Data: 24 czerwca 2022 r.

 Znak sprawy: DLI-II.7621.32.2021.ML.9(EŁ)

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust.
1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”,
po rozpatrzeniu odwołania Pana T. J. od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 69/21 z dnia 21 maja 2021 r., znak: GPB-II.7820.2.2021.JN/AS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 473 na odcinku Przatów – Łask – ETAP I od km 66+400 do km 68+300”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 8 lutego 2021 r., uzupełnionym i skorygowanym w tracie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Łódzkiego, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 473 na odcinku Przatów – Łask – ETAP I od km 66+400 do km 68+300”. *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 Łódzki wydał w dniu
21 maja 2021 r. decyzję Nr 69/21, znak: GPB-II.7820.2.2021.JN/AS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 473 na odcinku Przatów – Łask – ETAP I od km 66+400 do km 68+300”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Łódzkiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan T. J. Odwołanie wniesiono w terminie. W odwołaniu z dnia 15 czerwca 2021 r., uzupełnionym pismem z dnia 21 czerwca 2021 r., skarżący podniósł zarzuty dotyczące *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak
i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945) – 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, *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego,
w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej
to postępowanie *decyzji Wojewody Łódzkiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżącej strony.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi
z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Łódzkiego, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany, wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Wskazać również trzeba,
iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września
2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże w myśl art. 26 *ustawy nowelizującej* przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów, inwestor może do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego, albo zgłoszenia budowy załączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy* *nowelizującej* do zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów dotychczasowych w sytuacji, gdy opracowany został projekt budowlany zgodny z dotychczasowymi przepisami Prawa budowlanego, dalszy przebieg procesu inwestycyjnego razem z postępowaniem
w sprawie pozwolenia na budowę będzie się odbywał według dotychczasowych przepisów ustawy Prawo budowlane.

Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn.zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w brzmieniu dotychczas obowiązującym (a wiec sprzed nowelizacji dokonanej ww. ustawą z dnia 13 lutego 2020 r.), a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 65/2017 z dnia 14 września
2017 r., znak: WOOŚ.4210.18.2017.MG.4 (WOOŚ-I.4210.34.2015.MG), stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Sieradzu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 29 grudnia 2020 r., znak: PO.ZUZ.5.4210.766m.2020.AZ, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz
w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie,
w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.*

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził,
co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Łódzki 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 Łódzki, pismem z dnia 17 marca 2021 r., znak: GPB-II.7820.2.2021.JN/AS, 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 Łódzkim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 21 maja 2021 r. decyzję Nr 69/21 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Łódzki 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 Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 2 czerwca 2021 r., znak:
GPB-II.7820.2.2021.JN/AS, 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 Łódzkiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust.
1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Łódzkiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Rozpatrując odwołanie 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 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, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów poruszonych przez Pana T. J. *Inwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się zarzutów wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącemu, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów. Skarżący nie odniósł się do przesłanego mu stanowiska *inwestora*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 10 *kpa*, pismem z dnia 14 grudnia 2021 r., znak:
DLI-II.7621.32.2021.EŁ.6, organ odwoławczy zawiadomił 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. Po wystosowaniu ww. zawiadomienia z dnia 14 grudnia 2021 r. skarżący nie złożył dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów skarżącego, *Minister*, stwierdził,
co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący braku wszechstronnego rozważenia racjonalności decyzji w sytuacji, gdy rozbudowa drogi w zaakceptowany sposób prowadzi do niezasadnego zajęcia części nieruchomości z rozwiniętą infrastrukturą, zagospodarowanych „(nasadzenia, trakty piesze, budynki i.t.p.)” podczas, gdy rozbudowa drogi z przesunięciem o 1.5 m w drugą stronę skutkowałaby zajęciem nieużytków.

Brak bowiem zgody skarżącego na realizację przedmiotowej inwestycji na części jego działki nr 115,
z obrębu Dziadkowice, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Łódzkiego*,nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia *inwestorowi* zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Wyjaśnić należy, iż kwestia dopuszczalności zastosowania ingerencji wywłaszczeniowej na gruncie *specustawy drogowej* jest ukształtowana całkowicie odmiennie niż w ramach postępowania wywłaszczeniowego prowadzonego w trybie ogólnym. Celem *specustawy drogowej* jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie inwestycji
w zakresie drogi publicznej. Akt ten przewiduje zintegrowanie w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygnięć o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zatwierdzeniu podziału nieruchomości, przejmowaniu nieruchomości na własność publiczną i zatwierdzeniu projektu budowlanego. Wszystkie działania
w ramach realizacji inwestycji drogowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne,
a *specustawa drogowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

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.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadały kompetencji do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej. Tym samym,
to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało obszernie powołane
w uzasadnieniu niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego przytaczania.

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

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów zawartych w odwołaniu i uzupełniających je piśmie, *Minister* stwierdza, że rozwiązania projektowe - w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącej strony
- zatwierdzone w *decyzji Wojewody Łódzkiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, przedłożony
do zatwierdzenia projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną,
a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej strony.

*Minister* po dokonaniu analizy akt sprawy, podziela stanowisko *inwestora* przedstawione w toku postępowania odwoławczego, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej został wytyczony
w sposób optymalny. W piśmie z dnia 18 sierpnia 2021 r., znak: PUHDM/0382/2021/KD/205, *inwestor* wyjaśnił, że rozwiązania projektowe wielokrotnie były analizowane pod kątem ograniczenia zajętości terenów prywatnych. Projektowana trasa rozbudowywanej drogi wojewódzkiej została dostosowana do istniejących krawędzi jezdni drogi wojewódzkiej nr 473. *Inwestor* wskazał, iż przesunięcie osi drogi
w kierunku wspomnianym w odwołaniu spowodowałoby przesunięcie całego opracowania drogowego
w kierunku południowo - zachodnim oraz wprowadzenie co najmniej 4 łuków poziomych, to z kolei prowadziłoby już do zmiany przebiegu drogi na znacznym odcinku trasy. Jednocześnie *inwestor* poinformował, że na działkach nr 355, 356, 357, 358, 359 oraz 360 w odległości ok. 6 m od krawędzi drogi znajduje się wał ziemny o wysokości ok. 1,5 m. Z informacji pozyskanych na etapie inwentaryzacji w terenie przedmiotowy wał ziemny został wykonany w celu ograniczenia pylenia w kierunku jezdni oraz zabudowań z pobliskiej kopalni odkrywkowej kruszywa, zlokalizowanej w kierunku południowym od wału ziemnego. Przesunięcie trasy w tym kierunku (o co wnosi skarżący) - jak wyjaśnił *inwestor* - spowoduje konieczność rozebrania wału ziemnego, a tym samym wykonania dużo większych robót ziemnych oraz zajęcia o wiele większej powierzchni terenu, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami oraz utrudnieniami związanymi z wykonaniem prac budowlanych.

Z powyższych względów, zarzut skarżącego co do niewłaściwego przebiegu inwestycji jest bezzasadny.

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

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności wywłaszczenia 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 (por. z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, które uwzględnia wszelkie składniki majątkowe znajdujące się na części działki przejmowanej pod realizację ww. inwestycji drogowej, ustalone decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu. Nie zamyka to jednak stronie prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w jej ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych. Jeżeli bowiem skarżący uważa, że
w wyniku przedmiotowej inwestycji drogowej i przyjętych przez *inwestora* rozwiązań projektowych doznał szkody, to może skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości.

Na uwzględnienie nie zasługuje również podnoszony przez skarżącego zarzut dotyczący niedokonania oględzin nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję, skutkujące brakiem analizy uwarunkowań topograficznych terenu, co - w ocenie skarżącego - w przypadku realizacji inwestycji na działce nr 115 spowoduje znaczne utrudnienie do wjazdu na drogę publiczną dla mieszkańców, poprzez stworzenie różnicy poziomów wynoszącą ok. 1 m.

Zwrócić należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne
do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

W omawianej sprawie nie zaistniała konieczność przeprowadzania dowodu żądanego przez stronę skarżącą, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy orzekające ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Okoliczność, iż przebieg drogi, w opinii skarżącego, jest sprzeczny z jego interesem, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia wnioskowanego przez niego dowodu. Jak już to zostało wyjaśnione powyżej, *inwestor*, w odpowiedzi
na wezwanie organu odwoławczego (jak również w odpowiedzi na wezwanie organu I instancji, odnośnie uwag skarżącego złożonych na etapie postępowania przed Wojewodą Łódzkim), wskazał,
że nie ma możliwości modyfikacji wniosku w zakresie odnoszącym się do działki skarżącego. Mając na względzie wyjaśnienia *inwestora*, organ II instancji nie stwierdził, aby sposób zajęcia terenu pod inwestycję określony we wniosku *inwestora* naruszał przepisy prawa. Wskazywanie przez skarżącego na możliwą inną lokalizację drogi nie oznacza, że sposób zajęcia terenu pod inwestycję, który został określony przez *inwestora* jest niezgodny z prawem.

Z powyższego wynika, iż przeprowadzenie dowodu wskazywanego przez skarżącego nie tylko nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.),
w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

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

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

Z akt sprawy (por. rysunek nr 2.1 mapy przedstawiającej przebieg inwestycji, stanowiącej załącznik
nr 2 do zaskarżonej decyzji), w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w ww. piśmie z dnia
18 sierpnia 2021 r., wynika, iż zjazd z drogi wojewódzkiej nr 473 na działkę skarżącej nr 115
(po podziale działka nr 115/2 - pozostająca własnością skarżącego), został odtworzony w miejscu istniejącego zjazdu, zgodnie z obowiązującymi przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowania (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 124, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg”*. Zjazd na odcinku przejścia przez projektowany chodnik posiada pochylenie podłużne wynoszące 3% skierowane do jezdni, poza chodnikiem do długości 5 m od krawędzi jezdni posiada pochylenie podłużne 5%, a na dalszym odcinku do końca odtwarzanego zjazdu pochylenie 10,32%, co jest zgodne z § 79 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.* *Inwestor* wyjaśnił, iż posesja na działce skarżącego nr 115 położona jest powyżej drogi i projektowana niweleta drogi wojewódzkiej nie przewiduje zmian w tym zakresie (różnica wysokości pomiędzy miejscem przecięcia osi zjazdu i osi drogi wojewódzkiej nr 473, a miejscem zakończenia dostosowania wysokościowego zjazdu wynosi 0,75 m, tak jak w stanie istniejącym).

W świetle powyższego, działka skarżącego nr 115/2 ma zapewniony dostęp do drogi publicznej (drogi wojewódzkiej), poprzez projektowany zjazd indywidualny.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Przyjmuje się, że warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy kiedy na działkę można dostać się - zgodnie z prawem - z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, i z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
6 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1388/17, z dnia 5 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1732/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1433/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na uwzględnienie nie zasługuje stanowisko skarżącego, iż przesunięcie granicy pasa drogowego
i budowa chodnika oraz rowu odwadniającego spowoduje naruszenie systemu korzeniowego rosnącego drzewa - lipy drobnolistnej, co - w ocenie skarżącego - „w krótkim czasie spowoduje upadek rosnącego drzewa na dom”.

Przede wszystkim zauważyć należy, że w rejonie działki nr 115 nie został zaprojektowany rów odwadniający (który w odwołaniu przywołuje skarżący). Na danym odcinku trasy został przewidziany przekrój uliczny, tj. jezdnia ograniczona z obu stron krawężnikami. Natomiast wody opadowe na odcinku trasy w rejonie działki nr 115 odprowadzane będą do projektowanych ulicznych wpustów deszczowych, następnie do projektowanego odcinka kolektora deszczowego. Wspomniane w odwołaniu „zagrożone drzewo” (lipa drobnolistna), zlokalizowana jest za ogrodzeniem na działce nr 115 i została przeznaczona do zachowania. Jednoczenie *inwestor* wyjaśnił, iż wszelkie prace w obrębie ww. drzewa będą prowadzone w taki sposób, aby nie spowodować zagrożenia systemu korzennego rzeczonego drzewa. W tomie III/4.2 projektu architektoniczno-budowlanego gospodarka zielenią (projekt zieleni) wskazano warunki zabezpieczenia drzew oraz prowadzenia robót budowlanych.

Należy także podkreślić, że 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).

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżącego dotyczący „zasadności budowy chodnika od jednego przystanku do drugiego - oba na żądanie i to w odległości 600 mb”, co - w ocenie skarżącego - stanowi „jawne i nieuzasadnione marnotrawstwo pieniędzy podatników”.

Jak już to bowiem zostało wyjaśnione powyżej, niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez *inwestora*, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny, co odpowiada utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych powołanej powyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nie może być przedmiotem badania organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ani organu odwoławczego) uzasadnienie gospodarcze (celowościowe) projektowanej inwestycji. Ustawodawca nie bez przyczyny przewidział w art. 11a ust. 1 i 2 oraz art. 11b ust.
1 *specustawy drogowej* ograniczenie podmiotowe kręgu osób, które mogą ubiegać się o wydanie takiej decyzji, określając, że wnioskodawcą może być wyłącznie zarządca drogi. Ustawodawca nie przewidział również, określając w art. 11d *specustawy drogowej* elementy przedmiotowo istotne wniosku
o udzielenie zezwolenia, konieczności uzasadnienia przez wnioskodawcę celowości inwestycji i jej znaczenia gospodarczego (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).

Z powyższego wynika, iż w przedmiotowym postępowaniu *Minister* bada jedynie zgodność z prawem *decyzji Wojewody Łódzkiego* i postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji, nie zaś zagadnień dotyczących gospodarności i rzetelności *inwestora* w zakresie przeznaczenia środków finansowych na rzeczoną inwestycję.

Niezależnie od powyższego, *inwestor* w ww. piśmie z dnia 18 sierpnia 2021 r. wyjaśnił, iż w rejonie działki nr 115 w stanie istniejącym są zlokalizowane 2 przystanki autobusowe o nazwie „Dęby"- dla strony prawej w km 67+087, a dla strony lewej w km 67+147. W ramach planowanej inwestycji, jak wskazał *inwestor*, przewidziano, iż przystanki autobusowe mają być wyposażone w zatoki autobusowe, podobnie jak na wcześniej rozbudowanych odcinkach drogi wojewódzkiej nr 473. Dla rozbudowy drogi wojewódzkiej przyjęto klasę funkcjonalno-techniczną „G” (droga główna). Wykonanie zatoki autobusowej przy drodze tej klasy daje możliwość bezpiecznej obsługi ruchu transportu zbiorowego, gdyż autobus nie będzie zatrzymywał się na jezdni drogi wojewódzkiej, tylko w zatoce autobusowej.

Lokalizacja zatok autobusowych została zaprojektowana w rejonach istniejących przystanków autobusowych oraz zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg*. W stanie istniejącym - jak wyjaśnił *inwestor* - przystanki są zlokalizowane niezgodnie z § 119 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia. Natomiast w opracowanej dokumentacji zostały one zlokalizowane z przesunięciem
w kierunku ruchu względem zatoki dla kierunku przeciwnego. Zatoki autobusowe w rejonie istniejących przystanków „Dęby” zostały zlokalizowane w km od km 67+024 do km 67+080 - lewa zatoka autobusowa, o od km 67+100 do km 67+156 - prawa zatoka autobusowa.

Między środkami obu projektowanych zatok autobusowych jest odległość ok. 76 m, a nie 600 m, jak błędnie dowodzi skarżący w odwołaniu. *Inwestor* wskazał także, iż przytoczony w odwołaniu chodnik nie został zaprojektowany wyłącznie na odcinku pomiędzy projektowanymi zatokami autobusowymi, ale również został przewidziany w rejonach posesji na danym odcinku trasy. Stanowi dojście do posesji oraz poprawia komunikację pieszych w danym rejonie rozbudowywanej drogi, co znacząco wpłynie na poprawę bezpieczeństwa zarówno pieszych jak i kierujących pojazdami.

Z powyższego wynika, iż zaprojektowanie zatok autobusowych w miejscach istniejących przystanków autobusowych miało na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych, pasażerów oraz kierujących pojazdami na rozbudowywanej drodze wojewódzkiej nr 473. *Minister* podziela stanowisko *inwestora* - będącego podmiotem wyspecjalizowanym w przedmiotowej dziedzinie i posiadającym odpowiednią wiedzę fachową - że zaprojektowanie zatok autobusowych oraz chodników w rejonie istniejących zabudowań na danym odcinku nie zostało podyktowane wyłącznie poprawą bezpieczeństwa pieszych (których ruch rzeczywiście jest nieduży), ale również kierujących pojazdami, dla których zarówno bezpieczeństwo, jak i komfort jazdy zostanie polepszony.

Projektowanie inwestycji drogowej ze względu na jej złożoność i konieczność zapewnia warunków bezpieczeństwa nie może się opierać wyłącznie w oparciu o wiedzę ogólną, gdyż nie jest to wystarczające do prawidłowej oceny sytuacji i możliwości zarówno technicznych, jak i uwarunkowań lokalizacyjnych w szerszym kontekście. Z tego względu, zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdyż żaden z przepisów *specustawy drogowej* nie przewiduje takich uprawnień.

To projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania. Obowiązkiem projektanta jest przyjmowanie rozwiązań zgodnie z posiadaną wiedzą techniczną przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów prawa. Jednym z podstawowych wymogów stawianych drogom publicznym jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z treścią przepisów *ustawy Prawo budowlane*, za przyjęte rozwiązania projektowe uwzględnione w projekcie budowlanym, stanowiącym podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), jest odpowiedzialny projektant, tj. osoba uprawniona
do wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. Organ we wskazanym zakresie nie jest upoważniony do podważenia rozwiązania techniczno-wykonawczego wybranego przez *inwestora* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 3138/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

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 Łódzkiego* nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, 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*.