



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 5 września 2019 r.

DLI-III.4621.8.2018.KM.19

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, 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 2018 r., poz. 1474), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pana Jana Sosnowskiego, Pani Anny Cembik i Pani Kamili Pawlak od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 74/18 z dnia 19 kwietnia 2018 r., znak: IR-II.7820.1.2018.RP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ciągu pieszo-rowerowego przy drodze krajowej Nr 45 na odcinku Gaszyn-Wieluń od km 170+730 do km 171+600, z wyłączeniem odcinka od km 171+025,33 do km 171+318,79,

- I. **Uchylam** w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji znajdujący się na stronie 4, w wierszach od 13 do 23, licząc od góry strony, zapis:

„5. Ustalam warunki dotyczące budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych i zjazdów, niewchodzące w skład projektowanego pasa drogowego:

- a) Określam obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych oraz zjazdów poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji na działkach określonych w pkt 5 podpunkt b;
- b) Dla realizacji obowiązku, o którym mowa w punkcie 5 podpunkt a decyzji określam ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, poprzez udzielenie zezwolenia na budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych oraz zjazdów zgodnie z poniższym wykazem:”

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie w miejsce uchylenia, na stronie 4, nowego zapisu:

„5. Ustalam warunki dotyczące budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych i zjazdów, niewchodzące w skład projektowanego pasa drogowego:

- a) Określam obowiązek budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych oraz zjazdów poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji na działkach określonych w pkt 5 podpunkt b;
- b) Dla realizacji obowiązku, o którym mowa w punkcie 5 podpunkt a decyzji określam ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, poprzez udzielenie zezwolenia na budowę lub przebudowę sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych oraz zjazdów zgodnie z poniższym wykazem:”.

- II. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 2 stycznia 2018 r., uzupełnionym i zmienionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez Pana Pawła Telickiego, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji

o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla zadania pn.: „Budowa ciągu pieszo-rowerowego przy drodze krajowej Nr 45 na odcinku Gaszyn-Wieluń od km 170+730 do km 171+600”, polegająca na budowie ciągu pieszego i rowerowego oraz wykonaniu zatok autobusowych w miejscach występowania istniejących przystanków komunikacji publicznej na odcinku od km 170+730 do km 171+600 z wyłączeniem odcinka od km 171+025,33 do km 171+318,79, budowie odwodnienia drogi, przebudowie zjazdów, przebudowie oświetlenia, budowie kanału technologicznego, przebudowie kolidujących sieci uzbrojenia terenu.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 19 kwietnia 2018 r. decyzję Nr 74/18, znak: IR-II.7820.1.2018.RP, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie ciągu pieszo-rowerowego przy drodze krajowej Nr 45 na odcinku Gaszyn-Wieluń od km 170+730 do km 171+600, z wyłączeniem odcinka od km 171+025,33 do km 171+318,79, zwaną dalej „decyzją Wojewody Łódzkiego”.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołania do Ministra Inwestycji i Rozwoju, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli: Pan Jan Sosnowski, Pani Anna Cembik, Pani Kamila Pawlak, Pani Anna Sosnowska-Babiś oraz Pani Barbara Sosnowska.

W związku z faktem, iż odwołania Pani Anny Sosnowskiej-Babiś i Pani Barbary Sosnowskiej wniesione zostały z uchybieniem terminu do ich wniesienia, odrębnymi postanowieniami, wydanymi na podstawie art. 134 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołań od *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

W odwołaniu z dnia 14 maja 2018 r. [nadanym w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2188, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w dniu 18 maja 2018 r.] Pan Jan Sosnowski wskazał, że jako właściciel działki nr 605/2 obręb 0005 Gaszyn nie zgadza się na zajęcie części tej nieruchomości pod przedmiotową inwestycję. Skarżący zasygnalizował, że pomimo wystosowanych przez niego pism nie otrzymał odpowiedzi „od żadnej z instytucji”. Skarżący zauważył, że Wojewoda Łódzki pismem z dnia 14 marca 2018 r. wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w kwestiach poruszonych przez strony postępowania oraz do szczegółowego uzasadnienia zajętogo stanowiska – odpowiedzi takiej Skarżący jednak nie otrzymał. Pan Jan Sosnowski zaznaczył, że jego działka zajmowana jest pod inwestycję bez żadnych tłumaczeń i wyjaśnień, wbrew jego woli.

W odwołaniach z dnia 28 maja 2018 r. (nadanych w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu *ustawy Prawo pocztowe*, w dniu 29 maja 2018 r.) Pani Anna Cembik i Pani Kamila Pawlak podniosły, że nie zgadzają się na wydzielenie z ich działek – powierzchni 45 m² w przypadku działki Pani Anny Cembik, tj. działki nr 587/2 obręb 0005 Gaszyn, i powierzchni 50 m² w przypadku działki Pani Kamili Pawlak, tj. działki nr 587/1 obręb 0005 Gaszyn, ponieważ na wydzielonych częściach nieruchomości znajdują się liczne nasadzenia oddzielające teren podwórka od jezdni, co powoduje obniżenie hałasu generowanego przez przejeżdżające samochody. W ocenie Skarżących projektowana inwestycja, polegająca na budowie ciągu pieszo-rowerowego, może zostać zrealizowana bez ingerencji w teren ich działek, gdyż „odległość od krawędzi jezdni do krawędzi płotu wynosi 5,10 mb”, co jest wystarczającą szerokością na realizację ww. przedsięwzięcia. Jako przykład Skarżące podały ciąg pieszo-rowerowy zrealizowany wzdłuż DK 43 na odcinku Julianpol-Jaworzno. Ponadto, zdaniem Skarżących, lepsza lokalizacja przedmiotowego ciągu pieszo-rowerowego byłaby po przeciwnej stronie jezdni, gdzie taki ciąg już istnieje i wówczas nowopowstały ciąg byłby jego kontynuacją. Według Skarżących za taką lokalizacją przemawia również fakt, iż na działkach nr 712, 713, 714 powstają nowe budynki mieszkalne. Wobec powyższego Skarżące wniosły o uchylenie *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Opisane powyżej odwołania wniesiono w terminie.

W piśmie z dnia 10 maja 2018 r., stanowiącym uzupełnienie ww. odwołań od *decyzji Wojewody Łódzkiego*, Pan Jan Sosnowski, Pani Anna Cembik i Pani Kamila Pawlak zwrócili uwagę, że po przeciwnej stronie ich działek wybudowany jest ciąg pieszy, w związku z czym wybudowanie dalszej części ww. ciągu po stronie działek Skarżących spowoduje niebezpieczeństwo, ponieważ piesi dochodząc do końca chodnika, będą musieli przejść przez jezdnię, aby dalej iść chodnikiem. Skarżący dostrzegali, że chodnik, który już istnieje, „jest umieszczony na rowie i zakryto go w całości”. Zdaniem

Skarżących planowany chodnik również powinien być „zakryty: umieszczony w rowie”, ponieważ wówczas nie będzie trzeba przejmować części działek pod przedmiotową inwestycję.

Ponadto, Pan Jan Sosnowski wskazał, że w 2016 r. wydano zgodę na budowę domu na działce nr 605/1 należącej do jego córki – Pani Anny Sosnowskiej-Babiś i „wtedy nikt nie mówił o żadnych inwestycjach, o budowie ronda, chodnika, chociaż były już projekty i plany”. Pan Jan Sosnowski podkreślił, że gdyby jego rodzina wiedziała o tych zamierzeniach, nie wybudowałaby domu, na który wydała oszczędności życia.

W ww. piśmie z dnia 10 maja 2018 r. Skarżący stwierdzili również, iż bezprawnie żądano od nich aktów własności działek po to, aby ich działki podzielić i zająć pod inwestycję, powołując się przy tym na *specustawę drogową*. W przekonaniu Skarżących planowana inwestycja nie powinna być realizowana w trybie *specustawy drogowej*, ponieważ nie jest to budowa nowej drogi, a jedynie przebudowa.

Poza tym Skarżący nadmienili, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wycięła drzewa znajdujące się na ich działkach (poza pasem drogowym), sprzedała je, pozostawiając Skarżącym gałęzie do posprzątania.

Argumenty sformułowane w ww. piśmie z dnia 10 maja 2018 r. zostały powtórzone przez Pana Jana Sosnowskiego w piśmie z dnia 13 lipca 2018 r.

Pismem z dnia 14 lipca 2018 r. Pan Jan Sosnowski i Pani Kamila Pawlak uzupełnili swoje odwołania, podnosząc nowy zarzut, iż spotkanie z mieszkańcami bezpośrednio zainteresowanymi budową chodnika powinno odbyć się przed opracowaniem jakiegokolwiek projektu inwestycji, a nie w dniu „28 maja”.

W piśmie z dnia 8 września 2018 r. Pan Jan Sosnowski przedstawił dodatkową argumentację przemawiającą za lokalizacją chodnika po prawej stronie drogi krajowej Nr 45. Skarżący wyjaśnił, że po prawej stronie jest więcej zabudowań oraz znajdują się działki przeznaczone pod budowę domów jednorodzinnych. Poza tym, chodnik istnieje we wsi po prawej stronie. Po prawej stronie znajduje się również szkoła podstawowa, a więc dzieci wychodząc ze szkoły, nie musiałyby przechodzić przez jezdnię, aby iść chodnikiem. Skarżący dodał, że po prawej stronie są już dwie ulice: Modrakowa oraz Graniczna, a w planach jest budowa trzeciej ulicy biegnącej od ul. Częstochowskiej w Wieluniu. W ocenie Skarżącego przy trzech ulicach będzie większy ruch pieszy i rowerowy w celu dojścia do swoich posesji, a nie jak twierdzi *inwestor* – z jednej bocznej ulicy (ul. Powstańców Warszawy) znajdującej się po lewej stronie drogi krajowej Nr 45. Z uwagi na trzy ww. ulice będzie trzeba zrobić trzy przejścia dla pieszych, jeśli chodnik będzie budowany po lewej stronie, co – zdaniem Skarżącego – świadczy o „absurdzie i bezmyślności”.

Pan Jan Sosnowski, starając się wykazać, że chodnik powinien być umiejscowiony po prawej stronie drogi krajowej Nr 45, podał, że „istniejący pas drogowy od krawędzi drogi do granicy pasa drogowego wynosi 5,68 m, a po lewej stronie 3 m 45 cm”. Zdaniem Skarżącego, jeśli chodnik powstanie po prawej stronie, to nie będzie trzeba wchodzić w działki stanowiące własność prywatną. Skarżący zaznaczył też, że droga krajowa Nr 45 ma 6,1 m, a więc niepotrzebna jest aż tak duża powierzchnia na chodnik. Dodatkowo, Skarżący zwrócił uwagę, że po prawej stronie biegnie linia prądu, co oznacza, że „nie trzeba będzie od nowa tego robić”.

Pan Jan Sosnowski skonkludował, że budowa chodnika po prawej stronie drogi krajowej Nr 45 ma więcej zalet niż budowa po lewej stronie, a mianowicie: nie będzie trzeba rozbierać płotów, wycinać drzew ozdobnych, zabierać terenów prywatnych, chodnik nie będzie znajdował się pod oknami domów, nie będzie trzeba robić trzech przejść dla pieszych, dzieci wychodzące ze szkoły pójdą chodnikiem bez konieczności przechodzenia na drugą stronę drogi, a poza tym, jest więcej zabudowań i „dojść do swoich posesji”.

W kolejnym piśmie złożonym w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju w dniu 16 października 2018 r., nieopatrzonego datą dzienną, Pan Jan Sosnowski, Pani Anna Cembik i Pani Kamila Pawlak podnieśli, że wyznaczenie nowego pasa drogowego odbyło się bez ich udziału oraz zgody. Skarżący zauważyli również, że działki przewidziane pod realizację przedmiotowej inwestycji dzieli się pomimo braku rozstrzygnięcia sprawy przez Ministra Inwestycji i Rozwoju.

W ww. piśmie wskazano też, że w 2018 r. wydano pozwolenie na budowę domów jednorodzinnych na działce nr 605/2, bez jakiegokolwiek wzmianki o planowanej budowie chodnika na terenie ww. działki. Poza tym, na działce nr 605/1 wybudowano dom zgodnie z pozwoleniem na budowę wydanym w 2016 r., przy czym okazuje się, że pod domem będzie przebiegać chodnik.

Skarżący ponownie zaakcentowali, że po przeciwnej stronie ich działek wybudowany jest chodnik, w związku z czym można go dalej dobudować w stronę Wielunia, nie zabierając nikomu działek, bo pobocze ma 5,9 m. Dzięki temu nie będzie trzeba rozbierać istniejących płotów i usuwać drzew ozdobnych zmniejszających hałas od strony drogi. Skarżący zwrócili również uwagę na możliwość budowy ciągu pieszo-rowerowego z wykorzystaniem istniejących rowów przydrożnych, na co nie chce zgodzić się *inwestor*. Kolejnym argumentem za budową chodnika po prawej stronie drogi krajowej Nr 45 jest – według Skarżących – obecność szkoły podstawowej w Gaszynie oraz cmentarza pod Wieluniem, albowiem piesi nie musieliby przechodzić przez jezdnię na drugą stronę. Ponadto, jak zauważyli Skarżący, po prawej stronie drogi krajowej Nr 45 są dwie ulice poprzeczne do ul. Opolskiej oraz planowana jest trzecia ulica od strony ul. Częstochowskiej do planowanego ronda, co oznacza wzrost gęstości zabudowań jednorodzinnych. Skarżący stwierdzili, że przy realizacji spornej inwestycji chroniony jest interes osób trzecich, gdyż po przeciwnej stronie drogi „za cichym przyzwoleniem władz miasta” ma powstać stacja paliw, która nie mieści się w granicach działki ze strefą ochronną.

Następnie, w piśmie z dnia 11 marca 2019 r. Pan Jan Sosnowski, Pani Anna Cembik i Pani Kamila Pawlak zaprezentowali stanowisko, iż planowany chodnik wykracza poza pas drogowy drogi krajowej Nr 45, więc nie jest on częścią istniejącej drogi, a co za tym idzie – jego budowa nie może być realizowana na podstawie *specustawy drogowej*. Stąd też Skarżący uznali, że nie ma podstawy prawnej do wywłaszczania nieruchomości pod inwestycję wychodzącą poza pas drogowy.

Skarżący ponownie zaznaczyli, że za lokalizacją ciągu pieszo-rowerowego po prawej stronie drogi krajowej Nr 45, czyli po stronie przeciwnej do tej preferowanej przez *inwestora*, przemawiają skrzyżowania drogi z ul. Modrakową, ul. Graniczną i nowo powstającą ulicą z zabudową jednorodziną. Ponadto, po tej stronie istnieje już fragment chodnika w Gaszynie prowadzący do szkoły podstawowej. Według Skarżących zdrowy rozsądek nakazuje kontynuację chodnika aż do Wielunia, zaś skierowanie ruchu pieszych i rowerów na lewą stronę drogi krajowej Nr 45 stworzy niepotrzebne niebezpieczeństwo. Skarżący zaakcentowali też, że planowany chodnik po lewej stronie „nie będzie miał ciągłości na początku i na jego końcu – będzie kończył się w polu”.

W ocenie Skarżących lokalizacja przedmiotowej inwestycji po prawej stronie drogi krajowej Nr 45 jest korzystniejsza, a mianowicie jest bezpieczniejsza, bardziej logiczna z punktu widzenia pieszego i rowerzysty oraz mniej konfliktowa – nie ma po tej stronie zabudowy.

Na zakończenie Skarżący stwierdzili, że w razie wątpliwości organ odwoławczy powinien zarządzić wizję lokalną.

Do ww. pisma z dnia 11 marca 2019 r. Skarżący załączyli szkic, przedstawiając wady rozwiązania przyjętego przez *inwestora*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r., poz. 94, z późn. zm.) – jest Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują korygowanie zarówno 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 administracji publicznej powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i art. 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest

do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Łódzkiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak również rozpoznał zarzuty podniesione przez Pana Jana Sosnowskiego, Panią Annę Cembik i Panią Kamilę Pawlak.

Stosownie do art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił właściwy zarządca drogi, tj. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, dołączono mapy zawierające projekty podziału nieruchomości (art. 11d ust. 1 pkt 3 ww. ustawy). W myśl art. 11d ust. 1 pkt 2 i pkt 4 *specustawy drogowej*, we wniosku zawarto analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt budowlany został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1186, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu budowlanego 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 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).

Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, jak i wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne, tj. decyzję Starosty Wieluńskiego z dnia 8 listopada 2017 r., znak: RS.6341.27.2017, udzielającą 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 ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

Następnie, organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

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

Zgodnie z art. 11d ust. 5 *specustawy drogowej*, Wojewoda Łódzki doręczył zawiadomienie z dnia 21 lutego 2018 r., znak: IR-II.7820.1.2018.RP, o wszczęciu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie wnioskodawcy oraz właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie przedmiotowej decyzji, na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń umieszczonych na tablicach ogłoszeń Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz Urzędu

Miejskiego w Wieluniu, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej – Dziennik Łódzki Miasto+Region z dnia 28 lutego 2018 r. W przedmiotowym zawiadomieniu i obwieszczeniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W toku postępowania przed Wojewodą Łódzkim strony postępowania wniosły zastrzeżenia i wnioski, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 19 kwietnia 2018 r. decyzję Nr 74/18, znak: IR-II.7820.1.2018.RP, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na względzie opinię przedstawioną przez *inwestora*, ustosunkował się do zarzutów i wniosków podniesionych przez strony postępowania.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Łódzkiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej* (z zastrzeżeniem uchylenia, o którym będzie mowa poniżej).

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego w treści przedmiotowej decyzji – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna (najkrótszy dopuszczalny termin).

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń umieszczonych na tablicach ogłoszeń Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi oraz Urzędu Miejskiego w Wieluniu, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów i w prasie lokalnej – Dziennik Łódzki Miasto+Region z dnia 8 maja 2018 r. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień z dnia 27 kwietnia 2018 r., znak: IR-II.7820.1.2018.RP, wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana przez organ I instancji decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwia organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie w części i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

W pkt 5 ocenianej decyzji Wojewoda Łódzki zawarł ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu, innych dróg publicznych i zjazdów. Jednak z akt rozpatrywanej sprawy nie wynika, aby w ramach ograniczeń określonych w art. 11f ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* wnioskodawca planował budowę lub przebudowę innych dróg publicznych. We wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla projektowanego zadania inwestycyjnego *inwestor* wskazał, że – oprócz budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz zjazdów na wymienionych we wniosku działkach – na działce nr 55 obręb 0014 Miasto Wieluń, stanowiącej pas drogi krajowej Nr 45, przewidziana jest przebudowa rowu. Pismem z dnia 22 sierpnia 2019 r., złożonym na etapie postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, *inwestor* doprecyzował, że na ww. działce nr 55 planowane są roboty polegające na budowie i przebudowie urządzeń wodnych, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. f *specustawy drogowej*.

Konsekwencją powyższego jest zmiana dokonana przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, szczegółowo określona w pkt I niniejszej decyzji. *Minister* orzekł, że obowiązki nałożone na *inwestora* w trybie art. 11f ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej* obejmują dokonanie budowy lub przebudowy urządzeń wodnych, a nie – jak wskazał organ I instancji – innych dróg publicznych.

Organ odwoławczy, dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 15 *kpa*.

Badając prawidłowość pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził brak podstaw do jej zakwestionowania.

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

Ponadto, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 i pkt 3 *specustawy drogowej*, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku, nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*, bowiem stosownie do przepisu art. 11e *specustawy drogowej* nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16, i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

W tym miejscu zasadnym jest również przywołanie stanowiska przedstawionego przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 2/14, odmawiającym podjęcia, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Czy przesłanki niezbędności i celowości realizacji inwestycji publicznej w kształcie przedstawionym przez inwestora, mieszczą się w zakresie oceny przez organ administracji publicznej wniosku inwestora o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), pod kątem spełniania przez ten wniosek dopuszczalności wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)?”. Według Sądu, Rzecznik Praw Obywatelskich w istocie rzeczy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które dotyczy istotnego problemu konstytucyjnego, co do tego w jaki sposób ma być oceniana dopuszczalność pozbawienia własności z uwagi na cele publiczne [art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2204, z późn. zm.)] 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 wyłączonej; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia 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 wyłączone. 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 – wyłączonej. 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 wyłączonej nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa organ administracji publicznej 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, pismami z dnia 28 czerwca 2018 r., znak: DLI-III.4621.8.2018.KM.2, oraz z dnia 31 grudnia 2018 r., znak: DLI-III.4621.8.2018.KM.9, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, poruszonych przez skarżące strony.

Pismami z dnia 11 lipca 2018 r., znak: 2018/07/00485, oraz z dnia 14 stycznia 2019 r., znak: 2019/01/00836, *inwestor* odniósł się do uwag skarżących stron.

Powyższe stanowiska *inwestora* organ odwoławczy przesłał skarżącym stronom przy pismach z dnia 29 sierpnia 2018 r., znak: DLI-III.4621.8.2018.KM.4, oraz z dnia 26 lutego 2019 r., znak: DLI-III.4621.8.2018.KM.11, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

Skarżący skorzystali z ww. prawa i złożyli do organu odwoławczego pisma opisane już we wcześniejszej części niniejszej decyzji *Ministra* (tj. pisma z dnia 8 września 2018 r. i z dnia 11 marca 2019 r.), przy których to pismach wnieśli uwagi wobec przedstawionych przez *inwestora* argumentów w przedmiocie lokalizacji projektowanego przedsięwzięcia drogowego.

Po uzyskaniu stanowisk *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów zawartych w odwołaniach i uzupełniających je pismach, *Minister* stwierdził, co następuje.

Na aprobatę nie zasługuje argumentacja Skarżących, iż przedmiotowa inwestycja nie powinna być realizowana w trybie *specustawy drogowej*, ponieważ – jak wskazali Skarżący – nie jest to budowa nowej drogi, a jedynie przebudowa, a co więcej, planowany chodnik wykracza poza pas drogowy drogi krajowej Nr 45 i nie jest on częścią istniejącej drogi.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*, ustawa ta określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”. Pojęcie „inwestycji” należy rozumieć szeroko, co oznacza, że obejmuje ona nie tylko budowę, ale również przebudowę bądź remont drogi publicznej (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II OSK 1032/12).

Ustawa o drogach publicznych w art. 4 pkt 2 stanowi zaś, że droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Natomiast jezdnia to część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów (art. 4 pkt 5 ww. ustawy). Z kolei chodnik, według art. 4 pkt 6 *ustawy o drogach publicznych*, to część drogi przeznaczona do ruchu pieszych.

Z powyższego wynika, że chodnik, znajdujący się w pasie drogowym drogi publicznej, jest elementem tej drogi, co prowadzi do wniosku, że dobudowanie chodnika w pasie drogowym istniejącej drogi jest inwestycją dotyczącą istniejącej drogi – stanowi jej przebudowę (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1646/17). Znajduje to potwierdzenie w treści art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990, z późn. zm.), według którego droga to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

Zaprojektowanie w granicach pasa drogi publicznej chodnika, w ramach rozbudowy czy przebudowy drogi publicznej, mieści się zatem w pojęciu inwestycji drogowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 *specustawy drogowej*. Co więcej, zlokalizowanie chodnika w liniach rozgraniczających drogi publicznej przewiduje wprost § 43 – § 45 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 124), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”.

Z dokumentacji niniejszej sprawy wynika, że planowana inwestycja polega na poszerzeniu pasa drogowego drogi krajowej Nr 45 i usytuowaniu w nim m.in. chodnika. W istocie więc budowa chodnika stanowi rozbudowę istniejącej już drogi publicznej, a co za tym idzie, wnioskowana inwestycja może być realizowana w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3337/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2663/15). W rezultacie objęcie projektowanego chodnika decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej należy uznać za uzasadnione.

Mając na uwadze, iż Skarżący nie wyrazili zgody na zajęcie części ich nieruchomości pod realizację przedmiotowej inwestycji, podkreślić należy, że organ administracji publicznej właściwy w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie posiada kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. O przebiegu drogi i rozwiązaniach technicznych decyduje zarządca drogi (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13). Organ administracji publicznej bada jedynie legalność inwestycji będącej przedmiotem wniosku inwestora. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ do wydania decyzji odmawiającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Jeśli nie występuje taka sytuacja, organ jest zobligowany wydać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej organy nie mogą oceniać przesłanek ekonomicznych oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. To inwestor, którym jest właściwy zarządca drogi, posiada wiedzę i odpowiednie kompetencje w zakresie wyboru miejsca, zakresu i sposobu realizacji przedsięwzięcia

drogowego, natomiast organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oceniają jedynie legalność zamierzeń inwestora, a nie potrzebę realizacji czy ich celowość.

W niniejszej sprawie zatem ani Wojewoda Łódzki, ani *Minister*, nie mogli dokonać zmian w przedstawionej przez wnioskodawcę koncepcji przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej. Przy czym przepisy *specustawy drogowej* nie określają obowiązku zaproponowania przez inwestora różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organy orzekające w I i II instancji mają jedynie obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił inwestor. W analizowanej sprawie, po dokonaniu kontroli *decyzji Wojewody Łódzkiego*, *Minister* nie dopatrzył się uchybień w zaproponowanym przez *inwestora* przebiegu inwestycji.

Wskazać przy tym należy, że przedmiotem inwestycji objętej niniejszym postępowaniem jest rozbudowa istniejącej drogi publicznej polegająca na budowie ciągu pieszo-rowerowego w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w ciągu drogi krajowej Nr 45. Jak wyjaśnił *inwestor* w piśmie z dnia 11 lipca 2018 r., planowana inwestycja ma zapewnić bezpieczne poruszanie się pieszych i rowerzystów w miejscowości Gaszyn, jak również na odcinku pomiędzy Gaszynem i Wieluniem. Powyższe planuje się osiągnąć poprzez budowę chodnika, ścieżki rowerowej, przebudowę odwodnienia i budowę oświetlenia.

W opinii organu odwoławczego całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi, iż przejęcie części działek należących do Skarżących jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. Po szczegółowej analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego *Minister* doszedł do przekonania, że przebieg przedmiotowej inwestycji w zakresie interesu prawnego Skarżących został wytyczony optymalnie, a zaskarżona *decyzja Wojewody Łódzkiego* nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Skarżących.

Brak zgody Skarżących na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej na części ich działek, w koncepcji przyjętej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy obowiązującego prawa, a w szczególności przepisy *specustawy drogowej*, nie uzależniają udzielenia inwestorowi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

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

Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów, których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11).

Ponadto, według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, szczegółowych rozwiązaniach

technicznych i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowej stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych inwestycją bądź znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. 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 tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca (vide: 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).

Odnosząc się do argumentów Skarżących, iż istnieje możliwość wybudowania przedmiotowego ciągu pieszo-rowerowego bez ingerowania w nieruchomości stanowiące ich własność z uwagi na wystarczającą odległość plotu od krawędzi jezdni, jak również do zgłoszonej przez Skarżących propozycji lokalizacji ciągu pieszo-rowerowego po prawej stronie drogi krajowej Nr 45, czyli po stronie przeciwnej do tej preferowanej przez *inwestora*, wskazać należy, iż organy administracji publicznej właściwe w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są zobowiązane do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, gdy właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora.

Jak już wyjaśniono wyżej, w świetle art. 11e *specustawy drogowej* organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest uprawniony do oceny zasadności i celowości zamierzonej inwestycji czy też do korygowania jej przebiegu. O tym decyduje inwestor, wybierając najbardziej optymalną według niego lokalizację i rozwiązania techniczno-wykonawcze. To inwestor wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji drogowej. Przepisy *specustawy drogowej* nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać oczekiwań stron postępowania czy innych podmiotów. Związanie organu właściwego do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej wnioskiem inwestora oznacza, że do jego kompetencji należy sprawdzenie zgodności wniosku z wymaganiami *specustawy drogowej* oraz *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy, stwierdzić trzeba, że tylko *inwestor* jest uprawniony do wyznaczania trasy przebiegu inwestycji drogowej. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest władny nakazać *inwestorowi* innej lokalizacji inwestycji, skoro ta zaproponowana przez *inwestora* we wniosku z dnia 2 stycznia 2018 r. nie narusza prawa.

Mając na uwadze zarzut Skarżących, iż budowa ciągu pieszo-rowerowego w wariantcie przedstawionym przez *inwestora* zagraża bezpieczeństwu pieszych oraz rowerzystów, odnotowania wymaga, że to projektant jest osobą, na której spoczywa odpowiedzialność za konstrukcję drogi i użycie takich rozwiązań, aby te nie zagrażały zdrowiu i życiu ludzkiemu. W myśl bowiem art. 20 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny m.in. z wymaganiami *ustawy Prawo budowlane*, przepisami innych ustaw oraz zasadami wiedzy technicznej, należy do podstawowych obowiązków projektanta. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej *inwestor* dołączył cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniami, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*, aktualnymi na dzień opracowania projektu. Nie ulega wątpliwości, że projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki określone w ww. przepisie, a zgodnie z art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. 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).

W związku z powyższym uznać trzeba, że kwestionowane przez Skarżących rozwiązania projektowe zostały opracowane przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia oraz niezbędną wiedzę w zakresie projektowania drogowych obiektów budowlanych. Jak wynika z analizy przedłożonego w niniejszej sprawie projektu budowlanego, za przygotowanie kształtu omawianej inwestycji odpowiedzialna jest

wykwalfikowana jednostka projektowa, która podczas opracowywania optymalnego projektu niniejszej inwestycji wzięła pod uwagę jej uwarunkowania społeczne, środowiskowe, ekonomiczne oraz techniczne.

Ustosunkowując się do opinii Skarżących, iż budowa chodnika nie wymaga aż tak dużej powierzchni jak określono to we wniosku o wydanie decyzji, co więcej, planowany chodnik powinien być „zakryty: umieszczony w rowie”, ponieważ wówczas nie będzie trzeba przejmować części działek pod przedmiotową inwestycję, przypomnieć należy, że rolą organu w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest ingerencja w kształt i przebieg inwestycji drogowej. Orzecznictwo jest zgodne co do tego, że przepisy *specustawy drogowej* nie dają organowi kompetencji do rozstrzygania o racjonalności i słuszności przebiegu planowanej inwestycji, jak również do ingerowania w przebieg planowanej trasy bądź też w zaproponowane przez inwestora rozwiązania techniczne (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15). Z przepisu art. 11d *specustawy drogowej* wynika jednoznacznie, że to inwestor decyduje o przebiegu trasy, a także o najkorzystniejszych, z jego punktu widzenia, rozwiązaniach techniczno-organizacyjnych.

Skoro ustawodawca precyzyjnie określił zakres wniosku składanego przez inwestora, to porównując jego zawartość (wraz z załącznikami) z ustawowo wyznaczoną treścią orzeczniczą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, określoną w art. 11f *specustawy drogowej*, stwierdzić należy, że organy orzekające nie mogą modyfikować ustaleń i parametrów zawartych we wniosku o wydanie ww. decyzji, jeżeli nie wynika to z wiążących organ przepisów prawa. Ponownie należy zaznaczyć, iż organy wydające decyzję w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są uprawnione jedynie do oceny prawnej całości przedsięwzięcia inwestycyjnego i dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ do odmowy wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w wersji wnioskowanej przez inwestora.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż w ocenie *Ministra* złożony w niniejszej sprawie wniosek *inwestora*, określający przebieg inwestycji drogowej, jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z przepisami *specustawy drogowej* oraz *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Podkreślić przy tym trzeba, że planowany chodnik posiada parametry spełniające wymagania określone w ww. rozporządzeniu. Skarżący, zgłaszając sprzeciw wobec przebiegu ww. inwestycji drogowej przez ich działki, w żaden sposób nie wykazali sprzeczności projektowanego przedsięwzięcia z konkretnym przepisem prawa.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami *inwestora* zawartymi w piśmie z dnia 11 lipca 2018 r., w celu ograniczenia zajętości działek sąsiadujących z planowaną inwestycją (działek prywatnych) na całej długości przewidziano pod chodnikiem budowę kanalizacji deszczowej. Tym samym nie planuje się budowy rowów otwartych, które spowodowałyby jeszcze większe zajęcie terenów sąsiadujących.

Jako że przyjęte rozwiązania projektowe są zgodne z przepisami obowiązującego prawa, a *inwestor* wyjaśnił powody ich zastosowania, organ odwoławczy uznał, iż zarzuty Skarżących co do realizacji inwestycji w kształcie przedstawionym przez wnioskodawcę są bezpodstawne.

Dodatkowo, mając na względzie opinię Skarżących, iż lokalizacja przedmiotowej inwestycji, wskazana we wniosku *inwestora* o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zabezpiecza interesy osób trzecich, gdyż po przeciwnej stronie drogi „za cichym przyzwoleniem władz miasta” ma powstać stacja paliw, która nie mieści się w granicach działki ze strefą ochronną, wyjaśnić należy, że interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – prawo własności. Podnoszenie zaś zarzutów w kontekście rozstrzygnięć organu dotyczących innych nieruchomości nie może być traktowane jako obrona indywidualnego interesu prawnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 752/12). Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną postępowania, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości (tak M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz 2, C.H. Beck Warszawa 2010).

Wobec powyższego Skarżący nie mają interesu prawnego do kwestionowania *decyzji Wojewody Łódzkiego* w zakresie dotyczącym działek niestanowiących ich własności.

W odniesieniu do stwierdzenia Skarżących, iż organ odwoławczy powinien zarządzić wizję lokalną w razie wątpliwości co do prawidłowości rozwiązania przyjętego przez *inwestora* w zakresie lokalizacji ciągu pieszo-rowerowego po lewej stronie drogi krajowej Nr 45, zaznaczyć trzeba, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, wyrażona w art. 7 *kpa*. Z powyższej zasady wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodnie z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym organy administracji publicznej mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postulują 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 (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15, i z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12). Jakkolwiek w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności, obligująca organ do zebrania materiału dowodowego, nie może to jednak prowadzić do nakładania na organ nieograniczonego obowiązku poszukiwania faktów, które podnosi strona. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

W ocenie *Ministra* zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do zakończenia postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego* i nie wymaga uzupełnienia. Tym samym, organ odwoławczy za niezasadne uznał przeprowadzenie wizji lokalnej zgodnie z wnioskiem Skarżących.

Ponadto, na uwzględnienie nie zasługuje zarzut związany z wydaniem w 2018 r. pozwolenia na budowę domów jednorodzinnych na działce nr 605/2 obręb 0005 Gaszyn, bez jakiegokolwiek wzmianki o planowanej budowie chodnika na terenie ww. działki. Podkreślić należy, iż organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów *specustawy drogowej* nie jest związany decyzjami o warunkach zabudowy oraz decyzjami o pozwoleniu na budowę, wydanymi dla działek objętych inwestycją drogową (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2671/16, i z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 679/16).

Stosownie bowiem do treści art. 11i ust. 2 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie *specustawy drogowej*, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, z późn. zm.). Wskazane pierwszeństwo przepisów *specustawy drogowej* wobec ogólnych przepisów prawa budowlanego znajduje swój wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2671/16).

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

Za całkowicie chybiony należy uznać zarzut dotyczący budowy domu na działce nr 605/1, należącej do córki Pana Jana Sosnowskiego – Pani Anny Sosnowskiej-Babiś, zgodnie z wydanym w 2016 r. pozwoleniem na budowę. Zauważenia przede wszystkim wymaga, iż ww. działka nie znajduje się w liniach rozgraniczających teren omawianej inwestycji ani w obszarze jej oddziaływania. Poza tym, jak już wcześniej wspomniano, interes Skarżących co do kwestionowania *decyzji Wojewody Łódzkiego* może dotyczyć wyłącznie tych odcinków projektowanej inwestycji, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe – prawo własności.

W związku z powyższym argumentacja sformułowana w odniesieniu do działki nr 605/1 nie może odnieść zamierzonego skutku w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Odpowiadając na zarzut Skarżących, iż spotkanie z mieszkańcami bezpośrednio zainteresowanymi budową chodnika powinno odbyć się przed opracowaniem jakiegokolwiek projektu inwestycji, a nie w dniu „28 maja”, wskazać należy, iż przepisy *specustawy drogowej*, na podstawie których wydana została *decyzja Wojewody Łódzkiego*, nie zobowiązują inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem konsultacji społecznych, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości.

Uzależnienie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej od uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych byłoby wprowadzeniem pozaustawowej przesłanki, co byłoby sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich konsultacji, jak i zarzucać wadliwości decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z powodu braku ich przeprowadzenia (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13).

Jak wynika natomiast z akt rozpoznawanej sprawy, strony kontrolowanego postępowania miały zapewnioną przez Wojewodę Łódzkiego, na każdym jego etapie, możliwość czynnego w nim udziału, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 *kpa*, i skorzystały z tego uprawnienia, zgłaszając w toku postępowania uwagi do przedmiotowej inwestycji (np. pismo z dnia 2 marca 2018 r. złożone m.in. przez Pana Jana Sosnowskiego).

Nie można podzielić też zdania Pana Jana Sosnowskiego, iż nie otrzymał on odpowiedzi po tym, jak Wojewoda Łódzki pismem z dnia 14 marca 2018 r. wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w kwestiach poruszonych przez strony postępowania oraz do szczegółowego uzasadnienia zajętego stanowiska. Należy zwrócić uwagę, iż Pan Jan Sosnowski pismem z dnia 2 marca 2018 r. (data wpływu do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi: 12 marca 2018 r.) wyraził sprzeciw wobec budowy ciągu pieszko-rowerowego na działce stanowiącej jego własność, przedstawiając argumenty na poparcie swoich racji. Pismem z dnia 14 marca 2018 r., znak: IR-II.7820.1.2018.RP, Wojewoda Łódzki przekazał *inwestorowi* uwagi złożone m.in. przez Pana Jana Sosnowskiego przy ww. piśmie z dnia 2 marca 2018 r., wzywając wnioskodawcę do szczegółowego wypowiedzenia się w sprawie podniesionych przez stronę zarzutów. Pismem z dnia 30 marca 2018 r., znak: 2018/03/01734, *inwestor* ustosunkował się do uwag zgłoszonych m.in. przez Pana Jana Sosnowskiego. Następnie, w zaskarżonej decyzji organ I instancji, posiłkując się stanowiskiem *inwestora*, odniósł się szeroko do zarzutów skarżącej strony.

Zaznaczenia wymaga, że organ prowadzący postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie ma obowiązku przysyłać stronie stanowiska inwestora co do zarzutów podniesionych przez stronę w toku postępowania, albowiem obowiązkiem organu jest ustosunkowanie się do tych zarzutów w uzasadnieniu decyzji.

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, z brzmienia art. 11 i art. 107 § 3 *kpa* wynika, że uzasadnienie decyzji nie może ograniczać się do przedstawienia własnego stanowiska

organu, jeżeli w toku postępowania strona podniosła zarzuty, zapatrując się na faktyczną bądź prawną ocenę sprawy odmiennie niż organ administracji publicznej. Skoro przyjęte przez organ przesłanki faktyczne lub prawne budzą zastrzeżenia strony, w uzasadnieniu decyzji winno zostać zawarte rozstrzygnięcie odnośnie tych wątpliwości (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 340/09).

Bezsprzecznym jest, że przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w kontrolowanej sprawie organ I instancji miał na względzie uwagi wniesione przez Pana Jana Sosnowskiego, na co wskazuje treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji, sporządzona – w ocenie organu odwoławczego – zgodnie z art. 107 § 3 kpa.

Stosownie do art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, decyzja Wojewody Łódzkiego została doręczona Skarżącemu w drodze obwieszczenia.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że Pan Jan Sosnowski uzyskał odpowiedź w sprawie zarzutów podniesionych w postępowaniu przed Wojewodą Łódzkim, która to odpowiedź została zawarta w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do zarzutu Skarżących, że *inwestor* dokonał na ich działkach wycinki drzew, wskazać należy, że powyższa kwestia nie jest przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego. *Minister* bada bowiem zgodność z prawem wniosku *inwestora*, postępowania przeprowadzonego przez organ I instancji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i *decyzji Wojewody Łódzkiego*. Przedmiot niniejszego postępowania odwoławczego nie stanowią zaś ewentualne poszczególne działania *inwestora* polegające na przygotowaniu się do realizacji inwestycji bądź obejmujące etap realizacji inwestycji.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że na etapie postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę organ architektoniczno-budowlany nie może zajmować się przyszłą realizacją budowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 4 września 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 349/08). Właściwym w tej sprawie jest odpowiedni organ nadzoru budowlanego.

Przechodząc do stwierdzenia Skarżących, iż wyznaczenie nowego pasa drogowego odbyło się bez ich udziału oraz zgody oraz że działki przewidziane pod realizację przedmiotowej inwestycji dzieli się pomimo braku rozstrzygnięcia sprawy przez *Ministra*, nadmienić trzeba, iż celem *specustawy drogowej* jest uproszczenie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Ratio legis powołanej ustawy sprowadza się zatem do wprowadzenia uproszczonych zasad i procedur przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, a co za tym idzie, przyspieszenia procesu rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce. Wspomniane uproszczenie oraz przyspieszenie procedury przygotowania oraz realizacji inwestycji drogowych sprowadza się przede wszystkim do połączenia w ramach jednego postępowania administracyjnego, zakończonego jedną decyzją, kilku aspektów (etapów) procesu inwestycyjno-budowlanego, które w normalnej procedurze muszą być realizowane w toku oddzielnych postępowań. Kończąca wskazane postępowanie administracyjne decyzja w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma zatem charakter kompleksowy, wyrażający się w objęciu jedną decyzją administracyjną szeregu aspektów mających zarówno charakter cywilnoprawny (m.in. uzyskanie tytułu prawnego do gruntu, na którym ma zostać zrealizowane przedsięwzięcie drogowe), jak i administracyjnoprawny (m.in. zgoda na lokalizację przedsięwzięcia drogowego na określonym terenie oraz zgoda na prowadzenie robót budowlanych). Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi połączenie decyzji: o lokalizacji inwestycji, pozwolenia na budowę, decyzji dotyczących podziału nieruchomości oraz wyłączenia prawa do nieruchomości.

Jak zasygnalizowano w niniejszej decyzji, przepisy *specustawy drogowej* nie przewidują konieczności uzyskania zgody właściciela bądź użytkownika wieczystego na przejęcie części nieruchomości oraz prowadzenie prac w celu realizacji inwestycji, której przebieg został zatwierdzony decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Zaznaczenia wymaga, że zarówno przejęcie nieruchomości lub ich części objętych liniami rozgraniczającymi teren inwestycji drogowej na rzecz Skarbu Państwa, jak i podział nieruchomości zatwierdzony decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, następuje na podstawie ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 12 ust. 2 i ust. 4 *specustawy drogowej*).

W piśmie z dnia 14 stycznia 2019 r. *inwestor* wyjaśnił, że wyznaczenie nowego pasa będzie miało miejsce po uprawomocnieniu się decyzji zezwalającej na realizację spornej inwestycji. *Inwestor* podniósł również, że nie trwają prace terenowe związane z podziałem nieruchomości.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji drogowej został ustalony prawidłowo. Organ podzielił argumentację przemawiającą za ustaloną lokalizacją, którą przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i *decyzja Wojewody Łódzkiego* – poza częścią uchyloną w pkt I niniejszej decyzji – nie naruszają prawa, a zarzuty Skarżących nie zasługują na aprobatę, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsą*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju, 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 *ppsą*.

Otrzymują:

1. Wojewoda Łódzki
(za pośrednictwem platformy ePUAP),
2. Pan Paweł Telicki
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
(3 egz. decyzji m.in. w celu wprowadzenia zmian
w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych),
3. Pan Jan Sosnowski,
4. Pani Anna Cembik,
5. Pani Kamila Pawlak,
6. A/a.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU
z up.
Bartłomiej Szczęśniak
Dyrektor
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują do wiadomości:

1. Starosta Wieluński
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
2. Sąd Rejonowy w Wieluniu
V Wydział Ksiąg Wieczystych,
3. Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
4. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
Wydział Gospodarki Nieruchomościami,
5. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Łodzi.

Do wiadomości:

1. Urząd Miejski w Wieluniu.