Znak sprawy: DLI-II.7621.62.2021.KP.9(ML)

Warszawa, 14 lutego 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 2022 r. poz. 2000, 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 Pani D. J. i Pana
R.J od decyzji Wojewody Lubuskiego Nr 8/2021 z dnia 30 listopada 2021 r., znak:
IB-II.7820.8.2021.MSto, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 278 w km ok. 86+200÷89+705”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 19 maja 2021 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Lubuskiego, zwany dalej *„inwestorem”*, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Lubuskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 278 w km ok. 86+200÷89+705”. *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 Lubuski wydał w dniu 30 listopada 2021 r. decyzję Nr 8/2021, znak: IB-II.7820.8.2021.MSto,
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 278 w km ok. 86+200÷89+705”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Lubuskiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Lubuskiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Pani D. J. i Pan R. J.. Odwołanie wniesiono w terminie. W odwołaniu z dnia 20 grudnia 2021 r. skarżący podnieśli zarzuty świadczące - w ich ocenie - o wadliwości *decyzji Wojewody Lubuskiego*.

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 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 Lubuskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Lubuskiego,* jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

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 Lubuskiego, 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. 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 Burmistrza Miasta i Gminy Wschowa z dnia 9 lipca 2018 r., znak: WG.RO.6220.6.2018, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Zielonej Górze Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 17 maja 2021 r., znak: WR.ZUZ.7.4210.341m.2020.MŚ, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

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*. 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 Lubuskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Lubuski 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 Lubuski, pismem z dnia 6 października 2021 r., znak: IB-II.7820.8.2021.MSto, 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 Lubuskim, wniesiono zastrzeżenia dotyczące inwestycji, które zostały przekazane *inwestorowi*
w celu udzielenia wyjaśnień, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Lubuski wydał w dniu 30 listopada 2021 r. decyzję Nr 8/2021 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Lubuski 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 toku postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Lubuski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Lubuskiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji
w drodze zawiadomienia z dnia 30 listopada 2021 r., znak: IB-II.7820.8.2021.MSto, 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 Lubuskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym
w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*. Zaskarżona *decyzja Wojewody Lubuskiego* określa również termin wydania nieruchomości, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Lubuskiego – 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, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu inwestycji oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg inwestycji oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające teren inwestycji oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21,
z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt
II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy
do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych
i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji.

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

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się
w sprawie zarzutów w przedmiocie lokalizacji inwestycji podniesionych
w odwołaniu. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się
do zarzutów zawartych w odwołaniu. Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie
art. 10 *kpa*, pismem z dnia 2 czerwca 2022 r., znak: DLI-II.7621.62.2021.ML.5, 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. Skarżący w toku postępowania odwoławczego nie złożyli dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji drogowej.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż ze zgromadzonego przez Wojewodę Lubuskiego materiału dowodowego nie wynikało, aby Pan R.J. figurował jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzją Wojewody Lubuskiego*. W aktach przedmiotowej sprawy brak było również dokumentów potwierdzających, iż skarżącemu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe
do nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Lubuskiego.*

W odwołaniu z dnia 20 grudnia 2021 r., wniesionym wspólnie z Panią D.J., Pan
R. J. wskazał, że jest współwłaścicielem działki nr 126 położonej w Tylewicach. Jednakże w znajdującym się w aktach sprawy uproszczonym wypisie z ewidencji gruntów, jako właścicieli ww. działki nr 126 wskazano małżeństwo W.Ch. i R. Ch. oraz małżeństwo
Z.J. i D.J. Stan ten potwierdzały zapisy ksiąg wieczystych:.,., (dostępnych
w elektronicznym Podsystemie Dostępu do Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych). Natomiast ostrzeżenie wpisane w dziale III – prawa, roszczenia i ograniczenia ww. księgi wieczystej ., o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym skierowane przeciwko prawu własności
Z. J. na rzecz m.in. Pana R. Ł. J., nie przesadzało o tytule prawnym do ww. działki nr 126, z obrębu 0014 Tylewice.

Z powyższych względów, w piśmie z dnia 27 stycznia 2022 r., znak:
DLI-II.7621.62.2021.ML.3, *Minister* wezwał Pana R.J. do wykazania interesu prawnego dotyczącego zaskarżonego rozstrzygnięcia, poprzez dostarczenie dokumentów potwierdzających tytuł prawny do ww. działki nr 126*.* Na skutecznie doręczone, w dniu 4 lutego 2022 r., ww. wezwanie z dnia 27 stycznia 2022 r., Pan R.J. nie udzielił odpowiedzi. Jednakże obecnie na dzień orzekania przez *Ministra*, Pan R. J. jest już ujawniony w księdze wieczystej., jako właściciel lokalu w budynku znajdującym się na ww. działce nr 126, wraz z przynależnym udziałem w prawie własności tej działki,
a ostrzeżenie o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, zostało wykreślone. W świetle tego, w toku postępowania odwoławczego Pan R.J. nabył interes prawny do zaskarżenia *decyzji Wojewody Lubuskiego*.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów Pani D. J. i Pana
R.J., *Minister*, stwierdził, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący nieaktualności mapy do celów projektowych, poprzez brak naniesienia istniejącej części budynku nr 22 na ww. działce
nr 126, jak i błędne oznaczenie budynku nr 22, jako „budynku kultury”, gdy
w rzeczywistości stanowi on budynek mieszkalny.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych opatrzona stosownymi klauzulami ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, które stanowią potwierdzenie dokonania ich oceny przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne nie może być kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 383/21, z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3257/19, z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 19 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1593/13, oraz z dnia 27 marca 2012 r. sygn. akt II OSK 208/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Skoro więc mapa do celów projektowych służąca do sporządzenia części graficznej projektu budowlanego zatwierdzonego *decyzją Wojewody Lubuskiego*, została w sposób oficjalny zatwierdzona przez właściwy organ – to ani Wojewoda Lubuski, ani *Minister*, nie mają nie tylko podstaw, ale również i prawa do zakwestionowania takiego dokumentu. Co więcej, nie jest rolą inwestora lub organów orzekających o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dokonywanie oceny ewentualnych niezgodności treści istniejących urzędowych dokumentów geodezyjnych z rzeczywistym stanem faktycznym.

Do powyższego zarzutu odniósł się także *inwestor* w piśmie z dnia 16 lutego 2022 r., znak: PY/DW278/ZK/97/2022, wskazując, iż mapa do celów projektowych na dzień sporządzenia projektu budowlanego była aktualna i zawierała dane ewidencji gruntów
i budynków Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej
we Wschowie. *Inwestor* słusznie wskazuje, że to po stronie właściciela nieruchomości leży sprostowanie nieaktualnych informacji, bądź nowo zaistniałych informacji
we właściwym ośrodku geodezyjnym. *Inwestor* wskazał, iż sprostowanie danych ewidencji gruntów i budynków nie jest objęte zakresem opracowania map do celów projektowych dla inwestycji przylegającej do nieruchomości. Jednocześnie *inwestor* wyjaśnił, iż wprowadzone przez właściciela korekty w obrysie budynku, przedstawione
na załączniku graficznym do odwołania, nie wygenerują kolizji z projektowaną infrastrukturą w ramach zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Zatem, ewentualne zaktualizowanie przez właściciela nieruchomości obrysu budynku
w danych ewidencji gruntów i budynków nie wpłynie w istotny sposób na treść projektu budowlanego.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut dotyczący tego, iż w wyniku rozbudowy drogi wojewódzkiej nie zostanie zachowana odpowiednia odległość pomiędzy obiektami budowlanymi zlokalizowanymi przy drodze a zewnętrzną krawędzią jezdni.

Przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U.
z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, statuuje generalny obowiązek zachowania, w szczególności ze względów bezpieczeństwa, odpowiedniej odległości pomiędzy obiektami budowlanymi zlokalizowanymi przy drodze a zewnętrzną krawędzią jezdni. Art. 43 *ustawy o drogach publicznych* dotyczy przypadku sytuowania budynków, a więc przepis ten normuje odległości, jakie muszą być zachowane między budynkiem, a krawędzią jezdni istniejącej drogi publicznej, wyłącznie podczas budowy (rozbudowy) obiektu budowlanego, a nie podczas budowy (rozbudowy) dróg - w odniesieniu do istniejących budynków. Chodzi więc w nim o dostosowanie odległości nowobudowanych budynków do przebiegu drogi publicznej, a nie sytuowania drogi w stosunku do istniejących budynków. Pomijając bowiem stosowanie w tym względzie jedynie językowej wykładni tego przepisu, jako wystarczającej do ustalenia jego normatywnej treści, także wykładnia celowościowa nie daje podstaw
do rozszerzenia zakresu stosowania tego przepisu, skoro jego celem jest określenie stosownych wymagań dla zminimalizowania wzajemnych negatywnych oddziaływań pomiędzy istniejącą już drogą publiczną a innymi obiektami budowlanymi, które mają być dopiero usytuowane w pobliżu tej drogi. Przyjęcie odmiennego stanowiska wykluczałoby dopuszczalność sytuowania dróg publicznych w miejscach już zabudowanych (vide: wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 339/19, z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1232/13, z dnia
10 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1687/07, z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1555/09, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący braku powiadomienia o prowadzonych pracach geodezyjnych i braku uczestniczenia przez skarżących w okazywaniu granic nieruchomości.

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Żaden
z przepisów *specustawy drogowej* nie zawiera innych wymogów - poza przedstawieniem projektu podziału nieruchomości, od których spełnienia zależne byłoby zatwierdzenie podziału nieruchomości niezbędnych dla planowanej inwestycji. Przepis art. 12 *specustawy drogowej* pozwala wyeliminować odrębne postępowanie w sprawie zatwierdzenia podziału nieruchomości. Nie ma więc tu zastosowania administracyjny tok postępowania wynikający z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”. Nie jest też wymagana żadna zgoda właściciela działki, ani obwarowanie utraty własności jakimiś warunkami stawianymi przez właściciela nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 26/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z przepisów *specustawy drogowej* wynika zatem, że procedura podziału nieruchomości nie poprzedza postępowania o zezwoleniu na budowę drogi, ale jest prowadzona jednocześnie z nią i to bez zachowania trybu wskazanego w *ugn*, także co do konieczności przedstawienia określonych w art. 97 ust. 1a *ugn* dokumentów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 270/11, LEX nr 1104252).

Bez wpływu na prawidłowość wydanej *decyzji Wojewody Lubuskiego* pozostają zastrzeżenia skarżących odnośnie sposobu przeprowadzenia przez *inwestora* konsultacji społecznych w sprawie rzeczonej inwestycji.

Przepisy *specustawy drogowej*, nie zobowiązują *inwestora* do poprzedzenia wystąpienia
z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Oznacza to, że strona nie może skutecznie zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia bądź też ich niewłaściwej organizacji.

Tak samo brak zgody skarżących na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działki nr 126, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Lubuskiego*,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. 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.

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

Wypada przypomnieć, że w ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych (powołanym powyżej) prezentowane jest jednolite stanowisko, że wyznaczenie przebiegu inwestycji liniowych pozostaje jedynie w gestii *inwestora*, który samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych. Organ administracji nie może oceniać racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ jest związany. W konsekwencji organ nie może ingerować w lokalizację inwestycji, a zatem również korygować jej przebiegu. Stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Przepis ten wskazuje
w sposób jednoznaczny, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest decyzją związaną, co oznacza, iż w przypadku spełnienia przewidzianych prawem przesłanek właściwy organ ma bezwzględny obowiązek wydania pozytywnego rozstrzygnięcia, tj. udzielenia zezwolenia.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności ingerencji w prawo własności i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez *inwestora* koncepcji przebiegu inwestycji (por. wyrok z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Inaczej mówiąc,
w odniesieniu do przepisów *specustawy drogowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

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. Organ nie może bowiem uwzględniać protestów obywateli, wyrażających ich osobiste zapatrywania, czy też ich odmiennego stanowiska, które pozostają poza ochroną prawną i nie wynikają z norm prawa. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, *Minister* stwierdza, że przebieg przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżących został wyznaczony zgodnie z prawem, a rozwiązania projektowe zatwierdzone w *decyzji Wojewody Lubuskiego* są prawidłowe. W ocenie *Ministra*, zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności.

Odnośnie zarzutu, dlaczego w miejscu działki będącej własnością skarżących, nie rozważono możliwości zaprojektowania chodnika lub ścieżki pieszo-rowerowej tylko
po jednej stronie drogi wojewódzkiej, *inwestor* wyjaśnił, iż takie analizy były wykonywane, jednakże ze względów bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikającego
z charakteru ruchu na drodze wojewódzkiej przebiegającej przez ściśle zabudowaną miejscowość oraz ze względu na lokalizację zabudowy mieszkalnej po obu stronach drogi, zdecydowano się na zaprojektowanie i wykonanie ciągów pieszych po obu stronach jezdni drogi wojewódzkiej. Takie rozwiązanie - jak wyjaśnił *inwestor* - podyktowane było korzyściami społecznymi pozwalającymi na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu dla wszystkich mieszkańców miejscowości, a nie tylko dla tych mieszkających po jednej lub po drugiej stronie drogi wojewódzkiej.

Dostrzec trzeba, że skarżący domagają się utrzymania swojego status *quo* w zakresie,
w jakim dotychczas korzystali z ww. nieruchomości i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. 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 inwestycji drogowej, ustalone decyzją wojewody w odrębnym postępowaniu. Nie zamyka to jednak stroną prawa
do dochodzenia ochrony naruszonych, w ich ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych.

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

Odnośnie natomiast podniesionej w odwołaniu okoliczności, iż wyniku realizacji inwestycji dojdzie do zasypania istniejącej studni na działce skarżących, pełnomocnik *inwestora* (będący jednocześnie głównym projektantem inwestycji) w ww. piśmie z dnia 16 lutego 2022 r. wskazał, iż ze względu na lokalizację zaprojektowanego dowiązania wysokościowego zjazdu na działkę nr 126/2 (pozostającą przy skarżących
po zatwierdzonym podziale) nachodzącego na istniejącą studnię na tej działce, wprowadzono zmianę nieistotną do projektu budowlanego, pozwalającą na ominięcie dowiązaniem wysokościowym zjazdu istniejącej studni. Rozwiązanie to pozwoli
na zachowanie istniejącej studni bez zmian z jednoczesnym zachowaniem odpowiednich parametrów użytkowych dowiązania do zjazdu na działce nr 126/2. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (por. art. 36a ust. 6 *ustawy Prawo budowlane*). O tym czy planowana zmiana jest nieistotna decyduje projektant.

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 Lubuskiego,* nie naruszają prawa, a wniesione odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
– Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329,
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*.