



Minister Finansów i Gospodarki

Znak sprawy: DLI-II.7621.7.2024.AZ.31
Warszawa, 9 lutego 2026 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), 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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego, Pana Karola Koczwały, Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka z siedzibą w Wysokiej od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 25/2023 z dnia 1 grudnia 2023 r., znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wojewódzkiej nr 372 – obwodnicy Wrocławia od km 0+000 do km 3+638, w ramach zadania pod nazwą: „Budowa drogi wojewódzkiej od węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska) do drogi wojewódzkiej nr 395 (rondo Żerniki Wrocławskie) i do granicy Wrocławia (ul. Buforowa) – od skrzyżowania z ul. Grota-Roweckiego do węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska)”,

I. Uchylam:

- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę nr 1 znajdującą się w pkt III – w zakresie dotyczącym działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 86 tabeli na str. 7),
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę nr 5 znajdującą się w pkt III – w zakresie dotyczącym działki nr 8/1, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 201-205 tabeli na str. 14) i działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 206 tabeli na str. 14),
- kolumnę nr 2 pn. „Obręb” i kolumnę nr 3 pn. „Arkusze mapy” tabeli nr 6 znajdującej się na stronie 19 zaskarżonej decyzji,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę nr 7 znajdującą się w pkt VIII – w zakresie dotyczącym działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 51 tabeli na str. 25) i działki nr 40, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 60 tabeli na str. 26),
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, tabelę nr 8 znajdującą się w pkt IX – w zakresie dotyczącym działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka (poz. 86 tabeli na str. 28),
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 29, w wierszu 2-4, licząc od góry strony, zapis:

„Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określám termin wydania nieruchomości na 121 dzień od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna.”,

- rysunek nr 2-7/12 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącej załącznik nr 1.7 do zaskarżonej decyzji,

- załącznik nr 1 do strony tytułowej projektu zagospodarowania terenu (zawierający wykaz działek objętych inwestycją), stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- rysunek nr 2-7/12 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej decyzji,
- załącznik do strony tytułowej projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej (zawierający wykaz działek objętych inwestycją), stanowiącego załącznik nr 4.1 do zaskarżonej decyzji,
- strony nr 17 i nr 18 tomu 14/16 części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego (branża konstrukcyjna – budowa ekranów akustycznych), stanowiącego załącznik nr 4.16 do zaskarżonej decyzji,
- zbiorczą mapę z projektem podziału nieruchomości z obrębu 0028 Wysoka, wraz ze zbiorczym wykazem zmian gruntowych, stanowiących załączniki nr 2.12 i nr 2.13 do zaskarżonej decyzji - w zakresie dotyczącym działki nr 8/6,

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 1 znajdującej się w pkt III, na str. 7, nowego zapisu:

„

86	0028 Wysoka	-	8/6	8/16	0,0142
----	-------------	---	-----	------	--------

„

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 5 znajdującej się w pkt III, na str. 14, nowego zapisu:

„

201	0028 Wysoka	-			0,0024	Rozbiórka sieci elektroenergetycznej oświetlenia drogowego (sieć eN)	NIE	TAK	TAK	NIE
202	0028 Wysoka	-			0,0024	Budowa sieci elektroenergetycznej oświetlenia drogowego	NIE	TAK	TAK	NIE
203	0028 Wysoka	-	8/13	-	0,0007	Budowa sieci elektroenergetycznej oświetlenia drogowego	TAK	TAK	TAK	NIE
204	0028 Wysoka	-			0,0016	Budowa sieci elektroenergetycznej enN	NIE	TAK	TAK	NIE
205	0028 Wysoka	-			0,0005	Budowa sieci elektroenergetycznej enN	TAK	TAK	TAK	NIE
206	0028 Wysoka	-	8/6	8/17	0,0012	Przebudowa drogi gminnej nr 120841D klasy L (ul. Działkowa)	NIE	TAK	TAK	NIE

„

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 6 na stronie 19 zapisu stanowiącego nową treść kolumn nr 2 i nr 3 tabeli:

„

<i>Obręb</i>	<i>Arkusz mapy</i>
0021 Partynice	9

„

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 7 znajdującej się w pkt VIII:

- na stronie 25, nowego zapisu:

„

51	0028 Wysoka	-	8/6	0,0455	8/16	0,0142
					8/17	0,0313

„

- na stronie 26, nowego zapisu:

„

60	0028 Wysoka	-	40	0,1060	40/1	0,0212
					40/2	0,0524
					40/3	0,0324

„

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 8 znajdującej się w pkt IX, na str. 28, nowego zapisu:

„

86	0028 Wysoka	-	8/6	8/16	0,0142
----	-------------	---	-----	------	--------

„

- ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylecia, na stronie 29, w wierszu 2-4, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„Działając na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, określłam termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 121 dzień od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna.”,

- ustalenie, w rozstrzygnięciu decyzji, poprzez dodanie, na stronie 30, po zapisie znajdującym się w wierszu 15, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„XVa. Określenie terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania.

Na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, inwestor w ramach przedmiotowej inwestycji jest zobowiązany do rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych kolidujących z inwestycją należy wykonać przed przystąpieniem do robót na danym odcinku inwestycji, zgodnie z przyjętym harmonogramem prowadzenia robót budowlanych.”,

- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, rysunku nr 2-7/12 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej decyzji,

- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, opracowania pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie podziału działki nr 8/6 obręb 0028 Wysoka”, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji, składającego się z: zaświadczeń z Izby Inżynierów Budownictwa projektantów i sprawdzających przygotowujących zamienne części projektu budowlanego, załącznika nr 1 do strony tytułowej projektu zagospodarowania terenu (zawierającego wykaz działek objętych inwestycją), rysunku nr 2-7/12 części rysunkowej projektu zagospodarowania terenu, załącznika do strony tytułowej projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej (zawierającego wykaz działek objętych inwestycją),
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, opracowania pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR Ekranu E2”, stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej decyzji, składającego się z: zaświadczeń z Izby Inżynierów Budownictwa projektantów i sprawdzających przygotowujących zamienną część projektu budowlanego, stron nr 17 i nr 18 tomu 14/16 części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego (branża konstrukcyjna – budowa ekranów akustycznych),
- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, mapy z projektem podziału działki nr 8/6, z obrębem 0028 Wysoka, stanowiącej załącznik nr 4 do niniejszej decyzji.

II. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 20 marca 2023 r., skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Dolnośląskiego, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wojewódzkiej nr 372 – obwodnicy Wrocławia od km 0+000 do km 3+638, w ramach zadania pod nazwą: „Budowa drogi wojewódzkiej od węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska) do drogi wojewódzkiej nr 395 (rondo Żerniki Wrocławskie) i do granicy Wrocławia (ul. Buforowa) – od skrzyżowania z ul. Grota-Roweckiego do węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska)”. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 1 grudnia 2023 r. decyzję Nr 25/2023, znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi wojewódzkiej nr 372 – obwodnicy Wrocławia od km 0+000 do km 3+638, w ramach zadania pod nazwą: „Budowa drogi wojewódzkiej od węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska) do drogi wojewódzkiej nr 395 (rondo Żerniki Wrocławskie) i do granicy Wrocławia (ul. Buforowa) – od skrzyżowania z ul. Grota-Roweckiego do węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska)”, zwaną dalej „decyzją Wojewody Dolnośląskiego” oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji Wojewody Dolnośląskiego odwołania, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli skutecznie:

1. Pani Anna Łakota-Wiśniewska i Pan Filip Wiśniewski, reprezentowany przez Panią Annę Łakota-Wiśniewską,

2. r.pr. Karol Koczwarą działający w imieniu własnym. Brak formalny odwołania został usunięty w dniu 26 marca 2024 r. (wpływ do Ministerstwa Rozwoju i Technologii odpowiedzi na wezwanie organu odwoławczego z dnia 28 lutego 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.2),
3. Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka z siedzibą w Wysokiej, zwane dalej „Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka”, reprezentowane przez r.pr. Karola Koczwarę. Braki formalne odwołania zostały usunięte w dniu 25 marca 2024 r. i w dniu 21 czerwca 2024 r. (wpływ do Ministerstwa Rozwoju i Technologii odpowiedzi na wezwania organu odwoławczego z dnia 28 lutego 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.2 i z dnia 9 maja 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.5).

Powyższe odwołania wniesiono w terminie. W odwołaniach, uzupełnionych w trakcie procedury odwoławczej, skarżący podnieśli zarzuty w sprawie decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniosło także Stowarzyszenie Dom Wysoka z siedzibą w Wysokiej, reprezentowane przez r.pr. Karola Koczwarę. Odwołanie to zostało pozostawione bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braków formalnych, o czym poinformowano w piśmie organu odwoławczego z dnia 10 lipca 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.7. W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, Wojewoda Dolnośląski przy piśmie z dnia 20 marca 2025 r., znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przy piśmie z dnia 19 marca 2025 r., znak: DOR.7110.107.2025.RKR, przekazali odwołanie Pana Grzegorza Byrka z dnia 14 marca 2025 r. od decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2026 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.27, organ odwoławczy stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez Pana Grzegorza Byrka. Natomiast postanowieniem z dnia 7 stycznia 2026 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.26, odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji Wojewody Dolnośląskiego z wniosku Pana Grzegorza Byrka.

Organ odwoławczy stwierdził, co następuje. Na wstępie wyjaśnić należy, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Gospodarki (Dz.U. z 2025 r. poz. 997) - jest obecnie Minister Finansów i Gospodarki, zwany dalej „Ministrem”. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 1 lit. a i b ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. obsługę Ministra Finansów i Gospodarki zapewnia Ministerstwo Rozwoju i Technologii w zakresie działów administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; gospodarka.

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.

Mając powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Minister rozpatrzył ponownie wnioski inwestora o wydanie przedmiotowej decyzji,

przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej je decyzji Wojewody Dolnośląskiego, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione przez skarżących. 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, wymagane w okolicznościach niniejszej sprawy. 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 2025 r. poz. 418), zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”. Do projektu dołączono oświadczenie 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 Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1679, z późn.zm.).

Przedmiotowy projekt budowlany (skorygowany na etapie postępowania odwoławczego odnośnie parametru izolacyjności dźwięku jednego z ekranów akustycznych, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) jest zgodny z:

- decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „RDOŚ we Wrocławiu”) z dnia 28 grudnia 2018 r., znak: WOOŚ.4210.23.2012.AMA.149, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie drogi wojewódzkiej od węzła A4 Bielany Wrocławskie (ul. Karkonoska) do drogi wojewódzkiej nr 395 (rondo Żerniki Wrocławskie) i do granicy Wrocławia (ul. Buforowa)” w wariantcie P1, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ”,
- decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) z dnia 21 czerwca 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.20.2019.KCz./AB.1, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ”, uzupełnioną postanowieniem GDOŚ z dnia 7 lipca 2022 r., znak: DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.20.2019.KCz/AB/AWT.103, uchylającą w części i umarzającą w tym zakresie postępowanie organu pierwszej instancji, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ,
- decyzjami Dyrektora Zarządu Zlewni we Wrocławiu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 8 lipca 2021 r., znak: WR.ZUZ.5.4210.147.2021.PP, i z dnia 11 marca 2022 r., znak: WR.ZUZ.5.4210.148.2021.PP, w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego,
- postanowieniem Wojewody Dolnośląskiego Nr 244/21 z dnia 24 czerwca 2021 r., znak: IF-AB.7840.6.25.2021.KS, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Dolnośląskiego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie organu II instancji, Wojewoda Dolnośląski 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 Dolnośląski pismem z dnia 3 lipca 2023 r., znak: IF.AB.7820.9.2023.KS, 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 Dolnośląskim wniesiono uwagi i zastrzeżenia dotyczące przedmiotowej inwestycji, które organ I 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 Dolnośląski w dniu 1 grudnia 2023 r. wydał decyzję o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez inwestora, odniósł się do uwag wniesionych w toku postępowania oraz podzielił argumenty przedstawione przez inwestora za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Kontrolowana decyzja Wojewody Dolnośląskiego (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 specustawy drogowej. Zgodnie z art. 11f ust. 3 specustawy drogowej, Wojewoda Dolnośląski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją Wojewody Dolnośląskiego organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 1 grudnia 2023 r., znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, wysłanego 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 w 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 orzecnictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy. Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji, a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym. Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, że przy piśmie z dnia 20 marca 2024 r., znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, Wojewoda Dolnośląski przekazał pismo Powiatowego Zakładu Katastralnego we Wrocławiu z dnia 18 marca 2024 r., znak: TE.422.1445.2.2023, informujące o zatwierdzonym, w odrębnej procedurze, podziale działki nr 8/1, z obrębu 0028 Wysoka. Na mocy ostatecznej decyzji Wójta Gminy Kobierzyce nr 93/2023 z dnia 21 września 2023 r., znak: RINiŚ.6831.84.2023-2, został zatwierdzony podział działki nr 8/1, z obrębu 0028 Wysoka, na działki nr 8/12 i nr 8/13. Podział ten jak wynika z ww. pisma Powiatowego Zakładu Katastralnego we Wrocławiu

z dnia 18 marca 2024 r., znak: TE.422.1445.2.2023, został ujawniony w ewidencji gruntów i budynków. A zatem objęta zakresem decyzji Wojewody Dolnośląskiego działka nr 8/1, z obrębu 0028 Wysoka (ograniczona w korzystaniu) nie funkcjonuje już w obrocie prawnym, bowiem w jej miejsce powstały działki nr 8/12 i nr 8/13. Podział działki nr 8/1 na działki nr 8/12 i nr 8/13 (zatwierdzony ww. ostateczną decyzją Wójta Gminy Kobierzyce nr 93/2023 z dnia 21 września 2023 r., znak: RINiŚ.6831.84.2023-2), i ujawnienie tego podziału w ewidencji gruntów i budynków, wymusił zmianę nieostatecznego podziału objętej zakresem decyzji Wojewody Dolnośląskiego działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka, która dzieli się także na numery 8/12 i 8/13, a które już numery działek są ujawnione w ewidencji gruntów na podstawie ostatecznej decyzji Wójta Gminy Kobierzyce nr 93/2023 z dnia 21 września 2023 r., znak: RINiŚ.6831.84.2023-2, zatwierdzającej podział działki nr 8/1.

Powyższe spowodowało po stronie organu odwoławczego konieczność wezwania inwestora do sporządzenia dokumentacji zamiennej (mapa z projektem podziału ww. działki nr 8/6, odpowiedni rysunek mapy z przebiegiem inwestycji i odpowiednie części projektu budowlanego), uwzględniającej opisane powyżej okoliczności dotyczące ww. działek nr 8/1 i nr 8/6. Inwestor w trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego przedłożył żadaną dokumentację.

Ponadto zauważyć należy, iż w aktach sprawy przekazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego znajduje się pismo Powiatowego Zakładu Katastralnego we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2023 r., znak: TE.422.1445.1.2023, stanowiące załącznik do dokumentu elektronicznego z dnia 18 grudnia 2023 r. informujące: „że na stronie 26 ww. decyzji, w tabeli nr 7 L.p. 60, w stanie po podziale, jest podana błędna powierzchnia 0.0235 ha dla działki nr 40/1 w obrębie Wysoka. Zgodnie z załącznikiem nr 2.13 do przedmiotowej decyzji, w wykazie zmian gruntowych nr 1, powierzchnia działki nr 40/1 o identyfikatorze 022305_2.0028.40/1 wynosi 0,0212 ha”. W decyzji Wojewody Dolnośląskiego działka nr 40, z obrębu 0028 Wysoka ulega podziałowi na działki nr 40/1 (działka wymieniona w ww. piśmie Powiatowego Zakładu Katastralnego we Wrocławiu z dnia 15 grudnia 2023 r.), nr 40/2 i nr 40/3. Z wykazu zmian gruntowych (załącznik nr 2.13 do decyzji Wojewody Dolnośląskiego), stanowiącego integralną część mapy z projektem podziałów nieruchomości z obrębu 0028 Wysoka (załącznik nr 2.12 do decyzji Wojewody Dolnośląskiego) wynika, że powierzchnia ww. działki nr 40/1 wynosi 0,0212 ha. A zatem w istocie w poz. 60 tabeli nr 7 w pkt VIII na str. 26 decyzji Wojewody Dolnośląskiego niewłaściwie podano, że powierzchnia działki nr 40/1 wynosi 0,0235 ha, co potwierdził również inwestor w piśmie z dnia 8 sierpnia 2024 r., znak: ID.5013.4.2024.

Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy organ odwoławczy stwierdził również, że w tabeli nr 6 na str. 19 decyzji Wojewody Dolnośląskiego błędnie podano numer arkusza mapy i numer obrębu, w którym położona jest wymieniona w tej tabeli działka nr 2/26 (numer przed podziałem). Z akt sprawy, w tym wyjaśnień inwestora zawartych w ww. piśmie z dnia 8 sierpnia 2024 r. i zapisów poz. 77 tabeli na str. 7, poz. 169-175, tabeli na str. 13, poz. 42 tabeli na str. 25, poz. 77 tabeli na str. 28 decyzji Wojewody Dolnośląskiego, wynika, że działka nr 2/26 (numer przed podziałem) znajduje się na arkuszu mapy nr 9 w obrębie 0021 Partynice, a nie położona jest na arkuszu mapy nr 1 w obrębie 0028 Partynice (jak podano to w tabeli nr 6 na str. 19 decyzji Wojewody Dolnośląskiego).

Ponadto po przeanalizowaniu akt sprawy, Minister stwierdził, iż w liniach rozgraniczających teren inwestycji znajdują się nieruchomości zabudowane budynkiem mieszkalnym oraz innymi pomieszczeniami. Wojewoda Dolnośląski orzekając w pkt X na stronie 29 zaskarżonej decyzji, o terminie wydania nieruchomości, nieprecyzyjnie uwzględnił jednak fakt, iż realizacja przedmiotowej inwestycji drogowej obejmuje

również dokonanie rozbiórek ww. obiektów, w tym budynków mieszkalnych, a tym samym konieczność ich opróżnienia. O ile bowiem organ I instancji wskazał, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności zobowiązuje m.in. do niezwłocznego opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, to jednak wprost nie określił terminu opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Natomiast wskazać należy, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej określa termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Z literalnej wykładni powołanego przepisu wynika, iż określenie ww. terminu stanowi element obligatoryjny decyzji udzielającej zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, realizowanej na podstawie i w trybie przepisów powołanego aktu. Uzyskanie przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej waloru ostateczności skutkuje ustaniem natychmiastowej wykonalności, wobec czego wykonanie tej decyzji wynika z faktu jej ostateczności, a nie przymiotu natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek wykonanie decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu i następnie uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności nie cofa skutków faktycznych wykonania tej decyzji, to w przypadku nieobjęcia nieruchomości w posiadanie przez inwestora do dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, zastosowanie znajdzie termin określony zgodnie z art. 16 ust. 2 specustawy drogowej. Pozytywnie jednakże należy ocenić określenie przez Wojewodę Dolnośląskiego samego terminu wydania nieruchomości na 121 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Dodatkowo zauważyć należy, że zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Jak to wskazano powyżej, w ramach inwestycji przewiduje się rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych. Jednakże organ I instancji w decyzji Wojewody Dolnośląskiego nie określił terminu rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Brak zatem orzeczenia w tym zakresie rodził po stronie organu odwoławczego obowiązek uzupełnienia decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Termin, o którym mowa w ww. przepisie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c specustawy drogowej nie musi być określony ściśle co do dnia.

Następnie wskazać należy, że w myśl 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 2024 r. poz. 1112, z późn.zm.), zwanej dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ww. ustawy. W art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wymieniono decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawaną na podstawie specustawy drogowej. Z kolei w myśl art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (w niniejszej sprawie - decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

W tabeli znajdującej się w pkt 13 na str. 5 i 6 decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach GDOŚ (uzupełnionej w tym zakresie z urzędu postanowieniem GDOŚ z dnia 7 lipca 2022 r.) podano kilometraż, lokalizację i parametry ekranów akustycznych, zamieszczając jednocześnie pod tabelą, iż: „Dopuszcza się podwyższenie lub wydłużenie ekranów w przypadku konieczności dostosowania do projektu”). W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego na etapie odwoławczym [korespondencja organu odwoławczego (wezwanie z dnia 10 października 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.11, i z dnia 27 listopada 2024 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.12, z inwestorem (odpowiedzi inwestora z dnia 6 listopada 2024 r., znak: ID.5013.4.2024, i z dnia 18 grudnia 2024 r., znak: ID.5013.4.2024) ustalono, że ekrany akustyczne przewidziane do realizacji w projekcie budowlanym zatwierdzonym decyzją Wojewody Dolnośląskiego zostały zaprojektowane zgodnie z wymogami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za wyjątkiem przyjętego parametru akustycznego DLR ekranu E-2. Jak wskazano uprzednio, GDOŚ dopuścił jedynie możliwość podwyższenia lub wydłużenia ekranów w przypadku konieczności dostosowania ich do projektu. Natomiast z dokonanej analizy tabeli nr 1 znajdującej na str. 17 projektu architektoniczno-budowlanego (tom 14/16 - branża konstrukcyjna - budowa ekranów akustycznych), stanowiącego załącznik nr 4.16 do decyzji Wojewody Dolnośląskiego, wynika, iż w przypadku ekranu E-2 zmieniono parametr akustyczny izolacyjności dźwięku (DLR) z 18 (podany w tabeli znajdującej się w ww. postanowieniu uzupełniającym GDOŚ z dnia 7 lipca 2022 r.) na 19 (podany w tabeli znajdującej się na str. 17 opisu tomu 14/16 - branża konstrukcyjna - budowa ekranów akustycznych).

W piśmie z dnia 18 grudnia 2024 r., znak: ID.5013.4.2024, inwestor wskazał, iż parametr izolacyjności dźwięku DLR dla ekranu E2 w projekcie budowlanym, został omyłkowo przyjęty z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ, tj. wskazano parametr izolacyjności dźwięku DLR dla ekranu E2 równy 19. Zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ parametr izolacyjności dźwięku (DLR) dla ekranu nr E2 wynosi 18. Mając na uwadze powyższe, zaszła konieczność przedłożenia przez inwestora zamiennnej dokumentacji projektowej korygującej stwierdzony błąd, co było przedmiotem wezwania organu odwoławczego z dnia 4 lutego 2025 r., znak: DLI-II.7621.7.2024.AZ.13. Przy piśmie z dnia 28 marca 2025 r., znak: ID.5013.4.2024, inwestor przedłożył opracowanie pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR Ekranu E2”, uwzględniające zmianę parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR ekranu E2 z 19 na 18.

Podsumowując, konsekwencją opisanych powyżej okoliczności są dokonane – na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 kpa – zmiany w decyzji Wojewody Dolnośląskiego, jak i załącznikach graficznych do tej decyzji, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji. Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 kpa. Istota zasady dwuinstancyjności postępowania polega bowiem na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy przez organy obu instancji. Właściwe zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania wymaga nie tylko podjęcia dwóch kolejnych rozstrzygnięć przez dwa właściwe w sprawie organy, ale konieczne jest, aby rozstrzygnięcia te zapadły w wyniku przeprowadzenia przez każdy z tych organów postępowania merytorycznego tak, aby dwukrotnie oceniono dowody i przeanalizowano wszystkie istotne okoliczności sprawy. W ogólnym postępowaniu administracyjnym rolą organu odwoławczego, w następstwie wniesionego przez stronę odwołania, jest więc ponowne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy już rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji. Oznacza to, że organ odwoławczy zobowiązany jest rozpoznać sprawę merytorycznie w jej całości i dodatkowo odnieść się do zarzutów strony wyartykułowanych w odwołaniu. Działanie organu odwoławczego nie ma zatem charakteru jedynie kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym. Organ odwoławczy, rozpoznając sprawę, może więc skorygować ewentualne dostrzeżone przez siebie

uchybień (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 383/21, z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3586/19 i z dnia 12 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1231/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 301/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom specustawy drogowej i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części zaskarżona decyzja Wojewody Dolnośląskiego została utrzymana w mocy.

Odnosząc się do odwołań Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego i Pana Karola Koczwały, Minister stwierdził, co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego i Pana Karola Koczwały dotyczący naruszenia art. 107 § 1 pkt 8 kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej, poprzez nieopatrzenie skarżonej decyzji Wojewody Dolnośląskiego wskazaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby ją podpisującej, a działającej „rzekomo” z upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego, przy jednoczesnej nie identyfikowalności podpisu osoby sygnującej skarżoną decyzję (tak braku identyfikowalności imienia i nazwiska na podstawie podpisu, jak i braku wskazania w treści decyzji osoby ją wydającej w imieniu Wojewody Dolnośląskiego), co – w ocenie skarżących – prowadzi do nieważności skarżonej decyzji, ewentualnie jej nieistnienia w obrocie prawnym jako decyzji administracyjnej.

W aktach sprawy przekazanych przez organ I instancji przy piśmie z dnia 23 stycznia 2024 r., znak: IF-AB.7820.9.2023.KS, znajduje się własnoręcznie podpisany egzemplarz decyzji Wojewody Dolnośląskiego przez ówczesnego II Wicewojewodę Dolnośląskiego Pana Bogusława Szpytma. Egzemplarz decyzji Wojewody Dolnośląskiego znajdujący się w aktach sprawy został opatrzony pieczęcią imienną osoby ją podpisującej (Pana Bogusława Szpytma) wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego. W treści pieczęci imiennej II Wicewojewoda Dolnośląski Pan Bogusław Szpytma wyraźnie zaznaczył, że działa z upoważnienia organu - Wojewody Dolnośląskiego. Również inwestor w piśmie z dnia 8 sierpnia 2024 r., znak: ID.5013.4.2024 (odnosząc się do rzeczonego zarzutu skarżących) wskazał, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego została podpisana z imienia i nazwiska z podaniem stanowiska służbowego, przekładając jako załącznik nr 3 do tego pisma, kopię ostatniej strony decyzji Wojewody Dolnośląskiego opatrzonej pieczęcią służbową i własnoręcznym podpisem ówczesnego II Wicewojewody Dolnośląskiego Pana Bogusława Szpytma.

Brak zgody skarżących na realizację inwestycji na części ich działek objętych zakresem przedmiotowej inwestycji nie stanowi o wadliwości zaskarżonej decyzji, gdyż przepisy specustawy drogowej nie uzależniają udzielenia inwestorowi zezwolenia na realizację inwestycji na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości. Materialnoprawną podstawę do wydania decyzji Wojewody Dolnośląskiego stanowiły przepisy specustawy drogowej. Przepisy specustawy drogowej nie zobowiązują inwestora do poprzedzenia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej przeprowadzeniem uzgodnień, czy też konsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją. Przedmiotem regulacji specustawy drogowej jest uproszczony tryb postępowania w sprawach związanych z realizacją dróg, co w zamyśle ustawodawcy ma poprawić efektywność realizacji zadań publicznych dotyczących inwestycji drogowych. W ramach ujednoliconej procedury, którą wieńczy wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tzw. decyzji ZRID), dokonywane jest m.in. ustalenie przebiegu inwestycji, zatwierdzenie projektu budowlanego, a także zatwierdzenie

podziału nieruchomości i przejmowanie nieruchomości na własność publiczną. Przepisy prawne zawarte w specustawie drogowej stanowią wyjątki od ogólnych zasad i reguł wyrażonych w innych aktach prawnych odnoszących się do procesów inwestycyjnych.

Postępowanie zezwoleniowe prowadzone na podstawie specustawy drogowej charakteryzuje się restrykcyjnym i przymusowym podejściem do regulowania kwestii własnościowych w zakresie pozyskiwania gruntów pod budowę inwestycji. Oczywiście jest, że szybka i sprawna budowa/rozbudowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej niewątpliwie leży w dobrze pojętym interesie społecznym i gospodarczym. Te okoliczności uzasadniają z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora i co za tym idzie - ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji. Specustawa drogowa przyjęła więc bardzo szybki i „bezdyskusyjny” tryb postępowania wywłaszczeniowego. Może on budzić wątpliwości co do swoich ekonomicznych i społecznych skutków, ale takie są właśnie obowiązujące wzorce prawne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, radykalne skrócenie i uproszczenie procedury wywłaszczeniowej jest niezbędne, gdyż konieczność działania organów według innych reguł „paraliżowałaby prowadzenie inwestycji drogowych”.

W doktrynie oraz orzecznictwie przyjmuje się, że decyzja wydana w oparciu o przepisy specustawy drogowej jest rozstrzygnięciem o charakterze związanym, gdyż jak wynika z art. 11e specustawy drogowej, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie można uzależniać od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Rola organów właściwych do wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w procedurze inwestycyjnej uregulowanej przepisami specustawy drogowej nie polega na aktywnym uczestnictwie w projektowaniu inwestycji, gdyż organy te nie współuczestniczą w projektowaniu inwestycji, której usytuowanie i konkretny kształt zależą od woli inwestora. Określenie przebiegu drogi, jej parametrów oraz usytuowania pozostaje w gestii zarządcy drogi. To inwestor dokonuje bowiem wyboru najkorzystniejszych w jego ocenie rozwiązań odnoszących się do planowanego przez niego przedsięwzięcia drogowego. Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 i 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. Organy 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, jak również jej parametrów technicznych, jeśli koncepcja inwestycji przedstawiona przez inwestora mieści się w granicach prawa.

Nie stanowią przedmiotu kontroli organów właściwych do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zagadnienia dotyczące racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, ewentualnych odmiennych wariantów przebiegu inwestycji, infrastruktury towarzyszącej. Zadaniem organów nie jest również przeprowadzenie szczegółowej oceny poszczególnych rozwiązań technicznych projektu budowlanego. 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, określającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepisy specustawy drogowej nie zobowiązują również inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji i nie

ma on obowiązek uwzględniać oczekiwania stron postępowania. Dlatego też organy I i II instancji mają obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, nie są natomiast władne nakazać inwestorowi przyjęcia innych rozwiązań lokalizacyjnych, skoro te przedstawione przez inwestora są zgodne z prawem. Niezadowolenie właścicieli działek objętych inwestycją nie stanowi podstawy do żądania przez organ od inwestora zmiany przebiegu inwestycji. Oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji - nie mające prawnego osadzenia - są bezskuteczne.

Wskazać także 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).

Powyższe stanowisko jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 101/24, z dnia 5 marca 2024 r., sygn. akt II OSK 2405/23, z dnia 17 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 2352/22, z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z dnia 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z dnia 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 1235/21, z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rozwiązania zawarte w specustawie drogowej poddane były ocenie Trybunału Konstytucyjnego który, między innymi, w wyroku z 16 października 2012 r. o sygn. K 4/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106) podjętym w pełnym składzie wskazał, że ze względu na sprawne realizowanie ważnego celu publicznego, jakim jest rozbudowa infrastruktury drogowej, wprowadzone w ustawie o inwestycjach drogowych [specustawa drogowa] modyfikacje i uproszczenia dotyczące podstawowych regulacji prawnych są uzasadnione i nie naruszają istoty praw konstytucyjnych. Ograniczenia te są zgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ „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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji); jest kwestią dobra wspólnego”. Trybunał Konstytucyjny 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 wyłącanych. 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. Jeśli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczany w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy też przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi.

Pozbawienie bądź ograniczenie prawa własności jest wpisane w specyfikę postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej i stanowi realizację celu publicznego, jakim jest budowa/rozbudowa dróg publicznych oraz niezbędnej do ich prawidłowego funkcjonowania infrastruktury technicznej, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania ustalonego w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że w specustawie drogowej ustawodawca dopuścił ograniczenie prawa własności z uwagi na budowę drogi publicznej, co miało miejsce w niniejszej sprawie. W sytuacjach kolizji interesu publicznego i indywidualnego, pomimo że prawo własności jest chronione przez Konstytucję RP (art. 21 ust. 1), prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu. Ustawodawca znacznie zwiększa uprawnienia inwestora i zdecydowanie ogranicza uprawnienia właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji w zakresie określonym przepisami specustawy drogowej, dążąc do zrealizowania celów publicznych. Powyższa regulacja, co należy wyraźnie zaznaczyć, mieści się w granicach ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy realizacji systemu dróg publicznych służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji i transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym a ingerencją w sferę praw i wolności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 3586/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie zastrzec przy tym należy, że w wypadku, kiedy odwołaniem objęta jest decyzja dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, oddziałującej na prawa wielu osób, czy też innych podmiotów, wywodzone z własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości, skarżący mogą wywodzić własny interes prawny, uzasadniający ich legitymację czynną, wyłącznie z konieczności ochrony własnego, indywidualnego i określonego prawa i to tylko w tym zakresie, w jakim decyzja lub jej część na prawo to rzeczywiście wpływa. Interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba, czy też inny podmiot, posiadający prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe są stroną decyzji ZRID, ale tylko w części dotyczącej ich nieruchomości. Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej (por. M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010, str. 93 - 94).

Zatem skarżący nie mają interesu prawnego do kwestionowania decyzji Wojewody Dolnośląskiego dotyczącej inwestycji liniowej w innej części niż ta, która wiąże się z przysługującym skarżącym prawem własności do nieruchomości objętej tą decyzją. Z akt sprawy wynika, iż są Państwo Anna Łakota-Wiśniewska i Pan Filip Wiśniewski są współwłaścicielami działki nr 43/72, z obrębu 0028 Wysoka (udział 9373/1000000) i współwłaścicielami wyodrębnionego lokalu nr 3 znajdującego się w budynku mieszkalnym położonym na tej działce. Natomiast Pan Karol Koczvara jest współwłaścicielem działki nr 43/85, z obrębu 0028 Wysoka (udział 6724/1079488)

i współwłaścicielem wyodrębnionego lokalu nr 2a znajdującego się w budynku mieszkalnym położonym na tej działce.

Mając na uwadze wyżej opisaną systemową charakterystykę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, Minister stwierdza, że rozwiązania projektowe – w zakresie dotyczącym interesu prawnego Państwa Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego oraz Pana Karola Koczvary wynikające z przysługującego im prawa własności do objętych inwestycją ww. działek nr 43/72 i nr 43/85, z obrębu 0028 Wysoka – zatwierdzone w decyzji Wojewody Dolnośląskiego są prawidłowe. Teren ww. działek nie został przejęty pod inwestycję w wymiarze większym, niż jest to wymagane, bowiem został ograniczony do niezbędnego minimum. Analiza decyzji Wojewody Dolnośląskiego nie daje zatem podstaw, by uznać, że ingerencja w prawo własności skarżących była nieproporcjonalna do użytych środków. Wywłaszczenie pod inwestycję części ww. działek nie jest arbitralnym odjęciem własności, lecz ma związek z koniecznością realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego dotyczący tego, że ich osiedle mieszkaniowe jest zbyt małe, aby kosztem jego budować przedmiotową drogę wojewódzką, jak również zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego i Pana Karola Koczvary wskazujący na negatywny wpływ przedmiotowej inwestycji na zdrowie i życie ludzi w przyjętym wariantie realizacyjnym.

Przebieg drogi wojewódzkiej determinuje decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (w niniejszej sprawie: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzja środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ) wydana po przeprowadzeniu całej procedury administracyjnej prowadzonej w latach 2012 - 2022. Kwestia wariantowania przebiegu inwestycji i oceny jej oddziaływania na środowisko była zatem przedmiotem odrębnego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która, stosownie do art. 86 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

W postępowaniach środowiskowych (prowadzonym w I instancji przez RDOŚ we Wrocławiu oraz prowadzonym w II instancji przez GDOŚ) analizowano i oceniano m.in. bezpośredni i pośredni wpływ przedsięwzięcia na środowisko, zdrowie i warunki życia ludzi. W procesie tym przeanalizowano i oceniono zarówno bezpośrednio, jak i pośrednie skutki inwestycji, a w konsekwencji wybrano optymalne rozwiązania minimalizujące negatywny wpływ planowanego przedsięwzięcia. Wybór adekwatnych środków łagodzących i kompensujących oddziaływanie inwestycji był wspierany przez udział w postępowaniach środowiskowych organów konsultujących oraz społeczeństwa. Zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Minister, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani są ustaleniami rozstrzygnięć w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia (decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ). Skoro zatem na etapie postępowania środowiskowego dokonano wyboru wariantu przebiegu przedmiotowej inwestycji, to organy właściwe do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie były uprawnione do ponownej analizy tej kwestii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2025 r., sygn. akt II OSK 246/25, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2023 r., sygn. akt II OSK 1004/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z powyższego wynika, iż wybór wariantu przebiegu oraz rozwiązań koncepcyjnych trasy drogi wojewódzkiej nastąpił na etapie wydania decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji. Obecnie realizowane rozwiązania projektowe są uszczegółowieniem tych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ i na obecnym etapie (tj. wydawania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) nie jest możliwa zmiana przebiegu trasy, z uwagi na wyznaczony korytarz inwestycji w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przebieg inwestycji drogowej zatwierdzony w decyzji o zezwoleniu na jej realizację musi być bowiem zgodny z wariantem jej przebiegu wskazanym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co w niniejszej sprawie ma miejsce. Natomiast na etapie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Minister nie posiadają kompetencji do badania alternatywnej trasy inwestycji, gdyż analiza taka została dokonana podczas prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co zostało wyjaśnione powyżej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1587/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Poza tym w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie można dokonywać analizy prawidłowości decyzji środowiskowej i oceny dokumentacji stanowiącej podstawę wydania tej decyzji, nie można zatem ponownie rozważać kwestii wariantu przebiegu drogi, a do tego zmierza argumentacja skarżących. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany określonymi w odrębnych aktach środowiskowymi uwarunkowaniami realizacji przedsięwzięcia (inwestycji drogowej) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 383/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższej oceny nie zmienia okoliczność uchylecia przez Naczelną Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 9 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 1871/23, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt IV SA/Wa 1786/22, oddalającego skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie, jak również okoliczność wznowienia przez GDOŚ postanowieniem z dnia 28 lipca 2025 r., znak: DOOŚ-WDŚIII.420.16.2025.KP.3, postępowania w sprawie zakończonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ. Zauważyć bowiem należy, że NSA ww. wyrokiem z dnia 9 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 1871/23, uchylił jedynie wyrok WSA w Warszawie oddalający skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ, i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie. NSA wydał zatem orzeczenie o charakterze kasacyjnym, a nie orzeczenie o charakterze reformatoryjnym (rozstrzygające co do istoty sprawy). Przedmiotowy wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2025 r. nie kończy sprawy sądowoadministracyjnej, lecz jedynie otwiera drogę do ponownego jej rozpatrzenia. Wydane orzeczenie przez NSA wskazuje jedynie, że sprawę po raz kolejny ma rozpatrzyć WSA w Warszawie w zakresie wydanej decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań. Wydany wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2025 r., sygn. akt III OSK 1871/23, nie spowodował uchylecia ani decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ, ani decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ.

Natomiast postanowienie o wszczęciu postępowania jest wyłącznie aktem procesowym, nie rozstrzyga ono sprawy wznowienia, lecz ją otwiera (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 1987 r., sygn. akt I SA 1326/86, ONSA 1987 nr 2, poz. 80). Stwierdzenie zaś, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie

i jakie wynikają z tego skutki dla rozstrzygnięcia sprawy, mogą być wyłącznie efektem postępowania przeprowadzonego po wydaniu postanowienia z art. 149 § 1 kpa i muszą być zawarte w decyzji określonej w art. 151 kpa. Jednocześnie zauważyć należy, że postępowanie wznowieniowe w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ zostało zawieszone przez GDOŚ postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2025 r., znak: DOOŚ.WDŚIII.420.16.2025.KP.7 - do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie tej decyzji. W konsekwencji, w obrocie prawnym nadal funkcjonują obie decyzje środowiskowe, tj. ostateczna w administracyjnym toku instancji decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ. Zgodnie z ideą art. 16 § 1 kpa organ rozstrzygając sprawę zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma obowiązek respektować stan prawny ukształtowany inną ostateczną decyzją pozostającą w obrocie prawnym (w niniejszej sprawie ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ). Decyzji ostatecznej służy tzw. domniemanie legalności i jest wiążąca erga omnes. Oznacza to, że dopóki nie zostanie wzruszona w trybie i na zasadach określonych w przepisach, dopóty korzysta z domniemania mocy obowiązującej (art. 16 § 1 kpa). Należy dodać, że jest to jedna z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego.

Samo wszczęcie postępowań sądowoadministracyjnych i postępowań administracyjnych, mających na celu ocenę zgodności z prawem decyzji ostatecznej, która rozstrzygnęła zagadnienie wstępne ważne w innym postępowaniu administracyjnym, nie uzasadnia „wstrzymania się” organu właściwego do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z zakończeniem postępowania. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym [por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (przed reformą) z dnia 13 października 2000 r., sygn. akt IV SA 1670/98, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 383/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 września 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 513/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Gd 770/22, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem dopóki ostateczna decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji drogowej (stanowiąca o zagadnieniu wstępnym w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej) nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego bądź nie zostanie wstrzymane jej wykonanie, jest ona traktowana jako wykonalna i stanowi prawną podstawę do wydania decyzji ZRID. Zgodnie z tym na co już zwrócono uwagę organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany ważną decyzją środowiskową i tym samym określonymi w niej warunkami realizacji przedsięwzięcia.

O wadliwości decyzji Wojewody Dolnośląskiego nie świadczy zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego dotyczący utrudnień w korzystaniu z działki nr 43/134 (pozostajej przy dotychczasowym właścicielu po zatwierdzonym podziale działki nr 43/72), gdyż na przejmowanej pod inwestycję działce nr 43/133 (wydzielonej z działki nr 43/72) znajdują się miejsca parkingowe oraz wiata śmietnikowa, jak również zarzut Pana Karola Koczwały dotyczący spadku wartości nieruchomości lokalowej.

Oczywiste i nieuniknione jest, że każda realizacja inwestycji liniowej, a więc przebiegającej obok, albo na szeregu działkach prowadzi do wywłaszczenia nieruchomości, bądź ich części lub powoduje inne, często znaczne, uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia drogowego wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób lub planujących jej

wykorzystanie. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji jest wadliwa. Nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które mogą dotyczyć naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych. Jeżeli inwestycja nie wykazuje żadnej sprzeczności z przepisami prawa, to spowodowane realizacją inwestycji faktyczne dolegliwości dla otoczenia nie mogą zostać zakwalifikowane, jako naruszające uzasadniony interes prawny. Nie ma bowiem podstaw prawnych ku temu, aby w postępowaniu inwestycyjnym określonym w specustawie drogowej badać wpływ planowanej inwestycji na komfort użytkowania części nieruchomości pozostających po zatwierdzonym podziale przy dotychczasowym właścicielu. Brak jest bowiem stosownych przepisów uprawniających organ do takich czynności, jak również uzależniających rozstrzygnięcie od tego rodzaju okoliczności.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Minister, badają zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. 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. Nie stanowią przedmiotu kontroli organu II instancji zagadnienia dotyczące ubytków wartości nieruchomości prywatnych. Roszczenia w tym przedmiocie rozstrzyga się w odrębnym postępowaniu w przedmiocie ustalenia odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Zatem, pomimo odjęcia własności, dochodzi do równoważenia strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem (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).

Z rysunku nr 2-8/12 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącej załącznik nr 1.8 do zaskarżonej decyzji, wynika, iż wiatą śmietnikowa znajduje się na działce nr 43/133, z obrębu 0028 Wysoka (powstałej z podziału działki nr 43/72), i została objęta w całości linią rozgraniczającą teren przedmiotowej inwestycji. Inwestor w toku procedury odwoławczej wyjaśnił (pisma z dnia 17 kwietnia 2025 r., znak: ID.5013.4.2024, i z dnia 23 czerwca 2025 r., znak: ID.5013.4.2024), że w ramach przedmiotowej inwestycji nie przewiduje się likwidacji istniejącej wiaty śmietnikowej na działce nr 43/72, jednakże ze względu na projektowane elementy infrastruktury drogowej należało teren ww. działki nr 43/72 (na którym znajduje się rzeczona wiatą) objąć liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Inwestor w ww. piśmie z dnia 23 czerwca 2025 r. wskazał, że teren działki na którym położona jest wiatą śmietnikowa został objęty liniami rozgraniczającymi z uwagi na projektowane elementy bezpośrednio związane z drogą tj.: ściany szczelinowe wraz z ekranami akustycznymi - bezpośrednio stykające się z wiatą śmietnikową, drenaż drogowy - zlokalizowany pod wiatą śmietnikową, opaska bezpieczeństwa wraz z krawężnikiem, poprowadzona na odcinku od przejścia dla pieszych do końca wiaty śmietnikowej, stanowiąca fizyczne rozgraniczenie pomiędzy strefą ruchu pojazdów, a zabudową towarzyszącą, zapewniając utrzymanie wymaganej skrajni drogowej oraz minimalizując ryzyko kolizji i naruszenia elementów infrastruktury technicznej. Wyżej wymienione elementy stanowią niezbędne urządzenia wyposażenia drogi, które na trwale zostaną w projektowanym pasie drogowym. Przedmiotowe urządzenia wyznaczają również obszar niezbędny do realizacji przedmiotowej inwestycji.

Zgodnie z art. 34a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych”, rozmiar pasa drogowego wynika z rozmiaru terenu niezbędnego do usytuowania drogi uwzględniającego konieczność zapewnienia widoczności lub stanowiącego rezerwę w celu zmiany jej parametrów użytkowych lub technicznych. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy Prawo budowlane, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Zgodnie z art. 4 pkt 2a ustawy o drogach publicznych, urządzenie drogi to obiekt lub urządzenie, w tym obiekt lub urządzenie budowlane, związane funkcjonalnie z drogą lub ruchem drogowym, w tym kanał technologiczny.

Wymienione powyżej elementy związane z drogą w myśl przywołanych przepisów stanowią urządzenia i obiekty, które należy objąć liniami rozgraniczającymi. Niezależnie jednak od tego, inwestor wskazał, iż w ramach odrębnej umowy ze wspólnotą mieszkaniową możliwe jest dalsze korzystanie z rzeczzonej wiaty. Zaznaczyć jednakże należy, że w kompetencji organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie leży orzekanie w decyzji ZRID o ewentualnej możliwości dalszego korzystania przez mieszkańców osiedla z rzeczzonej wiaty śmietnikowej znajdującej się na przejmowanym pod inwestycję fragmencie ww. działki. Jeśli w istocie taka okoliczność będzie miała miejsce, to musi zostać ona uregulowana w formie umowy zawartej między zarządcą drogi wojewódzkiej a wspólnotą mieszkaniową. Jak już to bowiem zasygnalizowano powyżej, przepisy specustawy drogowej nie nakładają na organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację obowiązku badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej oraz badania indywidualnych skutków ingerencji w prawo własności z punktu widzenia swobody jego wykonywania względem pozostałej po podziale części nieruchomości.

Kwestia uszczuplenia placu parkingowego znajdującego się na działce skarżących jest irrelevantna w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jak już to bowiem wyjaśniono powyżej, 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1600/20, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Inwestor wyjaśnił, że w zamian za zlikwidowanie 12 miejsc postojowych na terenie osiedla (działce nr 43/72), zaprojektowano 57 miejsc postojowych ogólnodostępnych wzdłuż projektowanej dodatkowej jezdni nr 4 (naprzeciw budynku nr 1A i 1B) i wzdłuż jezdni manewrowej nr 2 (równoległe do ul. Konnej), 59 miejsc postojowych.

Dostrzec trzeba, że skarżący (Państwo Anna Łakota-Wiśniewska i Pan Filip Wiśniewski oraz Pan Karol Koczwarą) domagają się utrzymania swojego status quo w zakresie, w jakim dotychczas korzystali z ww. działek nr 43/72 i nr 43/85, z obrębu 0028 Wysoka (na których znajduje się osiedle mieszkaniowe) i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, często w większym stopniu niż ma to miejsce w przypadku innych zamierzeń budowlanych, jest nierozdzielnie związana z ingerencją w uprawnienia różnych podmiotów. W takich okolicznościach inwestor zawsze będzie narażony na niezadowolone części właścicieli nieruchomości z przyjętych rozwiązań lokalizacyjnych.

Podkreślić należy, że realizacja inwestycji drogowej każdorazowo wiąże się z licznymi wywłaszczeniami, a inwestycja drogowa byłaby niemożliwa do zrealizowania, jeśli organy orzekające w sprawie miały obowiązek uwzględniać uwagi właścicieli wywłaszczonych nieruchomości dotyczące nadmiernego obciążenia ich nieruchomości. Ewentualna korekta w zakresie obciążeń nieruchomości mogłaby budzić z kolei sprzeciw podmiotu, którego prawa w wyniku dokonania tej korekty podlegałyby zwiększonym ograniczeniom. Zmiana przebiegu planowanej inwestycji mająca na celu polepszenie sytuacji jednych właścicieli następuje zawsze kosztem drugih. Ich interesy są najczęściej sprzeczne i trudne do pogodzenia. Stąd też celowy zabieg ustawodawcy, który konstruując przepisy specustawy drogowej nie pozostawił organom kompetencji do dokonywania oceny w tym zakresie. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne i trudne do pogodzenia 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 specustawy drogowej, prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonego przebiegu inwestycji.

O wadliwości decyzji Wojewody Dolnośląskiego nie świadczy zarzut Pana Karola Koczmary dotyczący utrudnień w komunikacji pomiędzy miejscem zamieszkania a Kompleksem Szkolno-Przedszkolnym w Wysokiej.

Na wstępie zaznaczyć należy, jak już to zresztą wskazano powyżej, że nieuniknione jest to, że realizacja inwestycji drogowych może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji. Nie oznacza to jednak, że decyzja ZRID w tym zakresie jest wadliwa. Z analizy załączników graficznych do zaskarżonej decyzji obrazujących przebieg inwestycji, wynika, że w celu zapewnienia bezpiecznej komunikacji pomiędzy północną i południową częścią osiedla mieszkaniowego nad drogą wojewódzką zaprojektowano w km ok. 1+710 kładkę dla pieszych (uwzględniającą również potrzeby osób niepełnosprawnych i rowerzystów). Rozwiązanie to umożliwi swobodne i bezkolizyjne przemieszczanie się pieszych (w tym dzieci) na drugą stronę planowanej drogi wojewódzkiej. Stąd też brak jest podstaw do twierdzenia, iż planowana inwestycja narazi na realne niebezpieczeństwo dzieci, czy innych jej użytkowników (drogi). Zaznaczyć przy tym należy, 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 (por. np. 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).

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego, iż przejęcie pod inwestycję części ww. działki nr 43/72 będzie skutkowało pozbawieniem dotychczasowej drogi pożarowej znajdującej się na terenie osiedla.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 275, z późn.zm.), właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest obowiązany przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż to właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu jest obowiązany przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej. Tak samo z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 822, z późn.zm.), wynika, że to właściciele lub zarządcy terenów utrzymują znajdujące się na nich drogi pożarowe w stanie umożliwiającym wykorzystanie tych dróg przez pojazdy jednostek ochrony przeciwpożarowej zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych [rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz.U. Nr 124, poz. 1030)].

Z powyższego wynika, iż to zarządca osiedla mieszkaniowego położonego m.in. na działce nr 43/72, z obrębu 0028 Wysoka jest zobowiązany zapewnić drogę pożarową w myśl przepisów przeciwpożarowych. To bowiem właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu jest odpowiedzialny za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej dotyczącej nieruchomości, a nie organ udzielający zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie specustawy drogowej. Powyższy zarzut można również odczytywać jako naruszenie przepisów przeciwpożarowych zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225, z późn.zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”. Jednakże wyjaśnić należy, iż rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nie ma zastosowania w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej na podstawie specustawy drogowej. Wynika to stąd, że zakres stosowania tego rozporządzenia określony został wprost w § 1 i wyraźnie nakazuje stosowanie rozporządzenia w takim zakresie, w jakim ustala ono warunki techniczne, ale wyłącznie takie, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 1371/23, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18, i z dnia 8 maja 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 56/19, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, inwestor w piśmie z dnia 8 sierpnia 2024 r., znak: ID.5013.4.2024, wyjaśnił, że Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu zwróciła się podczas procesu projektowego do zarządcy osiedla przy ulicy Brzozowej z prośbą o wyjaśnienie na jakich zasadach odbywa się obsługa pożarowa przy ul. Brzozowej 22-44 w miejscowości Wysoka. Zarządca osiedla poinformował, że osiedle nie ma zapewnionej drogi pożarowej dla pojazdów pożarniczych i zwrócił się o uwzględnienie w planach budowy drogi wojewódzkiej zapewnienia obsługi pożarowej osiedla. Inwestor wyjaśnił, iż zaprojektowano połączenie osiedla mieszkaniowego z drogą publiczną, tj. ul. Radosną poprzez jezdnię dodatkową nr 4, która spełnia wymogi dotyczące drogi pożarowej.

Odnosząc się do zarzutów Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego dotyczących już etapu prowadzonych robót budowlanych, zauważać należy, iż na etapie postępowania w sprawie o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na budowę (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) organ architektoniczno-budowlany nie zajmuje realizacją budowy. Właściwym w sprawie prowadzonych robót budowlanych jest odpowiedni organ nadzoru budowlanego.

Na uwzględnienie nie zasługuje żądanie Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego „o pochylenie się nad całą historią tej sprawy i przeanalizowanie tego kto, kiedy, komu wydał pozwolenia na budowę osiedli, o przesłuchanie wójta gminy Kobierzyce i osób odpowiedzialnych ze strony Urzędu Wojewódzkiego, przesłedzenie dokumentów i pism pomiędzy urzędami”.

Zgodnie z art. 75 § 1 kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W myśl natomiast art. 78 § 1 kpa, żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Dyspozycja ww. przepisu wskazuje a contrario, iż organ orzekający w sprawie nie jest zobligowany do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, przesłuchania strony lub dokonania oględzin, jeśli nie jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy. Przepis pozostawia więc ocenie organu potrzebę przeprowadzenia ww. dowodów. Jeśli organ stwierdzi, iż opinia biegłego, przesłuchanie strony lub oględziny przyczynią się do ustalenia okoliczności faktycznej, mającej znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, wówczas stosuje ww. środek dowodowy. Jak bowiem przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, 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). W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

W omawianej sprawie nie zaistniała konieczność przeprowadzania dowodu żądanego przez skarżących, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organ orzekający ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy i nie było konieczności podejmowania dodatkowych czynności dowodowych. Przebieg inwestycji przez działki skarżących i pozostałe działki objęte zakresem inwestycji jest ustalony w oparciu o materiały znajdujące się w aktach sprawy, załączane przez inwestora do wniosku zezwoleniowego. To, czy zakres inwestycji drogowej mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo jest oceną podejmowaną na podstawie ustaleń faktycznych na podstawie akt sprawy przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, bowiem zadaniem organu jest stosowanie norm prawnych. Przeprowadzenie dowodu wskazywanego przez skarżących nie tylko nie dotyczyło zatem okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem inwestora nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W świetle dotychczasowej argumentacji, wbrew zarzutom Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego i Pana Karola Koczwały w sprawie nie doszło do zarzucanego naruszenia ochrony interesów osób trzecich. Zawarty w art. 11f ust. 1

pkt 4 specustawy drogowej obowiązek uwzględnienia interesów osób trzecich, należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione. W kontekście normy z art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej, nie wystarczy uznanie, że strona czuje się nieusatisfakcjonowana proponowanym rozwiązaniem lokalizacyjnym. Konieczne jest wykazanie, iż rozwiązanie takie narusza tak dalece chroniony prawem jej interes, że nie jest możliwe do zaakceptowania w ramach reguł praworządności. Skarżący powołują się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w uszczupleniu prawa własności i pogorszeniu warunków korzystania z ich nieruchomości, w tym możliwości parkowania pojazdów przez mieszkańców budynku oraz komunikacji na terenie osiedla. Uznanie, że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie podlegać winien 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 planowaną inwestycją.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich powinno być interpretowane w sposób obiektywny, tj. zgodnie z regulującymi proces inwestycyjny przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Wyznacznikiem zakresu, w jakim wydający decyzję organ ma obowiązek chronić uprawnienia osób trzecich, są przepisy prawa materialnego. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich nie może być jednak rozumiana w sposób absolutny. Jak już bowiem wskazano uprzednio, nie chodzi bowiem o wszelkie utrudnienia, jakie może przynieść planowane przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które mogą dotyczyć naruszeń interesów prawnych, a nie interesów faktycznych. Do uznania, że zostały naruszone warunki dotyczące ochrony interesów osób trzecich, nie wystarcza subiektywne poczucie właściciela nieruchomości, że poprzez realizację obiektu budowlanego jego prawa wynikające z własności są ograniczane, o ile nie znajduje ono oparcia w obowiązującym przepisie prawa materialnego. Ochrona takich interesów w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor, decydują o możliwości lokalizacji obiektu budowlanego, jego miejscu i rodzaju (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2073/17, 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).

Generalnie więc ochrona interesów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budowlane (w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy drogowej), nie może sięgać tak daleko, by uniemożliwiać inwestorowi realizację zamierzenia budowlanego, gdy jest ono zgodne z przepisami. Wynika to wprost z art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, jak i treści art. 11e specustawy drogowej, zgodnie z którym, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie można uzależniać od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami. Reguła wynikająca z art. 7 kpa nakazująca załatwienie sprawy w sposób uwzględniający interes społeczny i słuszny interes obywateli nie mogła doprowadzić do wyłączenia stosowania przepisów specustawy drogowej. Nakaz ten jest możliwy do zrealizowania wyłącznie w sytuacji, gdy organowi administracji przysługuje tzw. uznanie administracyjne. Nie można go jednak stosować w przypadku wydania przez organ tzw. decyzji związanej, tj. decyzji wydawanej w sytuacji, gdy norma prawa przewiduje w określonym stanie faktycznym obowiązek wydania przez organ decyzji o określonej treści. Zatem dopuszczalność zastosowania przepisów prawa materialnego tj. specustawy drogowej, nie może być zmodyfikowana z uwagi na słuszny interes skarżących (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt II OSK 1332/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na zarzut Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej i Pana Filipa Wiśniewskiego dotyczący niezgodności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie ekranów akustycznych będzie odpowiedź przy rozpatrywaniu odwołania Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka.

Odnosząc się do odwołania Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka, Minister stwierdził, co następuje.

Należy podkreślić, że w świetle art. 86g ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, odwołanie złożone przez organizację ekologiczną od decyzji zezwalającej na inwestycję (poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa) przysługuje w zakresie, w jakim organ pozostaje związany decyzją środowiskową. W ten sposób ograniczona została swoboda takiej organizacji w zakresie wnoszenia środków zaskarżenia - wprowadzono bowiem kwalifikowane wymagania dotyczące odwołań od decyzji, gdyż co do zasady organizacje społeczne nie mają uprawnień do uczestnictwa w sprawie pozwolenia na budowę na prawach strony (por. art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane). Ustawodawca nie tylko ograniczył zakres przedmiotowy odwołania, ale również w sposób szczególny określił wymogi wobec odwołania, które stanowią tym samym przepis szczególny wobec postanowień kpa. Zgodnie z ust. 3 ww. art. 86g ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, odwołanie musi zawierać wskazanie, w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień, a także uzasadnienie. Dodatkowo w przypadku, w którym odwołanie składa strona postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, konieczne jest przedłożenie informacji lub dokumentów potwierdzających prawa rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia, zawierające co najmniej numer działki ewidencyjnej oraz, o ile został ujawniony, numer jej księgi wieczystej.

Powyższe determinuje zakres zarzutów jakie skutecznie może podnosić Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka względem decyzji Wojewody Dolnośląskiego.

W zakresie przedmiotowym możliwości skarżenia organizacji ekologicznej decyzji ZRID, wyznaczonym dyspozycją art. 86g ust. 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, nie mieści się podnoszenie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 107 § 1 pkt 8 kpa w zw. z art. 11c specustawy drogowej, poprzez nieopatrzenie decyzji Wojewody Dolnośląskiego wskazaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby ją podpisującej. Tego rodzaju zarzut nie dotyczy bowiem niezgodności zezwolenia na inwestycję z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nieuwzględnienia jej postanowień. Jednocześnie wyjaśnić przy tym należy, iż w niniejszej decyzji uargumentowano już niezasadność tego zarzutu przy rozpatrywaniu odwołań innych skarżących.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka dotyczący niezgodności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie nasadzeń kompensacyjnych.

W ramach przedmiotowego zadania zaprojektowano rozwiązania spełniające ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez GDOŚ w zakresie zgodnym z przedmiotem opracowania. Wyjaśnić bowiem należy, iż decyzja Wojewody Dolnośląskiego dotyczy jedynie części inwestycji, dla której została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ (tj. odcinka od al. Karkonoskiej do ul. Grota-Roweckiego).

W pkt 14.1a decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ wskazano: „Stwierdzam konieczność realizacji kompensacji przyrodniczej oraz monitoringu przyrodniczego w następującym zakresie: 1) Wykonać nasadzenia zastępcze drzew i krzewów, zgodnie z poniższymi wytycznymi: a) na odcinku od ul. Karkonoskiej do ul. Grota Roweckiego w liczbie co najmniej 514 sztuk drzew, co najmniej 24 929 sztuk krzewów i co najmniej 3 182 sztuk pnączy;”. Na str. 75 części opisowej projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego załącznik nr 3 do decyzji Wojewody Dolnośląskiego, wskazano, że na odcinku od al. Karkonoskiej do ul. Grota-Roweckiego, zaprojektowano nasadzenia zastępcze w liczbie ok. 517 sztuk drzew, ok. 25 172 sztuk krzewów, ok. 6 839 sztuk bylin oraz ok. 3 904 sztuk pnączy, a więc w ilościach spełniających wymogi decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ. Szczegółowe informacje w zakresie wytycznych dla materiału nasadzeniowego oraz sadzenia drzew zawarto z kolei w tomie 16/16 projektu architektoniczno-budowlanego branży zieleń (załącznik nr 4.19 do decyzji Wojewody Dolnośląskiego). Natomiast w tabeli nr 6 na str. 19 zaskarżonej decyzji (na którą powołuje się skarżąca organizacja ekologiczna zarzucając przedmiotową niezgodność) wskazano jedynie część ww. nasadzeń, które z uwagi na lokalizację (poza projektowanymi liniami rozgraniczającymi), zostały przewidziane do wykonania na podstawie oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Odnosnie zarzutu Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka dotyczącego, że wykaz ekranów akustycznych, które należy uwzględnić w projekcie budowlanym zawarty w tomie 14/16 części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego (branża konstrukcyjna – budowa ekranów akustycznych), jest niezgodny z parametrami ekranów wskazanymi w pkt 13 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ, Minister stwierdził, co następuje.

Jak już to zostało wyjaśnione wcześniej w niniejszej decyzji (przy opisie dokonanej korekty reformatoryjnej decyzji Wojewody Dolnośląskiego) kwestia oceny zgodności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie ekranów akustycznych była przedmiotem postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez organ odwoławczy. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że w projekcie budowlanym wszystkie ekrany zostały zaprojektowane w zgodzie z pkt 13 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ, uzupełnionym z urzędu postanowieniem GDOŚ z dnia 7 lipca 2022 r. (wysokość, długość, rodzaj paneli, parametry akustyczne), jedynie dla ekranu E2 został omyłkowo podany parametr izolacyjności dźwięku. W projekcie budowlanym jest 19 (klasa B2), a powinno być 18 (klasa B2). W związku z powyższym na podstawie wezwania organu odwoławczego z dnia 4 lutego 2025 r. inwestor przedłożył opracowanie pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR Ekranu E2”, uwzględniające zmianę parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR ekranu E2 z 19 na 18, a Minister dokonał w tym zakresie odpowiednich korekt w tomie 14/16 części opisowej projektu architektoniczno-budowlanego (branża konstrukcyjna – budowa ekranów akustycznych). Jak to bowiem wyjaśniono uprzednio, 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.

Jednocześnie wyjaśnić przy tym należy, że organ orzekający w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie jest uprawniony do decydowania, jakie środki są odpowiednie dla należytej ochrony środowiska i ludzi, lecz jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli, czy strona (inwestor) wykonała i to w prawidłowy sposób zalecenia organu ochrony środowiska, tj. czy projekt budowlany odzwierciedla warunki, wymagania i obowiązki nałożone przez organ ochrony środowiska (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK

1555/22, z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 1964/22, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Organ architektoniczno-budowlany nie może wchodzić sam w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować. Zgodnie z tym na co już zwrócono uwagę organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest związany ważną decyzją środowiskową i tym samym określonymi w niej warunkami realizacji przedsięwzięcia. Brak takiego związania pozbawiałby sensu całą konstrukcję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zob. szerzej P.Otawski [w] Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Komentarz, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2020, s. 537 i n.). Organ wydający pozwolenie na budowę (zezwolenie na realizację inwestycji drogowej) bada więc, czy inwestor spełnił wszystkie wymagania przewidziane w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jeżeli nie ma w tym zakresie wątpliwości – nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę (zezwolenia na realizację inwestycji drogowej). Jak już to wskazano w niniejszej decyzji, projekt budowlany zatwierdzony decyzją Wojewody Dolnośląskiego (skorygowany na etapie postępowania odwoławczego odnośnie parametru izolacyjności dźwięku jednego z ekranów akustycznych) został przygotowany zgodnie z zapisami decyzji w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji.

Jednocześnie zauważyć należy, iż w pkt IV decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ (utrzymanym w mocy decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ) nałożono obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej w zakresie wpływu inwestycji na klimat akustyczny po upływie 12 miesięcy od dnia oddania inwestycji do użytkowania. W ramach analizy porealizacyjnej zostaną wykonane dodatkowe kontrolne pomiary hałasu, które zweryfikują rzeczywisty zasięg oddziaływania inwestycji. Wyniki tych pomiarów posłużą do kalibracji modelu akustycznego na podstawie, którego wykonane zostaną ponowne obliczenia rozprzestrzeniania się hałasu. Jeżeli wyniki analizy porealizacyjnej wskażą na rzeczywiste przekroczenia dopuszczalnego poziomu zostaną podjęte dodatkowe działania, mające na celu zabezpieczenie terenów chronionych akustycznie przed ponadnormatywnym hałasem.

W zakresie przedmiotowym możliwości skarżenia organizacji ekologicznej decyzji ZRID, wyznaczonym dyspozycją ww. art. 86g ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, nie mieszczą się zarzuty Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka kwestionujące przyjęty wariant przebiegu przedmiotowej inwestycji przez zabudowany teren miejscowości Wysoka. Jak już to wskazano uprzednio, organizacje ekologiczne powinny wskazać, w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, np. w zakresie niezgodności wariantu realizacyjnego określonego w decyzji ZRID z wariantem realizacyjnym określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka podnosząc rzeczony zarzut (w tym powołując się na naruszenie interesów osób trzecich) de facto kwestionuje to, że wariant przebiegu drogi wojewódzkiej w decyzji Wojewody Dolnośląskiego jest zgodny z wariantem określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (tylko że Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka nie zgadza się z takim wariantem przebiegu drogi). A zatem w tym zakresie Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka nie wskazuje niezgodności zezwolenia na inwestycję z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast, już to zostało szerzej wyjaśnione w niniejszej decyzji, kwestia wyboru wariantu przebiegu drogi wojewódzkiej została rozstrzygnięta ostatecznie na wcześniejszym etapie przygotowania inwestycji, tj. na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i nie była (bo nie mogła być) przedmiotem rozważań w ramach postępowania ZRID, gdyż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest wydawana dla wariantu inwestycji, dla którego została wydana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. To decyzja o środowiskowych

uwarunkowaniach (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ) kończyła kompleksową ocenę oddziaływania inwestycji na środowiskowo i przesądziła, że realizacja przedsięwzięcia jest dopuszczalna ze względu na wymogi ochrony środowiska i zdrowia ludzi.

Zauważyć przy tym należy, iż możliwość wniesienia odwołania przez organizację ekologiczną od zezwolenia na inwestycję na zasadach przewidzianych w art. 86g pkt 1-3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji ekologicznej i przybierać zinstytucjonalizowanej formy popierania konkretnych interesów określonych podmiotów, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad spełnianiem przez decyzję ZRID wymogów wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zawężenie w zakresie zarówno odwołań, jak i skarg do sądu wynika z uprawnień nadawanych organizacją ekologiczną w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity Dz.U. UE.L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 ze zm.), zwanej dalej „dyrektywą EIA”. Przyznanie tym podmiotom uprawnień do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie decyzji inwestycyjnych, na równi z uprawnieniami, jakimi dysponują ich strony, stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w te postępowania i niezajdującą podstaw w dyrektywie EIA [por. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX Kadencji, druk sejmowy nr 939, www.sejm.gov.pl)].

Niezależnie od powyższego, zauważyć należy, że na podstawie uzyskanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ) wykazano, że budowa układu komunikacyjnego i jego późniejsze funkcjonowanie nie będzie miało negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, związanego z emisją hałasu i zanieczyszczeń powietrza - nie dojdzie do przekroczeń dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń emitowanych z drogi do powietrza, czy też po zastosowaniu ekranów akustycznych przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach chronionych akustycznie. Ponadto, jak to wyjaśniono na str. 65 uzasadnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ, rolą organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest precyzyjne określenie rozwiązań komunikacyjnych (w tym migracji osób niepełnosprawnych i starszych) czy też analiza utrudnień mieszkańcom lokalnej komunikacji samochodowej oraz pieszej. A zatem podnoszenie tych kwestii przez Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka nie wiąże się z tym, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego jest niezgodna z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień. Z projektu budowlanego wynika, że droga wojewódzka w przejściu przez miejscowość Wysoka biegnie w wykopie, którego skarpy zabezpieczono konstrukcją oporową wykonaną w postaci ścianki szczelinowej. W obrębie głębokiego wykopu, drgania wywołane ruchem (pochodna hałasu) zostaną dodatkowo wytłumione w okładzinach ścian wykopu, które wykonane zostaną z pochłaniających ekranów akustycznych.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka dotyczący tego, że decyzja Wojewody Dolnośląskiego pomija wymogi określone w pkt I.2 i w pkt II.2 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ. Na wstępie zaznaczyć należy, iż w jednostkach redakcyjnych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ nie ma pkt I.2 i pkt II.2. Niezależnie od tego, wyjaśnić należy, iż w myśl art. 11f ust. 1 pkt 3 specustawy drogowej, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera

warunki m.in. wynikające z potrzeb ochrony środowiska. W pkt IV na str. 19 i 20 decyzji Wojewody Dolnośląskiego organ I instancji ustalił warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska odwołując się m.in. do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOS, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ i decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, wskazując m.in. że przyjęte rozwiązania projektowe są zgodne z warunkami i wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska określonymi w ww. decyzji środowiskowych. Natomiast w pkt XVII decyzji Wojewody Dolnośląskiego (pn.: „Inne ustalenia”) organ I instancji m.in. wskazuje, że przedmiotowa inwestycja winna być realizowana z zachowaniem warunków określonych w uzgodnieniach, opiniach branżowych i decyzjach wynikających z przepisów szczególnych. Rzeczone rozstrzygnięcia środowiskowe i decyzję Wojewody Dolnośląskiego należy czytać łącznie jako wzajemnie komplementarne i mające charakter wiążący.

W związku z powyższym, Wojewoda Dolnośląski - wbrew stanowisku skarżącej organizacji ekologicznej - wskazuje na konieczność realizacji inwestycji zgodnie m.in. z projektem budowlanym i wydanymi dla inwestycji uzgodnieniami środowiskowymi. W projekcie budowlanym (por. pkt 4.15.2 pn.: „Budki Lęgowe” na str. 60 części opisowej projektu zagospodarowania terenu) zawarto informację o konieczności wykonania na terenie Toru Wyścigów Konnych Partynice we Wrocławiu 20 budek lęgowych dla ptaków oraz 20 skrzynek rozrodczych dla nietoperzy, zgodnie z pkt 14.4 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ.

Odnośnie podniesionego przez Stowarzyszenie Inicjatywa Wysoka zarzutu dotyczącego tego, że pisma inwestora z dnia 31 października 2023 r. oraz 3 listopada 2023 r. stanowiące uzupełnienie nieprawidłowości wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowieniem Nr 270/23 z dnia 27 lipca 2023 r. nie zostały przedłożone do wglądu w dniu 18 grudnia 2023 r. podczas dostępu do zgromadzonej dokumentacji w trybie dostępu do informacji publicznej, co uniemożliwiło zapoznanie się z wieloma kluczowymi informacjami znacząco wpływającymi na realizowaną inwestycję, po raz kolejny zauważyć należy, iż podnoszenie tego rodzaju zarzutów nie mieści się w zakresie przedmiotowym możliwości skarżenia organizacji ekologicznej decyzji ZRID, wyznaczonym dyspozycją ww. art. 86g ust. 2-3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Tak samo w zakresie możliwości skarżenia organizacji ekologicznej decyzji ZRID, wyznaczonym dyspozycją ww. art. 86g ust. 2-3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, nie mieszczą się zarzuty Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka kwestionujące nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie przesądza bowiem o możliwości lub braku możliwości nadania następnej decyzji inwestycyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności. Niezależnie od tego, wyjaśnić należy, iż przepisy specustawy drogowej przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić należy, iż art. 17 ust. 1 specustawy drogowej stanowi podstawę do nadania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena czy taki interes ma miejsce została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy

czym ustawa nie wprowadza żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu. Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodobniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Brak określenia w ww. przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 17 ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej w art. 108 kpa, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1081/20 i z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 657/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Należy podkreślić, że w sytuacji gdy organ stwierdzi, że istnieją przesłanki określone w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej, nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest obowiązkowe.

Przepis art. 17 ust. 1 specustawy drogowej jest jednym z instrumentów mających zapewnić realizację celu specustawy drogowej jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji drogowych. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1560/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W judykaturze dominuje tendencja do szerokiego interpretowania przesłanek nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Powszechnie wiadomo, że budowa/rozbudowa dróg jest priorytetowym zadaniem władz publicznych, gdyż drogi mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju. Okoliczności dotyczące konieczności budowy nowych dróg publicznych, rozbudowy istniejących oraz o przyznaniu na ten cel środków finansowych i o związanym z tym obowiązku terminowego ich wykorzystania są powszechnie znane i jako takie nie wymagają dowodu (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 164/17 i z dnia 26 listopada 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1839/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wielokrotnie prezentowano stanowisko, iż poprawa jakości i bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnienie transportu drogowego, jak i planowane terminy realizacji inwestycji, czy też efektywne gospodarowanie środkami publicznymi uzasadniają nadanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 699/22, z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Okoliczności dotyczące konieczności rozbudowy sieci dróg są powszechnie znane i jako takie – zgodnie z art. 77 § 4 kpa – nie wymagają dowodu. W wyroku z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt II OSK 1785/15 Naczelny Sąd Administracyjny zastrzegł jednocześnie, że przy ocenie zaistnienia przesłanki zawartej w art. 17 ust. 1 specustawy drogowej wystarczające jest samo wskazanie faktów pozwalających na przyjęcie, iż interes taki występuje, organ prowadzący postępowanie nie jest zatem zobowiązany do poddania uzasadnienia wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji szczegółowemu badaniu, mającemu na celu wykazanie, że tenże rygor w sposób niewątpliwy doprowadzi do założonego przez inwestora stanu rzeczy. We wniosku

o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności inwestor przedstawił argumentację uzasadnioną interesem społecznym i gospodarczym przemawiającymi za nadaniem decyzji Wojewody Dolnośląskiego rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przytoczona na str. 49 decyzji Wojewody Dolnośląskiego. W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I jak i II instancji uzasadnienie przedstawione przez inwestora przemawiało za nadaniem decyzji Wojewody Dolnośląskiego rygoru natychmiastowej wykonalności.

Wnioski Pani Anny Łakota-Wiśniewskiej, Pana Filipa Wiśniewskiego, Pana Karola Koczvary i Stowarzyszenia Inicjatywa Wysoka o wstrzymanie natychmiastowego wykonania decyzji Wojewody Dolnośląskiego, zostały rozpatrzone w odrębnym postanowieniu Ministra odmawiającym wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił inwestor w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935, z późn.zm.), zwanej dalej „ppsa”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Finansów i Gospodarki, 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.

Załączniki:

Nr 1 - rysunek nr 2-7/12 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi,

Nr 2 - opracowanie pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie podziału działki nr 8/6 obręb 0028 Wysoka”,

Nr 3 - opracowanie pn.: „projekt budowlany – zmiana w zakresie parametru akustycznego izolacyjności dźwięku DLR Ekranu E2”,

Nr 4 - mapa z projektem podziału działki nr 8/6, z obrębu 0028 Wysoka.

Z upoważnienia

Edyta Lubaszewska

dyrektor

Departament Lokalizacji Inwestycji

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Otrzymuje (wraz z załącznikami nr 1 i nr 4):

1. Wojewoda Dolnośląski.

Otrzymują (wraz z załącznikami):

1. Pan Mariusz Wawro
Dyrektor ds. Inwestycji
Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu
pełnomocnik Zarządu Województwa Dolnośląskiego
(4 egz. decyzji, w tym 1 egz. z załącznikami, m.in. w celu wprowadzenia zmian
w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych),
2. A/a.

Otrzymują (bez załączników):

1. Pani Anna Łakota-Wiśniewska
działająca w imieniu własnym oraz jako pełnomocnik Pana Filipa Wiśniewskiego,
2. r.pr. Karol Koczwarą
działający w imieniu własnym oraz jako pełnomocnik Stowarzyszenia Inicjatywa
Wysoka z siedzibą w Wysokiej.

Otrzymuje do wiadomości (wraz z załącznikami nr 2 i 3):

1. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do wiadomości (bez załączników):

1. Prezydent Wrocławia
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
2. Starosta Powiatu Wrocławskiego
wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
3. Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu
IV Wydział Ksiąg Wieczystych,
4. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
Wydział Infrastruktury – Oddział Wywłaszczeń i Odszkodowań,
5. Urząd Miejski Wrocławia,
6. Urząd Gminy Kobierzyce.