, ani organy administracyjne nie mają dowolności. Żaden z organów administracji właściwych do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, nie miał uprawnienia do ingerowania w przebieg inwestycji zaproponowany przez inwestora a który to wcześniej został zatwierdzony   
i zaakceptowany w decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji (por. wyrok z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono wprawdzie również pogląd przetoczony przez skarżącą w uzasadnieniu odwołania, jednakże pogląd ten może znaleźć swoje uzasadnienie w szczególnych sytuacjach, w których dochodzi do rażącego naruszenia zasady proporcjonalności w taki sposób, że interes publiczny nie może stanowić uzasadnienia dla rozmiaru ingerencji w prawo własności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 3382/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W niniejszej sprawie taka dysproporcja nie występuje. Jest przy tym rzeczą nie budzącą kontrowersji, że wydana w sprawie decyzja ingeruje w przysługujące skarżącej prawo własności nieruchomości. Jest to jednak ingerencja w granicach dopuszczonych przez ustawodawcę, jako konieczna dla realizacji inwestycji drogowych, dla dobra publicznego.

Za niezasadny należy zarzut dotyczący naruszenia art. 4 Konstytucji RP, art. 54, art. 61   
i art. 74 Konstytucji RP w zw. z art. „8 ust. 1” *kpa*, art. 9 *kpa* i art. 10 *kpa*, przez zaniechanie ich zastosowania, zwłaszcza zaniechanie przeprowadzenia konsultacji społecznych związanych z inwestycją.

Należy zauważyć, iż przepisówKonstytucji RP nie stosuje się bezpośrednio, wówczas gdy dana sprawa znajduje uregulowanie w ustawie zwykłej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1924/07, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Taka zaś sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, gdyż kwestie zasad udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej podlegają reżimowi *specustawy drogowej.* Brak jest przekonujących podstaw, aby Wojewodzie Małopolskiemu zarzucić naruszenie zasad konstytucyjnych, skoro wydając zaskarżoną decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego (*specustawy drogowej*), mających w sprawie zastosowanie. Skoro nie stanowi naruszenia praw obywateli uchwalenie przepisów zawierających takie wyjątkowe, surowe regulacje, to nie można twierdzić, że stosowanie ich przez organy administracji zgodnie z ich brzmieniem prowadzi do naruszenia prawa. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię dura lex, sed lex („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują inwestora do poprzedzenia wystąpienia   
z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji, jak i zarzucać wadliwości decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11). Konsultacje społeczne nie stanowią zatem elementu procedury administracyjnej w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Natomiast z akt sprawy wynika, iż strony postępowania, w tym skarżąca, miały zapewnioną przez organ I instancji, zgodnie z przepisami *specustawy drogowej*, możliwość czynnego udziału w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji Wojewody Małopolskiego*.* Zatem sposób przeprowadzenia postępowania przez Wojewodę Małopolskiego nie potwierdza zasadności zarzutu naruszenia art. 8 § 1 *kpa*, art. 9 *kpa*.

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

Godzi się zauważyć, że strona stawiająca zarzut naruszenia art. 10 § 1 *kpa*, powinna wykazać, iż uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, tzn. że uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych, mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15). Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 *kpa* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196).

Natomiast skarżąca nie wskazała, jakich czynności procesowych nie mogła dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na jej działce. Ponadto, wskazać należy, że skarżąca nie złożyła również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń   
w przedmiotowej sprawie niż te przyjęte w decyzji Wojewody Małopolskiego.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący naruszenia art. 17 *specustawy drogowej* w zw. z art. 11 *kpa*, „art. 108 ust. 1” *kpa*, art. 107 § 1 i 3 *kpa*.

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

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić należy, iż art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji,   
a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Brak określenia w ww. przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi   
tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego   
albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też   
ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2020 r.,   
sygn. akt VII SA/Wa 1081/20 i z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 657/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy podkreślić,   
że w sytuacji gdy organ stwierdzi, że istnieją przesłanki określone w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*, nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest obowiązkowe.

Przepis art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej* jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt   
VII SA/Wa 1560/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Powszechnie wiadomo, że budowa/rozbudowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju. Okoliczności dotyczące konieczności budowy nowych dróg publicznych, rozbudowy istniejących oraz o przyznaniu na ten cel środków finansowych i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania są powszechnie znane i jako takie nie wymagają dowodu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, jak i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też efektywne gospodarowanie środkami publicznymi uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu   
na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 699/22, z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, z dnia 28 lutego 2014 r.,   
sygn. akt II OSK 93/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyroku z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1785/15, Naczelny Sąd Administracyjny zastrzegł jednocześnie, że przy ocenie zaistnienia przesłanki zawartej   
w art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* wystarczające jest samo wskazanie faktów pozwalających na przyjęcie, iż interes taki występuje, organ prowadzący postępowanie nie jest zatem zobowiązany do poddania uzasadnienia wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji szczegółowemu badaniu, mającemu na celu wykazanie, że tenże rygor w sposób niewątpliwy doprowadzi do założonego przez inwestora stanu rzeczy.

We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności inwestor przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym i gospodarczym przemawiającymi   
za nadaniem decyzji Wojewody Małopolskiegorygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona na stronach 33-34 decyzji Wojewody Małopolskiego. W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I, jak i II instancji, uzasadnienie przedstawione przez inwestora przemawiało za nadaniem decyzji Wojewody Małopolskiego rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem Ministra, Wojewoda Małopolski działał w granicach przyznanych mu uprawnień i uprawnień tych nie nadużył.

Odnosząc się natomiast do pisma Pana W. Sz. i Pani G. Sz. z dnia 3 stycznia 2024 r., właścicieli objętych zakresem inwestycji działek nr 903/5 (Pan W. Sz.) i nr 903/8 (Pan W. Sz. i Pani G. Sz.), z obrębu 0002 Myślenice 2, rozpoznanego jako skarga, stosownie do treści art. 234 pkt 1 *kpa*, Minister stwierdził, co następuje.

Należy przypomnieć, iż stanowisko judykatury zgodne jest co do tego, iż postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, które jest prowadzone na podstawie *specustawy drogowej*, jest postępowaniem szczególnym. Charakteryzuje się nie tylko restrykcyjnym i przymusowym podejściem do regulowania kwestii własnościowych w zakresie pozyskiwania gruntów pod budowę inwestycji, ale również wysokim stopniem sformalizowania praw i obowiązków uczestników tego postępowania oraz organów administracji publicznej. Oczywiste jest, że szybka i sprawna budowa/rozbudowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej niewątpliwie leży w dobrze pojętym interesie społecznym i gospodarczym.   
Te okoliczności uzasadniają z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora   
i co za tym idzie - ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się   
w obszarze inwestycji.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej stanowi ważne ze względu na interes ogólnospołeczny zadanie wykonywane na podstawie szczególnej ustawy (*specustawy drogowej*). Z akt sprawy wynika, iż budowa węzła drogowego drogi krajowej nr 7 z drogą powiatową nr K1967 w miejscowości Myślenice i związana z tym rozbudowa układu drogowego poprawi bezpieczeństwo wszystkich użytkowników drogi, zapewnieni najlepsze warunki ruchu i umożliwi sprawną komunikację w sąsiedztwie przedmiotowej inwestycji. Planowana inwestycja znacząco wpłynie na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, zmniejszy ryzyko wypadków, poprawi płynność ruchu, zmniejszy emisję spalin i hałasu, znacząco zwiększy komfort jazdy i zapewni oszczędność czasu podróży. Poprzez poprawę płynności ruchu w znaczny sposób ograniczy się hałas oraz wydzielanie szkodliwych związków chemicznych   
do atmosfery.

W niniejsze sprawie ograniczenie prawa własności nieruchomości objętych zakresem decyzji Wojewody Małopolskiego nastąpiło niewątpliwie w regulacji rangi ustawowej   
i wynika z celu publicznego, jakim jest budowa rzeczonej inwestycji drogowe. Analiza decyzji Wojewody Małopolskiegonie daje podstaw, by uznać, że ingerencja w prawo własności była nieproporcjonalna do użytych środków.

Raz jeszcze wypada przypomnieć, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii inwestora. Organy administracji publicznej właściwe   
do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie *specustawy drogowej* nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji, której usytuowanie i konkretny kształt zależy od woli inwestora. Co więcej, jak już to szerzej wyjaśniono w niniejszej decyzji, ustalenie przebiegu inwestycji odbywa się na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (prowadzonym we wcześniejszej sprawie przez Burmistrza Miasta   
i Gminy Myślenice). Decyzja ta zgodnie zaś z art. 86 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, jest wiążąca dla organów wydających decyzję   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Stwierdzić także należy, iż niedopuszczalna jest także ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. Stanowisko judykatury zgodne jest bowiem co do tego, iż to inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje   
o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia. Nie może być przedmiotem badania organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uzasadnienie gospodarcze (celowościowe) projektowanej inwestycji. Ustawodawca nie przewidział, określając w art. 11d *specustawy drogowej* elementy przedmiotowo istotne wniosku o udzielenie zezwolenia, konieczności uzasadnienia przez wnioskodawcę celowości inwestycji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się bowiem specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji zezwoleniowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień. Organ nie może bowiem uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmienne stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia, co do określonego przebiegu inwestycji – nie mające prawnego osadzenia – są bezskuteczne.

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji, organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest także kompetentny   
do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Małopolski, jak   
i Minister, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją.

Należy stwierdzić, że zdecydowana większość inwestycji publicznych, zwłaszcza inwestycji drogowych, realizowana jest na terenach, które w znaczącej części stanowią własność prywatną. Jednak wynikające z zakresu inwestycji naruszenie prawa własności dokonywane jest w sposób przewidziany na gruncie obowiązujących przepisów   
i w zgodzie z nimi oraz, co istotne, za odszkodowaniem. Z uwagi na zajęcie części działek należących do skarżących przysługuje im odszkodowanie w trybie *specustawy drogowej* (ustalone decyzją Wojewody Małopolskiego w odrębnym postępowaniu), zaś za inne szkody możliwość uzyskania odszkodowania na zasadach ogólnych. Nie została skarżącym zamknięta droga do dochodzenia ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych, w tym wykupu części nieruchomości, która utraciła możliwość zagospodarowania.

Przedmiotem niniejszego postępowania nie jest ocena subiektywnego stanowiska skarżących cyt.: „Należy także zbadać powiązania i naciski miejscowych prominentnych działaczy i osób prowadzących bussines w których interesie było wydanie tej konkretnej decyzji i którzy skupowali konkretne nieruchomości, aby osiągnąć efekt spekulacyjny   
i znaczne korzyści majątkowe”. Jeżeli powołane przez skarżących okoliczności miały miejsce, i w ocenie skarżących są to okoliczności niezgodne z prawem, to powinni zawiadomić odpowiednie służby powołane do zajęcia się tego rodzaju kwestiami. Natomiast Minister bada jedynie zgodność z prawem decyzji Wojewody Małopolskiego i postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji. Na marginesie wpadać zaznaczyć, iż w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dowodów potwierdzających ww. stanowisko skarżących.

Na koniec zauważyć należy, iż zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zwłaszcza w obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw   
i interesów określają przepisy *specustawy drogowej*, prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.   
– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634, z późn.zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju   
i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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

**Załącznik:**

**Nr 1** – mapa z projektem podziału działki nr 901/3, z obrębu 0002 Myślenice 2, wraz   
z wykazem zmian danych ewidencyjnych.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /