Znak pisma: DLI-III.7621.16.2022.JG.13

Warszawa, 12 września 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”,   
oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r.   
poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania P. S. od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 28/22 z dnia 22 lutego 2022 r., znak: GBP-II.7820.10.2021.IK,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 726 – ul. Tomaszowska w Rzeczycy, na odcinku od km 19+568 do km 20+796”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 14 września 2021 r., skorygowanym i uzupełnionym   
w trakcie prowadzonego postępowania,Zarząd Województwa Łódzkiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez pełnomocnika Pana M. K., Dyrektora Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 726 – ul. Tomaszowska w Rzeczycy, na odcinku od km 19+568 do km 20+796”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 22 lutego 2022 r. decyzję Nr 28/22, znak: WI-VI.7820.1.33.2021.MMo,   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na „Rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 726 – ul. Tomaszowska w Rzeczycy, na odcinku od km 19+568 do   
km 20+796”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Łódzkiego*”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie do organu II instancji, za pośrednictwem organu I instancji, wniósł Pan P. S.

We wniesionym odwołaniu oraz pismach uzupełniających skarżący podniósł zarzuty   
w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego*. Powyższe odwołanie wniesiono w terminie.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r.   
poz. 838) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono,   
co następuje.

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak również rozpatrzył zarzuty zawarte we wniesionym odwołaniu.

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, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3   
ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i 4 *specustawy drogowej,* wewnioskuzawartoanalizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

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

W tym miejscu należy wyjaśnić, 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 2022 r. poz. 1679). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 26 *ustawy nowelizującej*, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inwestor do wniosku o wydanie decyzji   
o pozwoleniu na budowę albo wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego,   
albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) w brzmieniu dotychczasowym. W niniejszym postępowaniu *inwestor* zastosował powyższy przepis, a tym samym przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,   
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia   
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Zaznaczenie wymaga również, iż w dniu 21 września 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), zastępujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r.   
w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie [(Dz. U. z 2019 r. poz. 1643)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytimbrge3te), oraz samo ww. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. [poz. 124](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgmydsmjvgyytc)   
z późn. zm.), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”**.** Zgodnie jednak z § 115 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia z dnia 24 czerwca 2022 r.,do budowy lub przebudowy drogi publicznej, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia został złożony wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a także odrębny wniosek o zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, stosuje się przepisy techniczno-budowlane obowiązujące przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych.*

Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki,   
o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i 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 w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*, jak również jest zgodny z:

* decyzją Wójta Gminy Rzeczyca z dnia 2 czerwca 2021 r., znak;   
  UG-RGO.6220.10.2020.EK, o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zwaną dalej „*decyzją Wójta Gminy Rzeczyca”,*
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Piotrkowie Trybunalskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 26 sierpnia 2021 r., znak: WA.ZUZ.3.4210.1478.2021.DŁ, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego, zwaną dalej „*pozwoleniem wodnoprawnym*”,
* postanowieniem Wojewody Łódzkiego z dnia 3 lutego 2022 r., znak:   
  GPB-II.7840.103.2021.JN, udzielającym zgody na odstępstwo od warunków określonych w § 53 ust. 1 i 3, § 113 ust. 7 pkt 1 i 4 w zw. z § 78 ust. 1 oraz § 130   
  ust. 3 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg 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*.

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

Wojewoda Łódzki pismem z dnia 7 października 2021 r., znak:   
GPB-II.7820.10.2021.IK, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, w Urzędzie Gminy Rzeczyca, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Łódzki w dniu 22 lutego 2022 r. wydał decyzję, znak:   
GPB-II.7820.10.2021.IK, o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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 w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi, w Urzędzie Gminy Rzeczyca, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów oraz w prasie lokalnej. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 25 lutego 2022 r., znak: GPB-II.7820.10.2021.IK, wysłanych 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.

W stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, kontrolowana decyzja czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację omawianego przedsięwzięcia stanie się ostateczna. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Tym samym, uznając, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa, Minister* utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Rozpatrując zarzuty Skarżącego, 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.

Ponadto, 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, 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

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 (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt 3221/14 i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r.,   
sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16 i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, 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, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”,   
i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami   
(t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami”*] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

Należy przy tym wyjaśnić, 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 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.   
Tym samym, decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej (stosownie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1955/10).

Wobec powyższego, pismem z dnia 26 kwietnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7621.16.2022.WK.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej, podniesionych   
w odwołaniu Pana P. S.

W piśmie z dnia 16 maja 2022 r., znak: ID.611.417.2022.GP.726, *inwestor* odniósł się do uwag podniesionych przez skarżącego.

Następnie, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, organ odwoławczy przy piśmie z dnia   
26 maja 2022 r., znak: DLI-III.7621.16.2023.WK.3, przesłał Skarżącemu stanowisko *inwestora* zawarte w ww. piśmie z dnia 16 maja 2022 r., zawiadamiając jednocześnie   
o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* zawartego w ww. piśmie z dnia 16 maja 2022 r., jak również zarzutów skarżącej strony, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż *specustawa drogowa* jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych   
w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym. Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora (decyzja o zezwoleniu na inwestycję drogową rozstrzyga jednocześnie o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu projektu budowlanego, zatwierdza podział nieruchomości, wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla przebudowy kolidującej infrastruktury i zezwala na wykonanie tego obowiązku, i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

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 przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w przedmiotowej 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,* zaś 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, powołanym   
w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

*Specustawa drogowa* przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych   
i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

Wprowadzenie regulacji prawnej, polegającej m.in. na uproszczeniu postępowania   
w sprawie nabywania nieruchomości położonych na terenach przeznaczonych na budowę dróg, w tym rezygnacja z indywidualnej oceny niezbędności lokalizacji drogi na każdej nieruchomości, jest zamierzoną decyzją ustawodawcy wpisaną w *ratio legis* *specustawy drogowej* (vide: orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13, publ. OTK-A 2015/1/5; wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, publ. OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62; wyrok z dnia   
16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, publ. OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106).

Ustosunkowując się do kwestionowania przez Pana P.S. podziału nieruchomości stanowiącej jego własność oraz celowości tego podziału, jak również do zarzutów, iż nie zgadza się z decyzją o budowie drogi przez jego działkę, należy mieć na uwadze poniższe ustalenia.

*Inwestor* jest kreatorem inwestycji drogowej i to on decyduje o przebiegu inwestycji, przyjętych rozwiązaniach i parametrach inwestycji. Wyjaśnić trzeba przy tym,   
iż w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem inwestora co do kształtu i przebiegu inwestycji, a także przyjętych rozwiązań i parametrów inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił 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 w zakresie parametrów technicznych inwestycji. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej przez inwestora koncepcji inwestycji drogowej. To inwestor wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu i kształtu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać w tym zakresie oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające   
w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie posiadają zatem kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej kształtu, przebiegu i parametrów. Gospodarzem projektu jest tylko inwestor*,* zaś 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.

Powyższe potwierdza bogate orzecznictwo sadowoadministracyjne dotyczące spraw   
z zakresu inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej*, które jasno wskazuje, iż w przypadku realizacji tego typu przedsięwzięć organ administracji nie może dokonywać jakichkolwiek zmian np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Organ wydający zezwolenie realizacyjne nie może w ramach tych przepisów uznaniowo modyfikować przebiegu linii rozgraniczających oraz linii podziału, jeżeli zaproponowane rozwiązanie projektowe nie narusza prawa. Rolą orzekającego w sprawie organu jest sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.   
Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Liniowy charakter inwestycji drogowych dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia,   
w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją. W żadnym razie nie może być w takiej sytuacji mowy o niedopuszczalnej ingerencji. Zakres badania przez organy w kwestiach badania zasadności "wywłaszczenia" i badania zasadności określonego przebiegu drogi, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian   
w przedstawionej przez inwestora koncepcji przebiegu drogi. Przepisy *specustawy drogowej* nie uprawniają organów do dokonywania oceny racjonalności i słuszności rozwiązań projektowych przyjętych przez zarządcę drogi. Organ rozpoznający wniosek dokonuje jedynie sprawdzenia, czy spełnia on ustawowe wymogi, tzn. jest kompletny, inwestor uzyskał stosowne uzgodnienia, opinie i zezwolenia, oraz czy przedłożony projekt jest zgodny z ustawą i dotyczy dróg publicznych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21,   
z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r.   
sygn. akt II OSK 193/21).

Analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Łódzkiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działki należącej do strony skarżącej, w takim zakresie, jak to zostało określone   
w zaskarżonejdecyzji. Jak wynika bowiem z dokumentacji przedmiotowej inwestycji, omawianą inwestycją drogową została objęta działka nr 1157/7, obręb Rzeczyca, będąca własnością Pana P.S., ulegająca podziałowi na działki nr 1157/8, 1157/9 i 1157/10,   
z czego działka nr 1157/9 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Łódzkiego pod rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 726 w ramach przedmiotowej inwestycji, działka 1157/10 została przeznaczona do przejęcia na własność Województwa Łódzkiego pod rozbudowę drogi gminnej nr 116368, zaś działka nr 1157/8 pozostaje własnością dotychczasowego właściciela. W opinii *Ministra* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje zatem rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżącej strony. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Teren będący własnością skarżącego nie został zajęty   
w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

Jednocześnie, z mapy przedstawiającej projektowany podział działki skarżącego, stanowiącej załącznik nr 3 arkusz 7 do *decyzji Wojewody Łódzkiego* wynika,   
iż powierzchnia działki nr 1157/7 wynosi 4,0859 ha, natomiast powierzchnie wydzielonej z niej działek nr 1157/9 i 1157/10, przeznaczonych do przejęcia w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji, wynoszą odpowiednio 0,0210 i 0,0181 ha.

Jak wynika z przedmiotowego projektu budowlanego oraz z pisma *inwestora* z dnia   
16 maja 2022 r., zajęcie części nieruchomości należącej do skarżącego w związku   
z realizacją przedmiotowej inwestycji związane jest z projektowanym przesunięciem wlotu ul. Słonecznej bliżej istniejącego przebiegu drogi, celem zachowania współosiowego (czterowylotowego) skrzyżowania. Powyższe skorygowanie istniejącego układu drogowego związane jest z poprawą bezpieczeństwa, widoczności i płynności ruchu na skrzyżowaniu ul. Słonecznej i ul. Spółdzielców z drogą wojewódzką nr 726.

W związku z powyższym, mając na uwadze brak aprobaty Skarżącego wobec przejęcia części jego nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej, wyjaśnić należy, iż ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której uprawnienia właściciela nieruchomości sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Uzależnianie funkcjonowania dróg publicznych od wyrażenia zgody przez osobę prywatną nie byłoby do pogodzenia z charakterem inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, stanowiącej realizację celów, o których mowa w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Przy ocenie, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej   
w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym. Zauważyć przy tym należy, że interes publiczny 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 (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13).

Za nietrafne należy uznać również twierdzenia Skarżącego, jakoby projektowane rozwiązanie miało obniżyć bezpieczeństwo oraz pogorszyć przepustowości i wygodę użytkowania istniejącego skrzyżowania ul. Słonecznej z drogą wojewódzką nr 726.

*Minister* po szczegółowej analizie materiału dowodowego, przychyla się do wyjaśnień *inwestora,* jako podmiotu wyspecjalizowanego w przedmiotowej dziedzinie   
i posiadającego odpowiednią wiedzę fachową, wskazanych w piśmie z dnia 16 maja   
2022 r., iż podnoszone przez skarżącego kwestie dotyczące bezpieczeństwa, przepustowości i wygody użytkowania istniejącego skrzyżowania ul. Słonecznej z drogą wojewódzką nr 726 są sprzeczne z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa, normami oraz zasadami wiedzy technicznej. W ww. piśmie *inwestor* słusznie zaznaczył, iż zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych* należy ograniczyćczęstotliwość połączeń (nie częściej niż 400 m) drogi klasy G z innymi drogami.   
Jak wskazał *inwestor*, ww. rozporządzenie dopuszcza przy rozbudowie i przebudowie dróg mniejsze odległości pod warunkiem niepogorszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz w sytuacji, gdy możliwe jest zgodne z przepisami oznakowanie drogi. *Inwestor* wyjaśnił, iż z uwagi na zbyt małą odległość między skrzyżowaniami oraz fakt,   
iż przedmiotowy odcinek drogi gminnej ul. Słonecznej ma niezgodną z ww. rozporządzeniem szerokość, kąt przecięcia osi dróg oraz nie są zachowane wymagane warunki widoczności, a także nie występują wymagane wyokrąglenia krawędzi jezdni, brak jest możliwości zastosowania powyższego odstępstwa.

Jak zaznaczył *inwestor*, przedmiotowa inwestycja zakłada skorygowanie istniejącego układu drogowego w rejonie ww. skrzyżowań, tak aby jak najbardziej poprawić bezpieczeństwo, widoczność i płynność ruchu. W projekcie przyjęto zatem współosiowe połączenie ul. Słonecznej i ul. Spółdzielców na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką nr 726. *Inwestor* wyjaśnił, iż w celu realizacji takiego rozwiązania konieczne jest przesuniecie wlotu ul. Słonecznej względem obecnego wlotu, tak aby jego kąt był zbliżony do kąta 90º, zgodnie z warunkami technicznymi. W celu realizacji współosiowego skrzyżowania drogi z ul. Słoneczną i ul. Spółdzielców konieczny jest podział m. in. działki nr 1157/7, który polega na wydzieleniu fragmentu narożnika o powierzchni 391 m² przeznaczonego pod inwestycje drogową. *Inwestor* podkreślił, iż powierzchnia 391 m² stanowi niecały 1% powierzchni całej działki należącej do skarżącego. Jak wyjaśnił *inwestor*, w przypadku przesunięcia wlotu ul. Słonecznej należałoby przesunąć również projektowany wlot   
ul. Spółdzielców, jednakże nie jest to możliwe z uwagi na usytuowanie istniejącego parkingu sklepu „Dino”. Wiązałoby się to z koniecznością rozbiórki i budowy nowego placu parkingowego wraz z infrastruktura techniczną o powierzchni około 500 m²,   
co łączyłoby się ze znacznie wyższymi kosztami budowy.

Wyjaśnić również należy, że to projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za kształt inwestycji i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Wskazać należy także, że projekt zagospodarowania działki lub terenu podlega sprawdzeniu przez organ, tylko pod kątem zgodności z przepisami,   
w tym zwłaszcza techniczno-budowlanymi. Natomiast rozwiązania techniczne, ujęte   
w projekcie budowlanym, nie podlegają badaniu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Organ ten nie jest uprawniony do badania zgodności projektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi lub z innymi przepisami prawa, poza przepisami określającymi wymogi ochrony środowiska. Wynika to zarówno z treści art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane,* jak i faktu uchylenia przepisu art. 35   
ust. 2 *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1569/11, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 176/13).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718), która weszła w życie w dniu 11 lipca 2003 r., wprowadziła bowiem zasadę wyłącznej odpowiedzialności za projekt architektoniczno-budowlany projektanta oraz osoby sprawdzającej projekt (art. 20 *ustawy Prawo budowlane*). Sprawdzenie zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, zostało natomiast ograniczone dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt. 2 *ustawy Prawo budowlane*). Rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie kontroli na podstawie art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ i stanowiłaby naruszenie zasady związania organów administracji publicznej prawem (art. 7 *kpa*)   
(por. ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16).

Z powyższego wynika, iż organ architektoniczno-budowlany, od dnia 11 lipca 2003 r., nie ma uprawnień do merytorycznego badania projektu budowlanego i zgodności   
z przepisami techniczno-budowlanymi (uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień   
i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów prawa należy do obowiązków projektanta). Jak wyżej wskazano, od tej daty wprowadzono zasadę wyłącznej odpowiedzialności projektanta i osoby sprawdzającej za projekt architektoniczno-budowlany. Odpowiedzialność projektanta stanowi gwarancje dla *inwestora* i dla organu, że projekt jest opracowany zgodnie z przepisami, co zwalnia organy architektoniczno-budowlane z jego szczegółowego badania, poza przypadkami opisanymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2057/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak już to zostało wyjaśnione w niniejszej decyzji, 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 kontekście powyższych ustaleń, wyraźnego podkreślenia wymaga, iż organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie ma podstaw do zakwestionowania przyjętych przez *inwestora* rozwiązań technicznych, w tym   
w zakresie wskazanych przez stronę skarżącą zaprojektowanego skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 726 z drogą gminną ul. Słoneczną, jak również nie może nakazać *inwestorowi* zmiany przyjętych rozwiązań projektowych, w sytuacji gdy odpowiadają one przepisom prawa. Powyższe wykracza bowiem poza zakres uprawnień organu. Ponownie warto zaznaczyć też, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez *inwestora* wymagań określonych   
w przepisach prawa, organ architektoniczno-budowlany zobligowany jest zezwolić na realizację inwestycji drogowej.

Ponadto, mając na uwadze wszelkie argumenty Skarżącego koncentrujące się wokół wskazywanej przez Skarżącego możliwości realizacji inwestycji na terenie parkingu przy sklepie Dino, jak również pozostałe argumenty wskazujące – zdaniem Skarżącego – na możliwość poprowadzenia przedmiotowej inwestycji w innym kształcie, aniżeli zatwierdzony w decyzji Wojewody Łódzkiego, zamiast na terenie jego działki, należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, iż o przebiegu i parametrach inwestycji decyduje *inwestor*, a nie właściciele działek objętych inwestycją. Jednocześnie, jak już wskazano   
w niniejszej decyzji, *inwestor* nie ma obowiązku uwzględniać żądań czy też oczekiwań stron postępowania co do zmiany trasy inwestycji.

Co więcej, wyjaśnienia wymaga, że interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości. Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej związanego z prawem własności (bądź ograniczonym prawem rzeczowym) do nieruchomości.

Tym samym, skarżący jest uprawniony do kwestionowania *decyzji Wojewody Łódzkiego* jedynie w zakresie należącej do niego nieruchomości. Powyższe oznacza natomiast,   
iż Skarżący nie jest uprawniony do podnoszenia zarzutów, które nie dotyczą jego działki, jak w przypadku zarzutów odnoszących się do możliwości realizacji inwestycji na terenie parkingu przy sklepie Dino.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut, iż w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji zostanie zlikwidowany rów, w miejsce którego zaprojektowany został ciek wodny, który zaburzy gospodarkę wodną jego działki.

Należy zauważyć, iż z pisma *inwestora* z dnia 16 maja 2022 r. wynika, iż powołany przez Skarżącego ciek wodny to rów drogowy zapewniający odwodnienie drogi i służący jedynie tej drodze. W ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej przewiduje się jego rozbiórkę poprzez zasypanie.

Ponadto, z dokonanej przez organ odwoławczy analizy dokumentacji projektowej, stanowiącej załącznik do *decyzji Wojewody Łódzkiego* wynika, iż na skrzyżowaniu drogi wojewódzkiej nr 726 i ul. Słonecznej projektowana jest sieć kanalizacji deszczowej, służąca odprowadzaniu wód opadowych i roztopowych z powierzchni utwardzonej drogi wojewódzkiej nr 726. Powyższe znajduje potwierdzenie w *pozwoleniu wodnoprawnym,*w którym wyrażono zgodę nawykonanie i przebudowę urządzeń wodnych służących do prawidłowego odwodnienia pasa drogowego drogi wojewódzkiej, a także na likwidację istniejących, otwartych rowów przydrożnych wraz z ich zabudową, poprzez ich zasypanie.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego w przedmiocie lokalizacji linii energetycznej oraz słupa teletechnicznego na spornej działce, należy zauważyć, iż *inwestor* w piśmie z dnia 16 maja 2022 r. wskazał, iż w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej nie przewiduje się przebudowy sieci energetycznej nN wzdłuż ul. Słonecznej, a jedynie zdjęcie oprawy oświetlenia. Powyższe wyjaśnienia znajdują potwierdzenie   
w dokumentacji projektowej przedmiotowej inwestycji.

Ustosunkowując się do zarzutu strony skarżącej, iż realizacja przedmiotowej inwestycji koliduje z planami zabudowy na działce Skarżącego i spowoduje szkody niemożliwe do naprawienia, w tym obniży wartość nieruchomości, czego nie zrekompensuje zaniżona wycena gruntu przez biegłego, wyjaśnić trzeba, że powyższe kwestie nie są przedmiotem rozważań organów administracji publicznej właściwych w sprawie wydania decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniu w sprawie wydania ww. decyzji zarówno organ I, jak i II instancji, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej istoty tego przedsięwzięcia, 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 lub planujących jej wykorzystywanie w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej jest wadliwa.

Zauważyć bowiem należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez organ I instancji,   
jak i *Ministra*, nie jest 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.

Podkreślenia wymaga, iż *specustawa drogowa* służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*). Zatem, przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem.

Kwestia oceny braku możliwości prawidłowego korzystania z nieruchomości, zgodnie   
z jej dotychczasowym przeznaczeniem, odbywa się poza postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada   
2011 r., sygn. akt I OSK 1932/10, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2920/17, z dnia   
17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt   
VII SA/Wa 716/12, z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 137/07, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem *Ministra* wydanie zaskarżonej decyzji w konkretnym jej kształcie uwzględniało zapewnienie wystąpienia możliwie najmniejszego konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem podmiotów, których przebieg planowanej inwestycji drogowej dotyczył.

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

Jednocześnie, mając na uwadze argumenty Skarżącego odnoszące się do dokonanej wyceny części jego nieruchomości na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego, wyjaśnić należy, iż kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowania za przejętą część nieruchomości nie są przedmiotem postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Sprawy   
z zakresu zezwolenia na realizację inwestycji oraz z zakresu ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Za bezzasadny należy uznać zarzut skarżącego, iż planowana inwestycja   
w części dotyczącej nieruchomości skarżącego jest bezzasadna i generuje olbrzymie   
i niepotrzebna koszty, bez uwzględnienia korzystniejszych i tańszych rozwiązań,   
co powinno być zweryfikowane przez powołanie biegłego do oceny zasadności przebiegu planowanej inwestycji.

Przede wszystkim ponownie należy podkreślić, że organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do oceny przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez *inwestora*.

Warto przy tym dodać, że brak zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Łódzkiego* nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa,   
a w szczególności 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. Zauważyć ponownie należy, iż *specustawa drogowa*, w oparciu o przepisy której wydano *decyzję Wojewody Łódzkiego*, jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa dróg publicznych   
w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej, leży w interesie społecznym i gospodarczym.

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

Przechodząc zaś do zgłoszonego przez Skarżącegowniosku o powołanie biegłego w celu zbadania zasadności przebiegu przedmiotowej inwestycji, zaznaczyć należy,   
iż przeprowadzenie wskazanego przez skarżącego dowodu jest co do zasady sprzeczne   
z celami i specyfiką postępowania dotyczącego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Chodzi tu w szczególności o związanie organu wnioskiem *inwestora* oraz czas przewidziany przez ustawodawcę na wydanie decyzji w tej kwestii [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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984), w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie   
z którym organy administracji publicznej 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 ma wątpliwości. Szeroki zakres środków dowodowych możliwych do przeprowadzenia   
w sprawie na podstawie art. 75 *kpa* nie powoduje konieczności ich przeprowadzenia, jeśli dana okoliczność została już wyjaśniona w oparciu o inny dowód i nie został on podważony (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15, i z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12). Jakkolwiek w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności, obligująca organ do zebrania materiału dowodowego, nie może to jednak prowadzić do nakładania na organ nieograniczonego obowiązku poszukiwania faktów, które podnosi strona. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r.,   
sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

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 do art. 75, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

*Minister* uznał, iż zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie odwoławcze   
w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego* i nie wymaga uzupełnienia np. o wspomnianą przez skarżącego opinię biegłego. Podkreślenia wymaga, że *decyzja Wojewody Łódzkiego* wydana została w szczególnym trybie przewidzianym *specustawą drogową*, której celem jest uproszczenie procedur dotyczących podejmowania aktów administracyjnych warunkujących rozpoczęcie budowy drogi publicznej. Akt ten przewiduje połączenie   
w jednej decyzji administracyjnej rozstrzygania o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu podziału nieruchomości, przejęciu jej na własność właściwego podmiotu publiczno-prawnego i zatwierdzeniu projektu budowlanego, co oznacza jednocześnie udzielenie pozwolenia na budowę. Prowadzenie postępowania dowodowego z wniosku 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.

Zasadności należy odmówić zarzutom Skarżącego dotyczącym naruszenia art. 21 ust. 1   
i 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), zwanej dalej „*Konstytucją RP*”, a mianowicie nadużycia przez władze gminy swoich uprawnień poprzez wywłaszczenie części nieruchomości skarżącego w celu realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

Przede wszystkim powtórnie wskazać należy, iż brak zgody skarżącej strony na lokalizację przedmiotowej inwestycji w przebiegu ustalonym w zaskarżonej decyzji, nie stanowi o wadliwości *decyzji Wojewody Łódzkiego*, gdyż przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obejmującej dane nieruchomości od wyrażenia na to zgody stron postępowania.

Podkreślenia bowiem wymaga, iż niewątpliwie własność, jako podstawowa wartość państwa prawnego, podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej. Jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”.

Tym samym, zagwarantowanie w art. 21 *Konstytucji RP* prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. *Konstytucja RP* przewiduje sytuacje tego rodzaju i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Przepis art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP* wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Przepis ten statuuje przesłankę formalną ograniczenia prawa własności – wymóg ustawy, oraz zakreśla maksymalną granicę ingerencji – zakaz naruszania istoty prawa własności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt   
II OSK 2209/13).

W kontrolowanym postępowaniu powyższe warunki wywłaszczenia zostały spełnione. Przejście z mocy prawa własności części nieruchomości, w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi, następuje na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, przewidujących obowiązek ustalenia odszkodowania (art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*). Podkreślić także należy jeszcze raz, że pozbawienie prawa własności stanowi realizację celu publicznego, jakim jest inwestycja drogowa. Zgodnie bowiem z art. 6   
pkt 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów   
i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, są celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawana na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, może pozbawić prawa własności/prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w części przewidywanej pod budowę drogi publicznej (w badanej sprawie pod budowę drogi wojewódzkiej).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II OSK 1730/14, stwierdził, że niewątpliwie prawo własności jest chronione konstytucyjnie   
w art. 21 ust. 1 *Konstytucji RP*. Prawo to jednak nie jest prawem chronionym bezwzględnie, gdyż *Konstytucja RP* w art. 64 ust. 3 dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa, gdy następuje ono w ustawie i w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Powyższe rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje, że przy realizacji inwestycji drogowej, której celem jest poprawa bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym,   
a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej*   
są rekompensowane stosownym odszkodowaniem.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazanie w art. 64 ust. 3 *Konstytucji RP* przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa własności nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w przepisie art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*, zgodnie z którym ograniczenia   
w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia   
i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP spełnia funkcję podstawową dla ochrony prawa własności. W sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje bowiem zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w tym w prawa właściciela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego   
z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

Tym samym, stwierdzić należy, że przysługujące Skarżącemu prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (*ius infinitum*), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

Zasadności należy odmówić zarzutowi, iż realizacja przedmiotowej inwestycji bez uprawomocnienia się decyzji ostatecznej narusza własność prywatną.

Zaznaczenia wymaga, iż celem *specustawy drogowej* jest stworzenie warunków prawnych zapewniających sprawny przebieg realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wyjątkowy charakter *specustawy drogowej* wyrażony jest nie tylko w jej tytule,   
ale wynika też z całokształtu uregulowań stanowiących uproszczenie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej zastąpiło kilka odrębnych decyzji administracyjnych, w tym również dotyczącą przymusowego wywłaszczenia własności nieruchomości. Wprowadzenie do porządku prawnego szczególnych przepisów   
tzw. „specustawy” i – w konsekwencji – określenie specjalnego trybu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, uzasadnione jest celem publicznym w postaci konieczności sprawnego   
i szybkiego stworzenia nowej oraz usprawnienia i udoskonalenia istniejącej infrastruktury drogowej w kraju.

W omawianej sprawie należy zauważyć, iż *decyzji Wojewody Łódzkiego* został nadany rygor natychmiastowej wykonalności zgodnie z art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej*. Wyjaśnić należy, iż rygor natychmiastowej wykonalności stanowi wyłom od zasady, zgodnie z którą decyzja organu I instancji przed upływem terminu do wniesienia odwołania nie podlega wykonaniu, a wniesienie odwołania wstrzymuje wykonanie decyzji na podstawie art. 130 § 1 i 2 *kpa.* Skutkiem omawianej decyzji o nadanym rygorze natychmiastowej wykonalności jest wynikające z niej uprawnienie do rozpoczęcia robót budowlanych. Jest to jeden z instrumentów mających zapewnić realizację celu *specustawy drogowej*, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci dróg w kraju. Powszechnie wiadomo, że budowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15).

Na uwagę nie zasługują zarzuty Skarżącego, iż organ I instancji wydał decyzję zezwalającą na realizację przedmiotowej inwestycji bez wymaganych *specustawą drogową* decyzji i oświadczeń oraz audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także bez udziału społeczeństwa na okoliczność ochrony środowiska i wpływu inwestycji na środowisko.

Przepisy *specustawy drogowej* nakładają wymóg uzyskania szeregu decyzji, uzgodnień   
i opinii różnych organów administracyjnych, które wskazują w swoich rozstrzygnięciach warunki realizacji inwestycji. Z analizy akt przedmiotowej sprawy wynika, iż do wniosku o wydanie *decyzji Wojewody Łódzkiego* zostały załączone wymagane *specustawa drogową* decyzje i opinie.

Ponadto należy zauważyć, iż w dniu 9 września 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia   
5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1783). W art. 4 ww. ustawy nowelizującejwprowadzono zmiany   
w pkt 7a ust. 1 art. 11d *specustawy drogowej* i dodano nowy pkt 7aa w ust. 1 art. 11d *specustawy drogowej*.  Przedmiotowy wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizacje inwestycji drogowej został złożony w dniu 17 września 2021 r., a tym samym, zgodnie z przepisami przejściowymi zamieszczonymi w ww. ustawie nowelizującej   
(art. 12-14 tej ustawy), przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* w brzmieniu dotychczasowym. W związku z powyższym, wbrew twierdzeniu skarżącego, w analizowanej sprawie nie było konieczności dołączenia wyniku audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego

Natomiast wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia, prowadzonym przez Wójta Gminy Rzeczyca i zakończone wydaniem *decyzji Wójta Gminy Rzeczyca,* która stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Podkreślić należy, jak wynika z treści *decyzji Wójta Gminy Rzeczyca,* że w trakcie prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji drogowej, Wójt Gminy Rzeczyca wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, Państwowego Inspektora Sanitarnego w Tomaszowie Mazowieckim oraz Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarządu Zlewni w Piotrkowie Trybunalskim   
o wydanie opinii, czy dla przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Organ środowiskowy po przeanalizowaniu dostarczonych wraz z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej materiałów dowodowych, podzielił opinie wyrażone przez ww. organy co do braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, argumentując to, w odniesieniu do poszczególnych środowiskowych uwarunkowań i wymagań, w *decyzji Wójta Gminy Rzeczyca*. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 8   
lit. c 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.), przez ocenę oddziaływania na środowisko rozumie się postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Tym samym, jak stwierdził organ środowiskowy, skoro   
w analizowanym przypadku nie zachodziła konieczność przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisku, to nie zachodziła również konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa na podstawie art. 33–36 ww. ustawy.

Warto dodać, iż zgodnie z art. art. 86 pkt 2 ww. ustawy, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy, zatem m.in. organy administracji publicznej rozstrzygające w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy).   
W związku z powyższym, organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do podważania prawidłowości postępowania przeprowadzonego przez organ środowiskowy, jak również decyzji wydanej w wyniku tego postępowania.

Ponadto, z uzasadnienia *decyzji Wójta Gminy Rzeczyca* wynika, iż stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Godzi się zauważyć, że skarżący nie wniósł żadnych uwag dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej na etapie postępowania w sprawie wydania przedmiotowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut Pana P.S. dotyczący prowadzenia postępowania oraz wydania decyzji z naruszeniem zasad postępowania,   
w tym braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania *decyzji Wejwody Łódzkiego* oraz braku konsultacji co do przebiegu planowanej inwestycji na działkach skarżącego.

Zgodnie z art. 9 *kpa,* organy administracji publicznej są obowiązane do należytego   
i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa,   
i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. A zatem, powołany przepis obliguje organ prowadzący postępowanie do udzielania stronom wszelkich informacji wiążących się z załatwieniem danej sprawy administracyjnej. Chodzi tu zarówno   
o informacje o przepisach prawa materialnego i procesowego, z których wynikają uprawnienia i obowiązki stron mające wpływ na wynik sprawy, jak i o wyjaśnienia   
w zakresie sposobu interpretacji treści obowiązujących przepisów oraz wskazówki co do sposobu postępowania, który umożliwi zapobieżenie szkodzie mogącej wyniknąć   
z powodu nieznajomości prawa (vide: R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Legalis).

W trakcie prowadzonego postepowania odwoławczego *Minister* wezwał Wojewodę Łódzkiego pismem z dnia 26 kwietnia 2022 r., znak: DLI-III.7621.16.2022.WK.2,   
o dostarczenie zwrotnych potwierdzeń odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania *decyzji Wojewody Łódzkiego* przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją drogową. W odpowiedzi na powyższe wezwanie Wojewoda Łódzki w piśmie z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: GPB-II.7820.10.2021.IK, poinformował, iż zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania *decyzji Wojewody Łódzkiego* wysłane zostały do właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją drogową listami poleconymi, bez zwrotnego potwierdzenia odbioru.   
Na potwierdzenie powyższego, Wojewoda Łódzki do ww. pisma załączył potwierdzoną za zgodność z oryginałem kserokopię pocztowej książki nadawczej z dnia 15 października 2021 r. Jak wynika z powyższego, do Pana P.S. została nadana korespondencja z dnia 15 października 2021 r. z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Natomiast zawiadomienie o wydaniu *decyzji Wojewody Łódzkiego* zostało odebrane   
w dniu 4 marca 2022 r. przez pełnoletniego domownika w imieniu Pana P.S., co wynika ze zwrotnego potwierdzenia odbioru.

Zdaniem *Ministra* organ I instancji należycie wypełnił dyspozycję omówionego powyżej przepisu art. 9 *kpa* i prawidłowo zawiadomił strony, w tym skarżącego, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej oraz o wydaniu kończącej to postępowanie decyzji. Zauważyć należy, iż w pismach kierowanych do stron organ wojewódzki zamieścił stosowne pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy.I tak,   
w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania Wojewoda Łódzki poinformował strony m.in. o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz złożenia wniosków i zastrzeżeń. Z kolei w zawiadomieniu o wydaniu decyzji organ wojewódzki poinformował strony   
m.in. o możliwości zapoznania się z treścią decyzji oraz wniesienia odwołania. Ponadto,   
w zawiadomieniu zarówno o wszczęciu postępowania, jak i o wydaniu decyzji, Wojewoda Łódzki wyraźne wskazał, jakie nieruchomości wchodzą w zakres projektowanego przedsięwzięcia.

O braku zasadności zarzutu sprowadzającego się do naruszenia zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 *kpa*, świadczy zaś to, iż skarżący w żaden sposób nie wykazał, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło mu dokonanie konkretnych czynności procesowych. Natomiast warunkiem *sine qua non* uchylenia decyzji z powodu naruszenia przepisów postępowania jest wykazanie, że takie naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy i ten obowiązek spoczywa na stronie stawiającej taki zarzut. W takiej sytuacji konieczne jest zatem udowodnienie przez stronę, jakiej konkretnie czynności procesowej nie mogła dokonać, jakiego dowodu w sprawie nie mogła przedstawić i jaki wpływ na wynik sprawy mogło mieć tak stwierdzone uchybienie. Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 1767/13, i z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Poznaniu z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 344/18).

Ponadto, wskazać należy, że Skarżący nie złożył również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń w przedmiotowej sprawie*.* Jak zaś wyjaśniono powyżej, zarzut naruszenia art. 10 *kpa* bez wykazania związku tego naruszenia z treścią rozstrzygnięcia, nie daje wystarczających podstaw do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.

Podkreślić również należy, iż *specustawa* *drogowa* nie zobowiązuje *inwestora* do informowania właścicieli i użytkowników wieczystych działek objętych inwestycją   
o planowanym przedsięwzięciu drogowym, jak i jego przebiegu. Powyższe powoduje zaś,   
iż przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizację omawianej inwestycji drogowej nie są kwestie związane z informowaniem właścicieli nieruchomości   
o planowanej inwestycji, jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tym samym, *inwestor* nie miał żadnego obowiązku informować właścicieli i użytkowników wieczystych działek objętych inwestycją o planowanym przedsięwzięciu drogowym, jak i jego przebiegu.

Co więcej, 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, czy też konkretnych rozwiązań projektowych z właścicielami terenów objętych zakresem inwestycji. Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia takich konsultacji bądź uzgodnień byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

W ocenie *Ministra* w omawianej sprawie organ uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak również procesowego, co jest jednoznaczne z tym, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* została wydana z poszanowaniem zasad praworządności.

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

Warto dodać, iż nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji w zakresie dróg publicznych o takim przebiegu, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury   
o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, 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).

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji i przyjęte rozwiązania są prawidłowe. 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 narusza prawa, a zarzuty skarżącej strony nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak   
w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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), zwanej dalej „*ppsa*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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*.

**Obraz zawierający tekst, Czcionka, zrzut ekranu

Opis wygenerowany automatycznie**