Data: 21 maja 2021 r.

Znak sprawy: DLI-I.7621.29.2019.PS.8

 (DLI-I.4621.47.2019)

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytmmrsgqzdo), 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 [(Dz.U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytkmzuhaydk), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani E. P., Państwa N. i A. T. oraz Pani I. W. od decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego nr 21/2019 z dnia 14 listopada 2019 r., znak: AP-1.7820.194-4.2019.PM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 102 na odcinku Wisełka – Międzywodzie, polegającej na budowie drogi dla rowerów (trasa Velo Baltica)”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę określającą działki podlegające ograniczeniu
w korzystaniu, w zakresie działki nr 753/4 z obrębu 0001 Międzywodzie (str. 19 zaskarżonej decyzji)

**i orzekam w tym zakresie poprzez:**

* ustalenie, w miejsce uchylenia, w tabeli znajdującej się na stronie 19, nowego zapisu dotyczącego działki nr 753/4, z obrębu 0001 Międzywodzie:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 0001 Międzywodzie | 753/4 | 0,5315 | 753/15 | 0,0056 | pod inwestycję | Gmina Dziwnów |
| 753/14 | 0,5259 | zajęcie z obowiązku przebudowy innych dróg publicznych (0,0014 ha) |

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

**UZASADNIENIE**

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana
T. S., wystąpił do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2019 r., znak: PWY-7483/2019, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 102 dla zadania: „Opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania
pn. Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 102 na odcinku Wisełka-Międzywodzie polegająca na budowie drogi dla rowerów (trasa Velo Baltica). *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Zachodniopomorski wydał decyzję z dnia 14 listopada 2019 r., znak: AP-1.7820.194-4.2019.PM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 102 na odcinku Wisełka – Międzywodzie, polegającej na budowie drogi dla rowerów (trasa Velo Baltica)”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego”* i nadal jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Pani E. P., Państwo N. i A. T. oraz Pani I. W.

W odwołaniach, wniesionych w terminie, strony skarżące podniosły zarzuty w stosunku do *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* oraz postępowania zakończonego wydaniem ww. decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. z 2020 r. poz. 1718) – jest obecnie Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, jak również rozpoznał zarzuty podniesione przez strony skarżące.

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

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

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego
(t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”. Jednakże, zgodnie z art. 25 ustawy nowelizującej, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, 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*”.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz
w *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

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

Ponadto, *inwestor* dołączył wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne:

* decyzję Burmistrza Wolina z dnia 8 lutego 2019 r., znak: BIO.6220.3.2018.AS, stwierdzającą brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie oddziaływać na środowisko polegającego na: „Rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 102 na odcinku Wisełka – Międzywodzie polegającej na budowie drogi dla rowerów (trasa Velo Baltica), zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni w Szczecinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 31 maja 2019 r., znak: SZ.ZUZ.4.421.42/6.2019.TS, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

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

W ocenie organu II instancji, Wojewoda Zachodniopomorski 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 Zachodniopomorski pismem z dnia 14 października 2019 r., znak: AP-1.7820.194-1.2019.PM, 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 Zachodniopomorskim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się
do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Zachodniopomorski wydał w dniu 14 listopada 2019 r. decyzję nr 21/2019, znak: AP-1/7820.194-4.2019.PM, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 102 na odcinku Wisełka – Międzywodzie, polegającej na budowie drogi dla rowerów (trasa Velo Baltica)”.

Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Zachodniopomorski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze opinie przedstawioną przez *inwestora*, ustosunkował się do zarzutów wniesionych przez stronę w toku postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Zachodniopomorski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Zachodniopomorski* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia
15 listopada 2019 r., znak: AP-1.7820.194-5/2019.PM, 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 Zachodniopomorskiego* (z zastrzeżeniem uchybienia, o którym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Zachodniopomorskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Zachodniopomorskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości 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.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ drugiej instancji stwierdził,
iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno – reformacyjnej.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g - h, i, j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów,budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, ograniczeń w korzystaniu
z nieruchomości dla realizacji takiego obowiązku, jak również dotyczące zezwolenia na jego wykonanie.

Zgodnie z treścią *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* na działce nr 753/14 (powstałej z podziału działki 753/4), z obrębu Międzywodzie ma zostać ustanowione ograniczenie w korzystaniu w związku
z przebudową zjazdu.

Niemniej, ze znajdującego się w aktach przedmiotowej sprawy, uproszczonego wypisu z rejestru gruntów, sporządzonego przez Starostę Kamieńskiego z dnia 16 listopada 2019 r., oraz treści analizy powiązań drogi z innymi drogami publicznymi, stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji
o zezwolenie na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej**,** wynika że działka 753/4, obręb Międzywodzie stanowi teren drogi (dr) – ul. Wakacyjnej, będącej drogą gminną DG 810034Z.

W związku z powyższym, pismem z dnia 9 września 2020 r., znak: DLI-I.7621.29.2019.PS.6 (DLI-I.4621.47.2019), Minister Rozwoju wezwał *inwestora* o wyjaśnienia, na czym polegać będą roboty budowlane projektowane na działce nr 753/14.

*Inwestor* udzielił odpowiedzi na powyższe wezwanie w piśmie z dnia 15 września 2020 r., znak: PWY-7785/2020. *Inwestor* wyjaśnił, że roboty budowlane na działce 753/14 polegać będą na przebudowie innej drogi publicznej, a nie na przebudowie zjazdu.

W konsekwencji *Minister*, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, dokonał stosownej zmiany w treści *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego.*

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał,
że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując zarzuty skarżących stron, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią
w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

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

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

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

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt
II OPS/2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej
na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej
w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych - Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust.
3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518
ze zm.)”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób
ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne (art. 21 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*”) w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

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

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

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów
podniesionych przez skarżących. *Inwestor,* stosownie do wezwań organu odwoławczego, odniósł się
do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów
i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy.

Państwo N. i A. T., odnieśli się do przesłanego im stanowiska *inwestora*, nie zgadzając się
z argumentacją przedstawioną przez wnioskodawcę.

Ponadto, w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego do organu II instancji wpłynęło pismo Pani A. C. z dnia 27 stycznia 2020 r., które zostało potraktowane przez organ odwoławczy, jako skarga wniesiona w trakcie postepowania, zgodnie z art. 234 *kpa.*

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez strony skarżące, *Minister* stwierdził, co następuje.

Ustosunkowując się do zarzutów Pani E. P., zwrócić należy uwagę, że sprowadzają się one
do obaw skarżącej co do wpływu przedmiotowej inwestycji drogowej na stan techniczny budynku mieszkalnego znajdującego się na działce, stanowiącej jej własność oraz innych obiektów - skarp, ogrodzeń, bram wjazdowych, schodów wejściowych, małej architektury oraz wpływu na możliwość dalszego użytkowania działki.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest analiza, jak również ocena, czy w ogóle, a jeśli tak, to w jaki sposób, użytkowanie przedmiotowej drogi będzie oddziaływało na nieruchomość skarżącej. Skarżąca nie może przedwcześnie zakładać, że już sama realizacja drogi może prowadzić do pogorszenia sposobu korzystania z jej działki lub powstania ewentualnych szkód w substancji budynku do niej należącego.

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

Projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za konstrukcję drogi i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, wymaganiami *ustawy Prawo budowlane*, przepisami innych ustaw oraz zasadami wiedzy technicznej. Powyższe musi być potwierdzone stosownym oświadczeniem o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie
z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, które w niniejszej sprawie znajduje się w projekcie budowlanym.

Należy podkreślić, że to projektant odpowiada za opracowanie projektu inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowania, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji w postaci decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W wypadku więc spełnienia przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 11b w zw. z art. 11d *specustawy drogowej* właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – art. 11a *specustawy drogowej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wskazać również należy, iż 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 z dniem 11 lipca 2003 r., wprowadziła 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*). Powyższe przepisy korespondują z szeroką odpowiedzialnością projektanta
za sporządzony przez niego projekt architektoniczno-budowlany – art. 20, art. 93 pkt. 1, art. 95 i nast. *ustawy Prawo budowlane* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, opubl. Legalis nr 1680462).

Jak już wyjaśniono powyżej w niniejszej decyzji, 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 zakresu i formy projektu budowlanego.* Zatem analizy poprzedzające sporządzenie projektu budowlanego i przyjętych w nim rozwiązań techniczno – projektowych, nie mogą stanowić przedmiotu rozstrzygania w przedmiotowym postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Kwestie te bowiem należą do obowiązków projektanta, do którego należy opracowanie projektu budowlanego.

Organ odwoławczy, po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora* stwierdza, że zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym przepisów techniczno-budowlanych określonych w rozporządzeniu 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, z późn. zm.), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dróg publicznych*”.

Niemniej jednak, jeżeli skarżąca uważa, iż doznaje szkody w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji i przyjętych rozwiązań projektowych, 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.

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

Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 23 stycznia 2020 r., na wysokości działki nr 186 obręb 0001 Wisełka, stanowiącej własność Pani E. P., projektuje się ciąg pieszo-rowerowy o szer. 3 m, znajdujący się w odległości ok. 1 m od istniejącej krawędzi drogi wojewódzkiej. Z uwagi na zbliżenie granicy działki do krawędzi jezdni w celu usytuowania ciągu pieszo-rowerowego konieczne jest poszerzenie pasa drogowego i zajęcie działki nr 186 (zajęcie wynosi około 189 m²). Ciąg pieszo-rowerowy został zaprojektowany po północnej stronie drogi wojewódzkiej nr 102 ze względu na zachowanie ciągłości
z resztą inwestycji oraz połączenie z istniejącą drogą rowerową w miejscowości Międzywodzie. Zaprojektowanie ciągu pieszo-rowerowego po stronie południowej w rejonie działki nr 186, wiązałoby się z koniecznością dwukrotnego pokonywania przez pieszych i rowerzystów drogi wojewódzkiej nr 102,
co naraziłoby ich na ryzyko potrącenia. Dzięki lokalizacji ciągu zgodnie z projektem, większość przyszłych użytkowników nie będzie narażona na ryzyko potencjalnych zdarzeń podczas poprzecznego przekraczania jezdni przez rowerzystów bądź pieszych.

Ze względu na próbę ograniczenia zajętości działki nr 186 ciąg pieszo-rowerowy został w jej rejonie zawężony z 4 m do 3 m. Kolejnym elementem ograniczającym zajętość działki nr 186 jest projektowana konstrukcja oporowa. Mury wykonane będą z prefabrykatów typu kątowego posadowionych w sposób „bezpośredni” - mury oporowe z elementów prefabrykowanych żelbetowych w kształcie litery „L",
o wysokościach dostosowanych do różnicy terenu. Zwieńczenie góry murów wykonane zostanie
w formie żelbetowego oczepu zespolonym połączonego z konstrukcją oporową.

Aktualny stan techniczny istniejącego muru oporowego jest zły - pęknięcia, niejednorodna struktura, wykruszenia, wychylenie w pionie w kierunku istniejącego chodnika. Budowa nowych konstrukcji oporowych w ramach rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 102 (podczas zabezpieczenia istniejących obiektów) uchroni właścicieli nieruchomości przed ryzykiem uszkodzeń spowodowanych zniszczeniem istniejącego muru, co mogłoby dodatkowo zagrażać niechronionym użytkownikom ruchu w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 102. Stopa muru oporowego znajdować się będzie pod ziemią dlatego możliwe będzie pełne odtworzenie schodów przy budynku mieszkalnym, co zostało wyszczególnione
i opisane w projekcie wykonawczym w taki sposób, aby wykonawca robót odtworzył je podczas prac budowlanych. Aby umożliwić w przyszłości ewentualny remont budynku projekt zakłada pozostawienie wolnej przestrzeni, aby nad stopą konstrukcji oporowej umożliwić rozstawienie rusztowań dla ściany budynku od strony drogi wojewódzkiej.

Na murach oporowych zgodnie z dokumentacją projektową projektuje się balustradę stalową (mur nr 7) oraz ogrodzenie z siatki stalowej (mur nr 8 i 9). Wobec powyższego częściowe odtworzenie ogrodzenia nastąpi już w ramach prac budowlanych wynikających z projektowanej ścieżki rowerowej.

Ciąg pieszo-rowerowy w rejonie działki nr 186 projektuje się po istniejącym terenie, nie zmienia się szerokości zjazdu do garażu (3,5 m). Wobec powyższego korzystanie ze zjazdu pozostanie niezakłócone. Wjazd od strony wschodniej ze względu na nietypową lokalizację zaprojektowano o szer. 4,5 m, przez co jest on szerszy, a zatem wygodniejszy w użytkowaniu, niż jest to obecnie. Wjazd został zaprojektowany prostopadle do osi drogi wojewódzkiej zgodnie z wymogami bezpieczeństwa, jednak poprzez jego poszerzenie poprawią się warunki jego korzystania przez pojazd asenizacyjny.

Jak wyjaśnił w rzeczonym piśmie *inwestor*, wskazywane przez skarżącą przyłącze wodociągowe, nie było zobrazowane na części graficznej projektu budowlanego, albowiem w czasie opracowywania dokumentacji projektowej do wniosku o wydanie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, przyłącze to nie istniało.

Niemniej, w projekcie budowlanym - części „Obiekty mostowe”, stanowiącym załącznik do *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* zawarto informację, że „*przed rozpoczęciem robót ziemnych należy wykonać próbne przekopy celem identyfikacji przebiegu ewentualnych niezinwentaryzowanych przewodów instalacyjnych. Prace w obrębie istniejących przewodów instalacyjnych należy uzgodnić
i prowadzić pod nadzorem użytkowników".*

W projekcie wykonawczym natomiast zamieszczono dodatkowy zapis o wybudowanym przyłączu, tak aby było one uwzględnione w przyszłych robotach budowlanych. Jeżeli podczas prac budowlanych istniejące przyłącza znajdą się w kolizji z konstrukcją muru, zostaną one przebudowane przez wykonawcę robót budowlanych.

Dodać należy, że poruszane przez skarżącą kwestie związane z realizacją *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego,* tj. obawy skarżącej, że roboty budowlanemogą spowodować fizyczne zniszczenie i naruszenie konstrukcji budynku mieszkalnego, nie mogą świadczyć o wadliwości zaskarżonej decyzji. Wyjaśnić należy, że *Minister* w ramach prowadzonego postępowania odwoławczego nie dysponuje instrumentami prawnymi, które mogą doprowadzić do zbadania prawidłowości wykonywanych prac budowlanych dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej.

Należy zauważyć, iż zgodnie z przepisami *ustawy Prawo budowlane* (art. 84 i art. 84a) kontrola zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji zatwierdzającej projekt budowlany należy do zadań odpowiednich organów nadzoru budowlanego. Do zadań tych należy również, zgodnie z art. 69 *ustawy Prawo* *budowlane* podejmowanie niezwłocznych działań zabezpieczających w sytuacji powstania niebezpieczeństwa dla ludzi i mienia,
na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego.

Zgodnie z dyspozycją art. 83 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* organem I instancji w stosunku do robót
i obiektów budowlanych, dla których w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej organem
I instancji jest wojewoda, tj. m.in. dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, wraz z obiektami
i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu - niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Ponadto należy zaznaczyć, że jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżący poniosą jakiekolwiek szkody materialne, to będzie im przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Abstrahując zatem od kwestii zasadności bądź bezzasadności ww. zarzutów skarżącej, wskazać należy,
iż merytoryczne ustosunkowanie się do ich treści nie leży w kompetencji *Ministra*.

Niemniej, wskazać należy, że w piśmie z dnia 23 stycznia 2020 r., *inwestor* wyjaśnił, że w projekcie wykonawczym został umieszczony zapis obligujący wykonawcę robót budowlanych do zabezpieczenia budynku przy wykonaniu muru oporowego oraz ciągu pieszo-rowerowego.

Co zaś się tyczy wskazywanych przez Panią E. P. likwidowanych w związku z przedmiotową inwestycją drogową – roślinnością, skarpami, ogrodzeniem, bramami, schodami i małą architekturą, podkreślić należy, że 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. Jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji Pani E. P. poniesie jakiekolwiek szkody materialne, to będzie jej przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym, o czym była już mowa powyżej. Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżącej, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Dodać należy, że w sprawie wysokości odszkodowania za utracone prawo własności do części działki,
a także elementy, obiekty i nasadzenia, znajdujące się na przejętym pod inwestycję gruncie, orzekać będzie Wojewoda Zachodniopomorski w odrębnym postępowaniu. Kwestie dotyczące wypłaty odszkodowania nie są zatem przedmiotem postępowania w sprawie zezwolenia na realizacje inwestycji drogowej, bowiem są one przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Zauważyć należy, iż kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane
z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Odnosząc się zaś do zarzutów Pani I. W. oraz Państwa N. i A. T. wskazać należy, że brak zgody skarżących na realizację przedmiotowej inwestycji na części ich działek kolejno nr 161/2 i 161/2,
z obrębu Kołczewo oraz nr 98/5, z obrębu Wisełka w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*,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. Wobec powyższego brak zgody skarżących stron na realizację przedmiotowej inwestycji na obszarze ich działek nie stanowi o wadliwości zaskarżonej *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*.

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 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.

Następnie szczególnego podkreślenia wymaga to, że w postępowaniu w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej organ jest związany wnioskiem *inwestora,* co do kształtu i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy drogowej* ustawodawca nie upoważnił bowiem organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji ani do dokonywać zmian w projekcie. Przepisy *specustawy drogowej* nakładają na organ architektoniczno-budowlany wyłącznie obowiązek oceny zgodności
z prawem przedstawionej inwestycji drogowej. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadały kompetencji do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

Tym samym, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Stosownie bowiem do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych i zostało obszernie powołane
w uzasadnieniu niniejszej decyzji, nie ma zatem potrzeby jego ponownego przytaczania.

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

Konieczna jest natomiast merytoryczna kontrola zasadności ingerencji w prawa jednostki przy realizacji inwestycji. *Minister* stoi na stanowisku, iż organ administracji publicznej ma obowiązek – wypełniany
w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej w odniesieniu do ww. działek skarżących – badania zasadności zakresu przejęcia nieruchomości stron pod inwestycję. Z tego względu organ wydający decyzję winien rozważyć zasadność zakresu wywłaszczenia w kontekście realizacji celów *specustawy drogowej*.

W ocenie *Ministra* analiza dokumentacji projektowej zatwierdzonej *decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego* wykazała, że niemożliwe było zaprojektowanie przedmiotowej inwestycji bez zajęcia części działek skarżących, w takim zakresie jak to zostało określone w *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*. Zdaniem *Ministra* zatwierdzony projekt budowlany nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Pani I. W. oraz Państwa N. i A. T. Ingerencja we własność związana z realizacją inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Tereny będące własnością skarżących strona nie zostały zajęte w wymiarze większym, niż jest to wymagane dla realizacji inwestycji.

W pismach z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz 15 września 2020 r., znak: PWY-7785/2020 *inwestor* przedstawił argumentację odnośnie konieczności zajęcia ww. działek skarżących stron pod przedmiotową inwestycję drogową. *Minister* po zapoznaniu się z tym stanowiskiem *inwestora*
i szczegółowej analizie akt sprawy stwierdza, iż jest ono oparte na rzeczowych argumentach i nie nosi cech dowolności.

Jak wyjaśnił *inwestor*, Pani I. W. jest właścicielką działki nr ewid. 161/2 w obrębie Kołczewo 1, której całkowita powierzchnia wynosi 0,1061 ha. Działka na podstawie *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego* została podzielona na dwie części tj. dz. nr ewid. 161/6 o pow. 0,0084 ha oraz działkę pozostającą przy dotychczasowym właścicielu - nr ewid. 161/5 pow. 0,0977 ha. Projekt rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 102 zakłada poszerzenie pasa drogowego od strony drogi wojewódzkiej i włączenie do pasa drogowego ww. działki nr ewid. 161/6. Zajęcie działki po linii długości od strony pasa drogowego wynosi od 1,25 m do 3,60 m, co daje sumaryczną powierzchnię zajęcia równą 84 m². Projekt zakłada dodatkowo rozbiórkę jednej z części istniejącego budynku gospodarczego usytuowanego na działce nr 161/2 oraz budowę nowej ściany zaślepiającej pozostałą część budynku gospodarczego oraz inne prace w tym: rozbiórkę ogrodzenia i bramy z furtką a także przebudowę zjazdu. Konieczność zajęcia nieruchomości Pani I. W. spowodowane jest budową ciągu pieszo-rowerowego o szer. 2,5 m na wysokości działki nr ewid. 161/2 oraz istniejącym, zbyt wąskim pasem drogowym drogi wojewódzkiej nr 102 w tym rejonie (odległość od krawędzi jezdni DW 102
do granicy istniejącego pasa drogowego wynosi ok. 1,4 m). Projektowany ciąg pieszo-rowerowy stanowi część trasy międzynarodowej Velo Baltica i nie ma technicznej możliwości zawężenia projektowanej trasy pieszo-rowerowej w tym miejscu, z uwagi na konieczność zachowania ciągłości jej szerokości. Wprowadzenie zawężenia byłoby niezgodne z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, lecz również wpływałoby na pogorszenie parametrów użytkowych ciągu. Ciąg pieszo-rowerowy został zaprojektowany po północnej stronie drogi wojewódzkiej nr 102 ze względu na konieczność zachowania spójności z pozostałą częścią inwestycji oraz koniecznością zachowania ciągłości lokalizacji strony planowanego ciągu z istniejącą w chwili obecnej drogą rowerową w miejscowości Międzywodzie, Przejście projektowanym ciągiem pieszo- rowerowym na drugą - południową stronę jezdni w rejonie działki nr ewid. 161/2 - wiązałaby się z koniecznością dwukrotnego przekroczenia pieszych
i rowerzystów drogi wojewódzkiej, co naraziłoby ich na zwiększenie prawdopodobieństwa kolizji drogowych w związku ze zwiększonym ruchem kołowym w tym rejonie. Wybór strony drogi wojewódzkiej, po której zaprojektowano ciąg pieszo-rowerowy poprzedziła również analiza źródeł
i celów podróży, która wykazała, że po stronie północnej znajduje się ich przeważająca większość. Lokalizacja ciągu pieszo-rowerowego zgodnie z projektem umożliwi również zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń drogowych związanych z poprzecznym przekraczaniem jezdni drogi wojewódzkiej przez niechronionych użytkowników ciągu pieszo-rowerowego. Nadmienić należy, że przejęcie części, tj. 84 m² nieruchomości gruntowej stanowi zaledwie 7,9 % powierzchni całkowitej nieruchomości skarżącej. Zajęcie takiej powierzchni części działki przejętej na poszerzenie pasa drogowego, jest stosunku do wielkości całej posesji, niewielkie i występuje jedynie od strony istniejącego pasa drogowego. Nie wpływa ono również na funkcjonowanie pozostałej części działki. Dostęp do drogi wojewódzkiej nr 102 również zostaje zachowany dzięki odtworzeniu zjazdu
do nieruchomości w tym samym miejscu, w którym funkcjonuje obecny zjazd. Dodatkowo nieruchomość posiada drugi wjazd na działkę od strony ul. Młyńskiej. Budowa ciągu pieszo-rowerowego w rejonie działki nr ewid. 161/2 zwiększy nie tylko atrakcyjność nieruchomości pod względem turystycznym ale również poprawi bezpieczeństwo niechronionych użytkowników ruchu, w tym dla oddalonego
o niespełna 120 m budynku punktu przedszkolnego przy publicznej szkole podstawowej w Kołczewie, znajdującego się po tej samej stronie drogi wojewódzkiej 102 jak projektowana droga rowerowa.

Natomiast przejęcie części działki nr 98/5, z obrębu 0001 Wisełka, należącej do Państwa N.
i A. T., wiąże się z koniecznością poszerzenia pasa drogowego w tym miejscu, niemniej powierzchnia przejmowanej, po podziale działki nr 98/5 nieruchomości nr 98/8, wynosi niespełna 6 m². Jak wyjaśnił *inwestor*, rozwiązania projektowe wykonano w taki sposób, aby do minimum zmniejszyć zajętość działki nr ewid. 98/5, a zastosowane rozwiązania w postaci konstrukcji oporowej istotnie zmniejszają zajęcie działki, w stosunku do tradycyjnej metody poszerzenia pasa drogowego nasypem drogowym ze skarpami, który dla *inwestora* byłby rozwiązaniem korzystniejszym pod względem ekonomicznym oraz znacznie prostszym w wykonaniu. Z takiego rozwiązania jednak zrezygnowano, aby maksymalnie zmniejszyć zajęcie nieruchomości Państwa T., do niezbędnego minimum. W najwęższym miejscu szerokość działki skarżących zmniejszy się z istniejącej szerokości 4,54 m do 3,84 m. Nie przewiduje się ingerencji w rozwiązania wysokościowe istniejącego dojazdu dla pozostałej części działki nr ewid. 98/5. Kolidujące sieci uzbrojenia terenu są przewidziane do przebudowy wg zatwierdzonego zaskarżoną decyzją projektu budowlanego. Zajęcie działki nr ewid. 98/5 spowodowane jest budową koniecznością budowy nowej zatoki autobusowej wraz z peronem dla osób wsiadających i wysiadających, korzystających z komunikacji publicznej. Lokalizacja zatoki autobusowej ze względu na gęstą zabudowę w miejscowości Wisełka i konieczność powiązania jej z przejściem dla pieszych oraz zatoką po przeciwnej stronie drogi wojewódzkiej nr 102, została wyznaczona przez zarządcę drogi wojewódzkiej
w rejonie działki nr 98/5. Zatoka autobusowa zwiększy bezpieczeństwo zarówno kierowców, jak
i niechronionych użytkowników ruchu. Dzięki budowie zatoki autobusowej, korzystające z niej pojazdy komunikacji zbiorowej nie będą musiały zatrzymywać się bezpośrednio na jezdni blokując pas ruchu dla pozostałych pojazdów poruszających się drogą wojewódzką nr 102, co szczególnie przy obecności bardzo dużej liczby turystów w okresie wakacyjnym, zdarza się bardzo często. Wraz z zatoką autobusową wybudowany zostanie prowadzący do niej chodnik. Na końcowym odcinku chodnika/peronu zatoki, zlokalizowane jest miejsce na usytuowanie wiaty autobusowej, gdzie podróżni znajdą możliwość schronienia podczas niesprzyjających warunków atmosferycznych.

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

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 określonego przebiegu inwestycji. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

Poruszane przez Panią I. W. oraz Państwo N. i A. T., kwestie utrudnień w dalszym prowadzeniu działalności, czy dogodniejszego wjazdu na posesję, stanowią w istocie próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*. Taksformułowanyinteres faktyczny skarżących jest analogiczny z interesem każdego innego podmiotu, na którego funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji (np. kwestie utrudnienia, wydłużenia dojazdów osób zamieszkujących w pobliżu drogi). Uznanie, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie art. 11f ust. 1 4 pkt *specustawy drogowej* winien podlegać interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowana inwestycją (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, opubl. Lex nr 1367353 i z dnia 3 września2013r., sygn. akt II OSK 1730/14, opubl. Lex nr 1664490).

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.

Za niezasadne należy uznać zarzuty Państwa N. i A. T., upatrujących wadliwości *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, w zatwierdzenia podziału ich nieruchomości bez konsultacji
ze skarżącymi, ustalenie numerów działek po podziale jako 98/7 i 98/8, przejście działki nr 98/8
na własność Województwa Zachodniopomorskiego, a w konsekwencji niewłaściwy podział nieruchomości nr 98/5 i nierzetelnie przeprowadzone postepowanie geodezyjne w tym zakresie.

Z dyspozycji art. 11d ust. 1 pkt 3 *specustawy drogowej* wynika, że wniosek o wydanie decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami. Decyzją o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości (art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*). Projekt takiego podziału, wykonywany w celu ustalenia przebiegu drogi i oznaczenia
co do tożsamości nieruchomości (lub ich części) podlegających przejęciu na cel publiczny, tworzy wyłącznie te granice, które powstają w wyniku podziału gruntu i wyłącznie dla określenia przebiegu drogi. Granice już na gruncie istniejące i niezmieniane w wyniku podziału podlegają wyłącznie mechanicznemu odzwierciedleniu na mapie – *inwestor* nie ma ani prawa, ani obowiązku odmiennego
od ujawnionego w krajowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym ustalania przebiegu takich granic (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt
VII SA/Wa 727/17).

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.

W tym względzie przepisy *specustawy drogowej* są przepisami szczególnymi w stosunku do przepisów ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o gospodarce nieruchomościami”*. Z przepisów *specustawy drogowej* wynika zaś, 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 *ustawie o gospodarce nieruchomości*, także co do konieczności przedstawienia określonych w art. 97 ust. 1a tej ostatniej ustawy dokumentów (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia
1 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 270/11, LEX nr 1104252).

Dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do opracowania materiałów graficznych, w tym projektów podziałów nieruchomości 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 w takiej sytuacji kwestionowana przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki 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). Klauzula przyjęcia map podziałowych do zasobów właściwego ośrodka geodezji
i kartografii stanowi wystarczający dowód, iż ww. mapy podziału zostały sporządzone z zachowaniem przepisów odrębnych.

W rozpoznawanej sprawie mapy z projektem podziałów nieruchomości zatwierdzone w *decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego*, w tym również mapa z projektem podziału działki skarżących, zostały wykonane przez uprawnionego geodetę i przyjęte wraz z wykazem zmian ewidencyjnych
do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Mapy z projektami podziału nieruchomości zostały opatrzone stosowną klauzulą. W oparciu o takie materiały orzekał Wojewoda Zachodniopomorski.

Skoro więc mapy projektowanych podziałów działek, stanowiące dla Wojewody Zachodniopomorskiego
podstawę do zatwierdzenia podziału nieruchomości, zostały w sposób oficjalny zatwierdzony przez właściwy ku temu organ, z potwierdzeniem dokonania oceny projektu podziału przez wyspecjalizowane do tego rodzaju czynności służby geodezyjno-kartograficzne, a rezultat opracowania zawiera operat techniczny wpisany do ewidencji materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego -
to ani Wojewoda Zachodniopomorski, ani *Minister* nie mieli nie tylko podstaw, ale również i prawa
do zakwestionowania takiego dokumentu i odmowy zatwierdzenia podziału.

Organ wydając decyzję o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i zatwierdzając podziału nieruchomości nie jest władny do kwestionowania zmian danych ewidencyjnych, które zostały przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą* *Prawo geodezyjne i kartograficzne*”, nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju,
a w zakresie zasobów powiatowych i wojewódzkich także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Stwierdzić zatem należy, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
i zatwierdzający podział nieruchomości, zobowiązany jest działać na podstawie przepisów *specustawy drogowej*, która przedmiotowe kwestie reguluje. Skoro natomiast przepisy *specustawy drogowej* nie uprawniają organu do wskazanego działania, nie mógł on poddawać pod wątpliwość zapisów określonych na mapie z projektem podziału nieruchomości (por. ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17).

Co więcej, zauważyć należy, iż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej
nie obejmuje rozgraniczenia wyodrębnionych nieruchomości w terenie (por. wyrok Naczelnego Sąd Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 158/11, wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 727/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ewidencyjnego wyodrębnienia linii rozgraniczających teren inwestycji nie należy utożsamiać z rozgraniczeniem nieruchomości w terenie, które ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Czynności podejmowane w związku z wykonywaniem prac geodezyjnych, o których mowa w art. 32 i 39 *ustawy* *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, nie są częścią postępowania w sprawie zezwolenia
na realizację inwestycji.

Z powyższych względów należy uznać, że podział działek, w tym podział działki skarżących, dla potrzeb przedmiotowej inwestycji został przeprowadzony zgodnie z prawem.

Dodać także wymaga, iż stosownie do art. 12 ust. 4 pkt 2 *specustawy drogowej*, działki stają się z mocy prawa własnością Województwa Zachodniopomorskiego z dniem, w którym *decyzja Wojewody* *Zachodniopomorskiego* stanie się ostateczna. Nabycie to nie jest przedmiotem orzekania w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, lecz stanowi skutek prawny tej decyzji, gdy stanie się ona ostateczna. Nabycie własności nieruchomości przez podmioty publicznoprawne w omawianej sytuacji następuje bowiem z woli samego ustawodawcy. Decyzja dotycząca inwestycji drogowej, jako wydana w określonym czasie, konkretyzuje czas zaistnienia woli ustawodawcy w zakresie uzyskania własności przez podmioty publicznoprawne, tj. z chwilą, gdy decyzja ta stanie się ostateczna. Decyzja ta konkretyzuje również przedmiot woli ustawodawcy poprzez władcze określenie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, który jest przeznaczony pod lokalizację drogi publicznej. Zaistnienie skutku prawnego w postaci uzyskania własności nieruchomości przez podmioty publicznoprawne nie zależy więc od woli organu orzekającego, lecz od jego oceny prawnej dopuszczalności wyznaczenia linii rozgraniczającej teren inwestycji drogowej w określonym miejscu (vide: M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010).

Wywłaszczeniowy charakter art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej* przejawia się w tym, iż dokonuje się władczego odebrania prawa własności nieruchomości. Odebranie to w żaden sposób nie zależy od woli dotychczasowego właściciela. W miejsce zaś odebranego prawa własności ustawodawca przyznał majątkowy równoważnik prawa w postaci odszkodowania. Szczególność omawianego przejęcia własności nieruchomości przejawia się także w jego bezwarunkowym uzyskaniu przez podmioty publicznoprawne. Także więc Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie mogą w ramach swojej woli zdecydować o uzyskaniu prawa własności nieruchomości, ponieważ nabywają to prawo niezależnie od swojej woli w tym względzie. Jedynym etapem kształtowania przez te podmioty terytorialnego zakresu przejmowanego prawa jest projektowanie linii rozgraniczających we wniosku o wydanie decyzji w sprawie inwestycji drogowej. Podmioty te kreują zatem granice przedmiotu nabycia, nie kreują natomiast samego faktu nabycia prawa własności.

Należy więc podkreślić, iż uzyskiwanie prawa własności nieruchomości lub ich części na podstawie art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej* stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Różni się ono jednak zasadniczo od wywłaszczenia zdefiniowanego w art. 112 i nast. *ustawy o gospodarce nieruchomościami.* Nie jest bowiem dokonywane w drodze decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym, kreującym skutek przejęcia prawa własności nieruchomości, gdzie przejęcie to jest przedmiotem orzekania w decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu. W taki bowiem sposób dokonuje się wywłaszczenia prawa własności nieruchomości na podstawie przepisów *ustawy* *o gospodarce nieruchomościami*.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym podkreśla się, że skutek przejęcia praw do nieruchomości nie jest efektem woli inwestora lub organu orzekającego, lecz następuje on z mocy samego prawa, jako skutek prawny ostateczności decyzji. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 283/10, decyzja w sprawie inwestycji drogowej wywołuje, z mocy samego prawa, skutek prawny w postaci przejścia prawa własności na inny podmiot. Nieruchomości, które ujęte zostały w obszar pasa drogowego wyznaczonego omawianą decyzją, stanowiące dotychczas własność przysługującą określonej osobie, z chwilą nabycia przez decyzję waloru decyzji ostatecznej, stają się przedmiotem własności Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć należy, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej łączy w sobie wykonanie władztwa publicznego z kilku etapów procesu decyzyjnego w klasycznej procedurze realizacji inwestycji, liczonej od powzięcia zamiaru przez inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych, służących urzeczywistnieniu tego zamiaru. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej łączy w sobie rozstrzygnięcia administracyjne z zakresu ustalenia lokalizacji inwestycji, zatwierdzenia podziału nieruchomości, przymusowego odebrania własności nieruchomości, zatwierdzenia projektu budowlanego oraz innych kwestii z zakresu prawa budowlanego dla pełnienia przez tę decyzję funkcji decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie jest to zatem klasyczne przejmowanie prawa własności
od podmiotów, którym prawa te dotychczas przysługują, lecz stanowi o powstaniu prawa własności
po stronie podmiotów publicznoprawnych (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*,* Komentarz. Wydanie 2. Warszawa 2010, s. 145-146).

Zatem 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, jak tego chcieliby Państwo N. i A. T. Reasumując podkreślić należy, iż *inwestor* nie musi mieć zgody na podjęcie czynności skutkujących wejściem na teren nieruchomości niezbędnych dla realizacji inwestycji, gdyż przejście własności nieruchomości niezbędnych do realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej,
w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi, o czym szerzej była już mowa powyżej, następuje z mocy prawa.

Odnosząc się do wniosku Państwa N. i A. T. o przeprowadzenie wizji lokalnej na okoliczność zmiany lokalizacji zatoki autobusowej, stwierdzić należy, że nie zasługuje on na uwzględnienie.

Zwrócić bowiem należy uwagę, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. 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 (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12 i z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15).

To, że organy mają obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego w sprawie, nie oznacza, że automatycznie powinny uwzględnić każdy wniosek dowodowy zgłoszony przez stronę. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko z faktu samego negowania stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę postępowania (inwestora) lub organ administracji.

W omawianej sprawie – jak już wskazano powyżej – wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy administracji ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Podkreślenia wymaga, iż w ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia.

Dodania wymaga, że szczególny charakter postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej polega m.in. na skróceniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego. Po raz kolejny wypada przypomnieć, że to inwestor decyduje o przebiegu projektowanej inwestycji. Prowadzenie dowodów z oględzin wskazywanych przez skarżących,
co do możliwości lokalizacji przedmiotowej inwestycji w inny sposób, nie tylko nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem inwestora nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 762/17, 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).

Odnosząc się natomiast do wniosku Pani A. C. z dnia 27 stycznia 2020 r., uzupełnionego pismem z dnia 10 marca 2020 r., o korektę projektu przebiegu ścieżki rowerowej, tak, by jej lokalizacja znalazła się poza terenem jej ogrodu, ponieważ znajdują się tam stanowiska zwierząt chronionych, *Minister* zważył, co następuje.

Biorąc pod uwagę treść ww. pism należało je potraktować jako skargę w rozumieniu art. 234 *kpa*.

Stosownie do przepisu art. 234 pkt 1 *kpa*, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Oznacza to, że skarga wniesiona w związku z treścią decyzji organu pierwszej instancji, w terminie przewidzianym w ustawie do złożenia odwołania, podlega rozpatrzeniu jako odwołanie od tej decyzji.

Po przeanalizowaniu pism Pani A. C. wyjaśnić należy, o czym była już mowa powyżej,
że organy orzekające w niniejszej sprawie nie posiadają kompetencji do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Gospodarzem projektu jest tylko *inwestor,* organ wydający decyzję w oparciu o przedłożony projekt nie jest uprawniony do ingerowania w jego założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej. Tym samym,
to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań, a rola organu ogranicza się
do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Kwestie, wpływu przedmiotowej inwestycji drogowej na środowisko, w tym również badanie istnienia
w miejscu lokalizacji inwestycji, stanowisk zwierząt będących pod ochroną, odbywa się na etapie uzyskiwania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydanie decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia
są wiążące. Tak więc należy stwierdzić, że to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym także analiza występowania gatunków zwierząt chronionych i to na tym etapie powinny być zgłaszane wszelkie uwagi i zastrzeżenia (takie jak np. przedstawiona na obecnym etapie kopia inwentaryzacji przyrodniczej sporządzonej w styczniu 2020 r.) dotyczące wpływu ww. inwestycji na środowisko. Jak wynika z treści *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* takich uwag nie złożono. Natomiast zarówno Wojewoda Zachodniopomorski, jak i organ odwoławczy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej z mocy prawa są związani ustaleniami decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji omawianego przedsięwzięcia. Stosowanie bowiem do art. 86 pkt 2 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 [(Dz.U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.)](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20081991227), decyzja
o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Jak wynika z *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,* planowane przedsięwzięcie znajduje się
w granicach obszaru Natura 2000 Wolin i Uznam PLH320019. Na podstawie przeprowadzonej
na potrzeby analizowanego przedsięwzięcia inwentaryzacji przyrodniczej stwierdzono, iż w granicach inwestycji nie znajdują się siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin wymienione w załączniku nr l i II Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. W związku z powyższym realizacja analizowanego przedsięwzięcia nie wpłynie negatywnie na przedmioty ochrony obszaru Natura 2000 Wolin i Uznam PLH320019. Inwestycja zlokalizowana jest w sąsiedztwie Wolińskiego Parku Narodowego oraz rezerwatu przyrody „Nadmorski Bór Storczykowy". Planowana droga rowerowa oraz ciąg pieszo-rowerowy zostały miejscowo zawężone oraz przybliżone do krawędzi drogi wojewódzkiej nr 102, dzięki czemu przebieg przedsięwzięcia nie koliduje z ww., obszarowymi formami ochrony przyrody i nie są przewidziane tam żadne wycinki drzew ani inne roboty budowlane. Jednakże z uwagi na sąsiedztwo terenów objętych ochroną oraz to, iż poza obszarami chronionymi planowana jest wycinka drzew *inwestor* zobowiązany jest do następujących działań:

a) podczas prac realizacyjnych nie zniszczyć roślinności znajdującej się poza terenem objętym inwestycją;

b) prace realizacyjne w sąsiedztwie drzew prowadzić ze szczególną ostrożnością, a najbardziej narażone drzewa oraz ich korzenie, zabezpieczyć przed nieumyślnym uszkodzeniem;

c) przed przystąpieniem do wycinki drzew, zlecić przeprowadzenie nadzoru przyrodniczego pod kątem występowania chronionych gatunków fauny i flory na egzemplarzach przewidzianych do wycinki.
W przypadku, gdy nadzór przyrodniczy potwierdzi występowanie gatunków chronionych na drzewach przewidzianych do wycinki, *inwestor* zobowiązany będzie do uzyskania stosownej zgody wydawanej
w myśl art. 56 ustawy o ochronie przyrody.

Opiniujący to zamierzenie na etapie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie również nie dostrzegł zagrożeń wynikających z realizacji przedmiotowej inwestycji.

Wskazać przy tym należy, iż ingerencja w działkę nr 200/1, jest minimalna, bowiem dotyczy jedynie
14 m2 działki nr 200/10.

Niemniej, takie stanowisko nie zwalnia inwestora od obowiązków przestrzegania przepisów innych ustaw, w tym wspomnianego już art. 56 ustawy o ochronie przyrody.

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 Zachodniopomorskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona
za pośrednictwem Ministra Rozwoju, Pracy 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*.