



DOI.II.6621.12.2015.ŁO.25

NK: 2225331A5

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.), zwanej dalej „Kpa” oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687, z późn. zm.), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Pana Stanisława Kukułki od decyzji Wojewody Pomorskiego NR WI-II.7820.6.7.2014.MKH z dnia 30 grudnia 2014 r., znak: WI-II.7820.6.7.2014.MKH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Budowa drogi S-7 Gdańsk (A-1) – Elbląg (S-22) odcinek Koszwały (dk nr 7, w. Koszwały) – Elbląg (z węzłem Kazimierzowo). Zadanie 1: Koszwały – Nowy Dwór Gdański, sprostowanej postanowieniem Wojewody Pomorskiego z dnia 9 marca 2015 r., znak: WI-II.7820.6N.2014.MKH,

I. Uchylam:

- zaskarżoną decyzję w zakresie, w jakim zatwierdza podział nieruchomości oznaczonych jako działki nr 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, nr 47, nr 114/3, nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 96 z obrębu Dworek i nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica, w tym w szczególności uchylam: w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdującą się w pkt. 2.2 „Zatwierdzam na potrzeby ww. inwestycji podział nieruchomości”, tabelę zawierającą zestawienie działek objętych projektem podziału nieruchomości - w zakresie pozycji nr: 3, 11, 30, 48, 57, 204 i 211, oraz mapy z projektami podziału ww. nieruchomości, stanowiące część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, pkt. 1.1. Wykaz działek w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego w zakresie dotyczącym działek nr 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, nr 47, nr 114/3 i nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 96 z obrębu Dworek, nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, pkt. 1.3 Działki stanowiące wody płynące - w zakresie dotyczącym działek: nr 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, nr 47, nr 114/3 i nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 96 z obrębu Dworek, nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, w pkt 1.3 Działki stanowiące wody płynące, na stronie 3:

- w wierszu 16 licząc od dołu strony, zapisu:

„275/2, 280”,

- w wierszu 14 licząc od dołu strony, zapisu:

„114/3”

– w wierszu 14 licząc od dołu strony, zapisu:

„128/1, 47”,

– w wierszu 10 licząc od dołu strony, zapisu:

„96”,

– w wierszu 8 licząc od dołu strony, zapisu:

„210”

II. Uchylam, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji:

- pkt. 1.2 Wykaz działek objętych obowiązkiem przebudowy istniejącej infrastruktury technicznej - w zakresie dotyczącym działek: nr 275/4, nr 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, nr 39 z obrębu Miłocin, nr 41/1, 41/2, 47 i 114/3, nr 128/3 i nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 106 i 201 z obrębu Błotnik, nr 1 z obrębu Kiezmark, nr 141 i 209 z obrębu Kiezmark, nr 1 z obrębu Dworek, nr 80, 96, 98/1 i 98/2 z obrębu Dworek, nr 4 i 210 z obrębu Nowa Kościelnica, nr 1/1, 1/2 i 15 z obrębu Orłowo
- pkt. 11 Obowiązek dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i dróg innej kategorii - w zakresie dotyczącym działek: nr 275/4, 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, nr 39 z obrębu Miłocin, nr 41/1, 41/2, 47 i 114/3, nr 128/3 i nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 106 i 201 z obrębu Błotnik, nr 1 i 209 z obrębu Kiezmark, nr 80, 96, 98/1 i 92/2 z obrębu Dworek, nr 4 i 210 z obrębu Nowa Kościelnica, nr 1/1, 1/2 i 15 z obrębu Orłowo,
- tabelę znajdującą się w pkt. 11.1 Określenie ograniczeń w korzystaniu, w zakresie: pozycji 2, 4, 8, 9, 11 (strona 64) – dotyczących działek nr 280 z obrębu Koszwały, nr 39 z obrębu Miłocin, nr 41/1, 41/2 i 114/3 z obrębu Cedry Małe, pozycji 19, 20 (strona 65) – dotyczących działek nr 128/3 i 128/1 z obrębu Cedry Małe, pozycji 52 i 53 (strona 66) – dotyczących działek nr 106 i 201 z obrębu Błotnik, pozycji 57 (strona 67) – dotyczącej działki nr 1 z obrębu Kiezmark, pozycji 89 i 90 (strona 68) – dotyczących działek nr 98/1 i 98/2 z obrębu Dworek, pozycji 100, 101 i 103 (strona 69) – dotyczących działek nr 1/1, 1/2 i 15 z obrębu Orłowo,
- tabelę znajdującą się w pkt. 11.2 Określenie terenu wód płynących, w zakresie: pozycji 1, 3, 7 i 8 (strona 70) – dotyczących działek 275/2 i nr 280 z obrębu Koszwały, oraz działek nr 47 i 114/3 z obrębu Cedry Małe, pozycji 10, 18 i 22 (strona 71) - dotyczących działek nr 128/1 z obrębu Cedry Małe, nr 96 z obrębu Dworek i nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, w tabeli znajdującej się w pkt 11.2 Określenie terenu wód płynących:

– na stronie 70, zapisu:

1	301z	Cedry Wielkie	Koszwały	275/2	Przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienia dna i skarp)
---	------	---------------	----------	-------	---

– na stronie 70, zapisu:

”

3	303z	Cedry Wielkie	Koszwały	280	Przebudowa wodociągu (DNI 10)
---	------	---------------	----------	-----	-------------------------------

– na stronie 70, zapisu:

7	307z	Cedry Wielkie	Cedry Małe	47	Przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienia dna i skarp)
8	12z 308z 14z	Cedry Wielkie	Cedry Małe	114/3	Przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienia dna i skarp) Przebudowa kanalizacji sanitarnej (DN 110, DN200) Przebudowa drogi powiatowej

– na stronie 71, zapisu:

10	27z	Cedry Wielkie	Cedry Małe	128/1	Przebudowa wodociągu (DNI 10) Przebudowa linii energetycznej kablowej SN-15kV
----	-----	---------------	------------	-------	--

– na stronie 71, zapisu:

18	318z	Stegna	Dworek	96	Przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienia dna i skarp)
----	------	--------	--------	----	---

– na stronie 71, zapisu:

22	322z	Ostaszewo	Nowa Kościelnica	210	Przebudowa kanału melioracji podstawowej (przepusty DN800-l200)
----	------	-----------	------------------	-----	---

III. Uchylam:

- arkusze Nr 1, 3, 4, 4a, 4b, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 16a mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi w skali 1:1000, będącej załącznikiem nr 1 do zaskarżonej decyzji,
- w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 4, w wierszu od 1 do 5 licząc od góry strony, zapis:

„Mapa z liniami rozgraniczającymi teren pasa drogowego oraz liniami określającymi obszar objęty obowiązkiem przebudowy istniejącej infrastruktury stanowi załącznik nr 1 do niniejszej decyzji i zawiera linie rozgraniczające teren pasa drogowego, oznaczone linią przerywaną koloru czerwonego, zakres terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji ZRID (wraz z obszarem objętym obowiązkiem przebudowy istniejącej infrastruktury) oznaczony linią ciągłą koloru niebieskiego”

i orzekam w tym zakresie poprzez:

- zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, arkuszy zamiennych Nr 1, 3, 4, 4a, 4b, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 16a mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi w skali 1:1000, które stanowią integralną część niniejszej decyzji jako załączniki nr 1.1 – 1.14,
- ustalenie w rozstrzygnięciu decyzji, w miejsce uchylecia, nowego zapisu:

„Linie rozgraniczające teren inwestycji planowanego do realizacji odcinka drogi, określające powierzchnię terenu niezbędnego dla jej realizacji, zostały uwidocznione na mapie przedstawiającej proponowany przebieg drogi w skali 1:1000, stanowiącej integralną część decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej”.

IV. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli znajdującej się w pkt. 11.1 Określenie ograniczeń w korzystaniu, na stronach 64-70, zapis:

„przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp)”

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowego zapisu:

„przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp) dla odwodnienia drogi ekspresowej”.

V. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, dotychczasową treść pkt 6.3.

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowej treści pkt 6.3:

„6.3. Zgodnie z art. 20 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd nieruchomości nabyte na własność Skarbu Państwa na cele budowy drogi, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, a ustanowienie trwałego zarządu stwierdzi wojewoda w drodze decyzji”.

VI. Uchylam, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się w pkt 8 Określam warunki wynikające z ochrony środowiska, ochrony zabytków, dóbr kultury współczesnej, potrzeb obronności państwa, na stronie 54, w wierszach od 3 do 7 licząc od dołu strony, zapis:

1	PZ-1 PZ-1L PZ-1P	19+655 02+508 00+838	3 m szerokości i 1,8 m wysokości
2	PZ-2 PZ-2L	22+560 05+813	3 m szerokości i 1,8 m wysokości

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowego zapisu:

1	PZ-1 PZ-1L PZ-1P	19+655 00+838 02+508	3 m szerokości i 1,8 m wysokości
2	PZ-2 PZ-2P	22+560 05+813	3 m szerokości i 1,8 m wysokości

VII. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 30 maja 2014 r., znak: GDDKiA-O/Gd-I-1js-4110/172.2036/2014, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez Pana Roberta Marszałka, Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku, zwany dalej „inwestorem”, wystąpił do Wojewody Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla przedsięwzięcia pn.: Budowa drogi S-7 Gdańsk (A-1) – Elbląg (S-22) odcinek Koszwały (dk nr 7, w. Koszwały) – Elbląg (z węzłem Kazimierzowo). Zadanie 1: Koszwały – Nowy Dwór Gdański. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem społecznym, polegającym na umożliwieniu terminowego rozpoczęcia budowy kluczowego dla regionu pomorskiego przedsięwzięcia.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, działając na podstawie art. 11a ust. 1, art. 11f ust. 1 i art. 12 ust. 1-4 oraz art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* oraz art. 49 i 104 *Kpa*, Wojewoda Pomorski wydał w dniu 30 grudnia 2014 r. decyzję NR WI-II.7820.6.7.2014.MKH, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: Budowa drogi S-7 Gdańsk (A-1) – Elbląg (S-22) odcinek Koszwały (dk nr 7, w. Koszwały) – Elbląg (z węzłem Kazimierzowo). Zadanie 1: Koszwały – Nowy Dwór Gdański, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Pomorskiego*”.

Z uzasadnienia *decyzji Wojewody Pomorskiego* wynika, iż ze względu na złożony charakter zagadnienia, jak też konieczność uwzględnienia interesu stron postępowania, Wojewoda Pomorski zdecydował, iż kwestię nadania niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, rozstrzygnie w postanowieniu, które wyda po wydaniu *decyzji Wojewody Pomorskiego*.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, działając na podstawie art. 17 *specustawy drogowej* oraz art. 108 § 2 *Kpa*, Wojewoda Pomorski wydał postanowienie z dnia 2 lutego 2015 r., znak: WI-II.7820.6K.2014.MKH, o nadaniu *decyzji Wojewody Pomorskiego* rygoru natychmiastowej wykonalności, zwane dalej „*postanowieniem Wojewody Pomorskiego*”.

Na *postanowienie Wojewody Pomorskiego* zażalenia do *Ministra*, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Pan Stanisława Kukułka działający w imieniu własnym oraz w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w piśmie zainteresowanych Mieszkańców z dnia 7 czerwca 2013 r. (błędnie nazwanym w zażaleniu „*pismem z dnia 7.06.2014 r.*”), skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

Wobec stwierdzenia braków formalnych zażalenia Pana Stanisława Kukułki, działając na podstawie art. 64 § 2 *Kpa*, pismem dnia 5 marca 2015 r., znak: DOI.II.6621.17.2015.ŁO1, *Minister* wezwał Pana Stanisława Kukułkę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego wezwania, braku formalnego przedmiotowego zażalenia, poprzez dostarczenie oryginałów lub prawidłowo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii pełnomocnictw udzielonych mu osoby, których dane widnieją w wykazie załączonym do ww. pisma z dnia 7 czerwca 2013 r., uprawniających go do wniesienia przedmiotowego zażalenia w imieniu tych osób, informując jednocześnie, że nieusunięcie ww. braku w terminie wskazanym powyżej, spowoduje, iż wniesione pismo – w zakresie, w jakim zostało wniesione w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w ww. piśmie z dnia 7 czerwca 2013 r., skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku - zostanie pozostawione bez rozpoznania.

Wobec nieusunięcia przez Pana Stanisława Kukułkę braku formalnego, *Minister* pozostawił bez rozpoznania zażalenie na *postanowienie Wojewody Pomorskiego*, wniesione w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w piśmie zainteresowanych Mieszkańców z dnia 7 czerwca 2013 r. (błędnie nazwanym w zażaleniu „*pismem z dnia 7.06.2014 r.*”), skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

W dniu 8 kwietnia 2015 r., do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wpłynęło pismo Wojewody Pomorskiego z dnia 2 kwietnia 2015 r., znak: WI-II.7820.6.7zaż1A.2014.MKH, przy którym przekazano pismo Pana Stanisława Kukułki z dnia 26 marca 2015 r. stanowiące cofnięcie zażalenia na *postanowienie Wojewody Pomorskiego*.

Odrębnym postanowieniem *Minister* umorzył postępowanie zażaleniowe wobec Pana Stanisława Kukułki.

Natomiast po rozpatrzeniu zażalenia spółki LOTOS Paliwa, postanowieniem z dnia 3 czerwca 2015 r., znak: DOII.II.6621.17.2015.ŁO.7, *Minister* utrzymał w mocy *postanowienie Wojewody Pomorskiego*

Od *decyzji Wojewody Pomorskiego* odwołania do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zwanego dalej „*Ministrem*”, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli: spółka LOTOS Paliwa Sp. z o. o., reprezentowana przez adw. Tomasza Kopoczyńskiego i Pan Stanisław Kukułka, działający w imieniu własnym oraz w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w piśmie zainteresowanych Mieszkańców z dnia 7 czerwca 2013 r. (błędnie nazwanym w zażaleniu „pismem z dnia 7.06.2014 r.”), skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

Wobec stwierdzenia braków formalnych odwołania Pana Stanisława Kukułki, działając na podstawie art. 64 § 2 *Kpa*, pismem dnia 5 marca 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.6, *Minister* wezwał Pana Stanisława Kukułkę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego wezwania, braku formalnego przedmiotowego odwołania, poprzez dostarczenie oryginałów lub prawidłowo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii pełnomocnictw udzielonych mu osoby, których dane widnieją w wykazie załączonym do ww. pisma z dnia 7 czerwca 2013 r., uprawniających go do wniesienia przedmiotowego odwołania w imieniu tych osób, informując jednocześnie, że nieusunięcie ww. braku w terminie wskazanym powyżej, spowoduje, iż wniesione pismo – w zakresie, w jakim zostało wniesione w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w ww. piśmie z dnia 7 czerwca 2013 r., skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku - zostanie pozostawione bez rozpoznania.

Wobec nieusunięcia przez Pana Stanisława Kukułkę braku formalnego, *Minister* pozostawił bez rozpoznania odwołanie od *decyzji Wojewody Pomorskiego*, wniesione w imieniu „członków społeczności lokalnej”, których wykaz wskazano w piśmie zainteresowanych Mieszkańców z dnia 7 czerwca 2013 r. (błędnie nazwanym w odwołaniu „pismem z dnia 7.06.2014 r.”), skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

W dniu 25 lutego 2015 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wpłynęło pismo Wojewody Pomorskiego z dnia 18 lutego 2015 r., znak: WI-II.7820.6.7odw3.2014.MKH, przy którym przekazano odwołanie Pana Andrzeja Zalewskiego od *decyzji Wojewody Pomorskiego*, wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia.

Mając na uwadze, iż odwołanie Pana Andrzeja Zalewskiego zostało wniesione w terminie przewidzianym do jego wniesienia, odrębnym postanowieniem *Minister* umorzył postępowanie w sprawie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Odrębną decyzją, wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *Kpa*, *Minister* umorzył postępowanie odwoławcze wobec Pana Andrzeja Zalewskiego.

W niniejszym postępowaniu odwoławczym *Minister* rozpatrzył odwołania od *decyzji Wojewody Pomorskiego* wniesione przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Pana Stanisława Kukułkę.

W odwołaniu z dnia 21 stycznia 2015 r. oraz w uzupełniającym je piśmie z dnia 10 lutego 2015 r. spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. *decyzji Wojewody Pomorskiego* zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 11 f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej* w zw. z art. 20, art. 21 ust. 1 oraz ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518), zwanej dalej „*ustawą o gospodarce nieruchomościami*” w zw. z art. 23 *specustawy drogowej*, art. 11c *specustawy drogowej* w zw.

z art. 8 *Kpa*, poprzez nieracjonalne określenie terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej z pominięciem istniejącej na działce 146/5 stacji paliw LOTOS skutkujące naruszeniem zasady proporcjonalności w ograniczaniu prawa własności spółki LOTOS Paliwa przy wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w sytuacji, gdy w okolicznościach niniejszej sprawy bez uszczerbku dla realizacji planowanej inwestycji drogowej możliwe było zastosowanie mniej uciążliwych dla spółki rozwiązań prawnych,

- 2) art. 5 ust. 1 pkt. 9 oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”, w zw. z art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*, art. 11a ust. 2, art. 11f ust. 1 pkt 4, art. 11 c *specustawy drogowej* w zw. z art. 6, 7, 8 oraz 10 § 1 *Kpa*, poprzez błędne uznanie przez organ I instancji, że wnioski o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji nie narusza przepisów prawa oraz, że ocena, czy planowana inwestycja drogowa narusza uzasadnione interesy osób trzecich, leży poza kompetencją organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, spółka LOTOS Paliwa Sp. z o. o. wniosła o uchylenie na podstawie art. 11g ust. 3 oraz art. 11c *specustawy drogowej* w zw. z art. 138 § 1 pkt. 2 *Kpa* decyzji Wojewody Pomorskiego oraz o wydanie przez organ II instancji decyzji uwzględniającej rozwiązania zaproponowane przez skarżącą spółkę w piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r., przytoczone w dalszej części niniejszego odwołania.

Względnie - na wypadek, gdyby *Minister* uznał, że w sprawie należy zastosować art. 138 § 2 *Kpa* – spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wniosła o uchylenie na podstawie art. 11e *specustawy drogowej* w zw. z art. 138 § 2 *Kpa* decyzji Wojewody Pomorskiego oraz przekazanie organowi I instancji sprawy do ponownego rozpatrzenia wraz ze wskazaniem, iż przy ponownym rozpatrzeniu sprawy powinien wziąć pod uwagę okoliczności wskazane w niniejszym odwołaniu.

Uzasadniając powyższe zarzuty spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podniosła, iż w toku postępowania przed Wojewodą Pomorskim pismem z dnia 5 sierpnia 2014 r. wskazała, że na działce nr 146/2 od 20 lat istnieje stacja paliw LOTOS posiadająca dostęp do drogi krajowej nr 7, natomiast realizacja ww. inwestycji drogowej doprowadzi do niemożności jej dalszego eksploataowania. Skarżąca spółka wskazała, iż zaproponowała zmianę ustaleń przyjętych we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, uwzględniającą uwarunkowania społeczne, środowiskowe oraz ekonomiczne poprzez przyjęcie jednego z opracowanych przez nią wariantów, tj.:

- 1) przesunięcie wężła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy lub
- 2) wystąpienie przez Wojewodę Pomorskiego do właściwego Ministra o upoważnienie do udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych w celu umożliwienia połączenie istniejącej stacji paliw LOTOS z planowaną drogą S7, lub
- 3) realizację koncepcji szczegółowo określonej w załączniku nr 4 do ww. pisma z dnia 5 sierpnia 2014 r., lub
- 4) wywłaszczenie pozostałej części nieruchomości, na której znajduje się stacja paliw LOTOS - jeżeli niemożliwy do zrealizowania będzie żaden z ww. wariantów.

Skarżąca spółka podniosła, iż w dniu 14 października 2014 r. analogiczne pismo wysłała do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W odpowiedzi na jej pismo z dnia 5 sierpnia 2014 r. Wojewoda Pomorski w piśmie z dnia 29 sierpnia 2014 r., znak: WI-II.7820.61ots.2014.MKH, uznał, że nie jest upoważniony do kwestionowania ustaleń przyjętych we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, zaś jego rola w przedmiotowym postępowaniu sprowadza się do sprawdzenia kompletności złożonej dokumentacji i dokonania oceny, czy wnioskowane zamierzenie inwestycyjne nie narusza obowiązującego prawa, i w konsekwencji wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Ponadto, Wojewoda Pomorski wskazał, że w niniejszej sprawie nie jest upoważniony do wystąpienia o odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

W dniu 30 grudnia 2014 r. Wojewoda Pomorski wydał *decyzję Wojewody Pomorskiego* o treści odpowiadającej, w zakresie działki nr 146/2 (po zatwierdzeniu podziału: nr 146/3 oraz 146/4), wnioskowi *inwestora*. W ocenie skarżącej spółki *decyzja Wojewody Pomorskiego* narusza przepisy prawa i jej uzasadniony interes. W rzeczonym odwołaniu spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wskazała na zmianę szerokości pasa drogowego na planowanej trasie drogi S7 na wysokości istniejącej stacji paliw LOTOS, który jej zdaniem „niespodziewanie” ulega wyraźnemu zwężeniu od granicy działki nr 145/1 i działki nr 146/5 w ten sposób, że planowana inwestycja formalnie omija istniejącą na działce nr 146/5 stację.

W ocenie skarżącej spółki, stanowi to sztuczny i nieracjonalny zabieg, który de facto pozbawia ją instrumentów ochrony prawnej w zakresie działki nr 146/5 i powoduje, że dalsze eksploataowanie stacji utraci dla niej jakikolwiek sens gospodarczy. Według skarżącej spółki wyłącznym powodem ustalenia w planowanej inwestycji takiego rozwiązania może być wola uniknięcia wywłaszczenia nieruchomości, na której znajduje się stacja paliw LOTOS, które wiązałyby się oczywiście z koniecznością zapłaty na jej rzecz odpowiedniego odszkodowania. W opinii skarżącej spółki takie ukształtowanie planowanej trasy jest nie tylko nieracjonalne i sztuczne, ale przede wszystkim powoduje, że decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej narusza prawo oraz uzasadniony interes spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Skarżąca spółka podniosła, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jako mechanizm ograniczający prawo własności musi odpowiadać nie tylko warunkom formalnym wskazanym w przepisach *specustawy drogowej*, lecz także czynić zadość gwarancjom zawartym w Konstytucji RP, a w szczególności art. 20, art. 21 oraz art. 64, które ochronę własności czynią jedną z naczelných zasad ustrojowych ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe – według skarżącej spółki - oznacza również, że jej każdorazowe ograniczenie - niezależnie od tego, czy następuje w drodze stanowienia, czy stosowania prawa - musi być interpretowane ściśle i z zachowaniem zasad określonych w art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wskazała, iż z powołanych przepisów, a w szczególności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyprowadzana jest zasada proporcjonalności, w myśl której aby ocenić zgodność danego mechanizmu ograniczającego prawa lub wolności wskazane w Konstytucji RP, należy - między innymi - zastosować wyłącznie środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Według spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. ww. przesłanka w ustawodawstwie zwykłym znalazła swój wyraz w art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, który w niniejszej sprawie powinien znaleźć zastosowanie na podstawie art. 23 *specustawy drogowej*.

Wbrew powyższym zasadom – według spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. – organ I instancji wydając *decyzję Wojewody Pomorskiego*, ukształtował jej sytuację administracyjnoprawną w sposób najbardziej dla niej uciążliwy i to w sytuacji, gdy w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. wskazała, iż istniały realne możliwości, żeby w sposób opłacalny ekonomicznie, z zachowaniem uwarunkowań społecznych i środowiskowych oraz wymogów prawnych włączyć istniejącą stację do planowanego przedsięwzięcia. Skarżąca spółka wskazała, iż podnoszone przez nią w ww. piśmie okoliczności i zarzuty, nie stały się przedmiotem rozważań Wojewody Pomorskiego, w wyniku naruszenia przez organ I instancji przepisów postępowania administracyjnego. W opinii skarżącej spółki w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu, dopiero po szczegółowej analizie jej postulatów i zastrzeżeń zawartych w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. i rozważeniu stanowiska *inwestora* odnośnie tych postulatów i zastrzeżeń, Wojewoda Pomorski byłoby w stanie rozstrzygnąć, czy w okolicznościach niniejszej sprawy nie doszło do naruszenia słusznego interesu skarżącej spółki. Następnie, gdyby w wyniku powyższego postępowania wyjaśniającego okazało się, że nie istnieje prawna możliwość ich realizacji (zarówno Wojewoda, jak i spółka mieliby możliwość zapoznania się z przesłankami, którymi kierował się *inwestor*, wybierając taki, a nie inny wariant planowanej przez siebie inwestycji) – zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. – Wojewoda Pomorski winien był rozważyć, czy inne niż zaproponowane przez *inwestora* rozwiązanie, tj. objęcie decyzją działki nr 146/2 jako całości i w konsekwencji jej wywłaszczenie, nie będzie znacznie mniej uciążliwe dla strony postępowania.

Tymczasem, według skarżącej spółki, w skutek bierności organu I instancji, nieracjonalny *prima facie* zarówno pod kątem planistycznym, jak i ekonomicznym sposób zagospodarowania terenu objętego

wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej wykreował jedynie fikcję, że nie dotyka on istniejącej stacji paliw. Zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. powyższe działanie tworzy „pozorność formalnej” zgodności planowanej inwestycji z prawem, w sposób sprzeczny z przytaczanymi wyżej postanowieniami Konstytucji RP, naruszając w ten sposób art. 11a ust. 2, art. 11f ust. 1, art. 12 *specustawy drogowej*. Ponadto skarżąca spółka podniosła, iż taki sposób postępowania nie budzi również zaufania strony do władzy publicznej wbrew art. 8 *Kpa*, stosowanemu z mocy art. 11c *specustawy drogowej*.

Zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. naruszenie prawa przez organ I instancji ma swoje źródło również w kwestionowanym - w drugim z podniesionych zarzutów - założeniu, że rola organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej sprowadza się do czysto formalnej funkcji badania kompletności złożonej dokumentacji i jej treści z wymogami prawnymi. Skarżąca spółka wskazała, iż powyższe stwierdzenie zostało wyrażone w skierowanym do niej ww. piśmie Wojewody Pomorskiego z dnia 29 sierpnia 2014 r., a następnie przytoczone w uzasadnieniu zaskarżonej *decyzji Wojewody Pomorskiego*.

Powyższy pogląd – w opinii skarżącej spółki - nie znajduje jednak oparcia w orzecznictwie, gdyż - jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny - obowiązkiem organów prowadzących postępowanie określone w *specustawie drogowej* jest między innymi uwzględnienie uzasadnionych interesów osób trzecich (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 424/09, CBOSA). Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podniosła, iż także art. 5 ust. 1 pkt. 9 *ustawy Prawo budowlane* w zw. z art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* wymaga, by planowana inwestycja odbyła się z poszanowaniem, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich.

Wbrew powyższemu - zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - zaskarżona *decyzja Wojewody Pomorskiego* zawiera jedynie ogólnikowe, pozostające w oderwaniu od stanu faktycznego w sprawie, wskazówki dotyczące przeprowadzenia inwestycji w zakresie uwzględnienia ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich (str. 60 *decyzji Wojewody Pomorskiego*). W opinii skarżącej spółki pogląd organu I instancji o wyłącznie służebnej funkcji wobec zamierzeń *inwestora* narusza również zasadę równości stron postępowania administracyjnego, gdyż wyraźnie „upośledza” pozycję pozostałych podmiotów, do których adresowana jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w tym m.in. skarżącej spółki, względem *inwestora*. Powyższe - według skarżącej spółki - oznacza, że jej sytuacja administracyjnoprawna polegająca na pozbawieniu własności działek nr 146/3 oraz 146/4 i niewątpliwym ograniczeniu prawa własności działki 146/5, kształtowana jest na wniosek podmiotu administracji rządowej (Generalna Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad) przez inny organ administracji rządowej, tj. Wojewodę Pomorskiego.

Ta specyficzna sytuacja – w opinii skarżącej spółki - wymaga szczególnej dbałości o prawa strony, zaś roli organu decyzyjnego, jakim w tym przypadku jest Wojewoda Pomorski, nie można jej zdaniem sprowadzać wyłącznie do formalnej kontroli wniosku, ponieważ taki tok rozumowania - przedstawiony w zaskarżonej *decyzji Wojewody Pomorskiego* - implikowałby wniosek, że sytuację prawną spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. kształtuje nie Wojewoda Pomorski, lecz *inwestor*.

Wobec powyższego – według skarżącej spółki - w celu ustalenia, czy przy wydaniu *decyzji Wojewody Pomorskiego* nie dojdzie do naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich, Wojewoda Pomorski powinien był przeprowadzić postępowanie wyjaśniające odnośnie zasadności jej argumentacji zawartej w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. i „skonsultować” ją z *inwestorem*. Tymczasem – jak wskazała skarżąca spółka - organ I instancji nie podjął ww. czynności, nieprawidłowo uznając w powoływanym już piśmie z dnia 29 sierpnia 2014 r., że leży to poza zakresem jego kompetencji, naruszając w ten obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, uwzględnienie jej słusznego interesu oraz wyjaśnienia stanu faktycznego w sprawie.

Zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. jako błędną należy kwalifikować także ocenę Wojewody Pomorskiego wyrażoną w ww. piśmie z dnia 29 sierpnia 2014 r., że nie posiadał on w niniejszej sprawie kompetencji do wystąpienia o upoważnienie do udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych na podstawie art. 9 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* w zw. z art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*. Skarżąca spółka, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1951/08, podniosła, iż wystąpienie do właściwego ministra może być wynikiem zarówno inicjatywy strony postępowania, jak i wynikiem działania organu administracji z urzędu.

Zatem w niniejszej sprawie - w ocenie spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - brak było przeszkód, by ze wskazanej instytucji skorzystać, gdyż jej zdaniem organ bowiem dbać, by planowana inwestycja odbyła się z jak najmniejszym ciężarem dla stron postępowania, zapewniając im jak najszerze gwarancje procesowe i materialno prawne. W ocenie skarżącej spółki, Wojewoda Pomorski tak zakreśloneму obowiązkowi uchybił, naruszając art. 11 f ust. 1 pkt. 4, art. 11 c *specustawy drogowej* w zw. z art. 6, 7, 8 oraz 10 § 1 *Kpa*.

Pan Stanisław Kukuła w odwołaniu z dnia 2 lutego 2015 r. oraz w uzupełniającym je piśmie z dnia 4 marca 2015 r. zaskarżył *decyzję Wojewody Pomorskiego* w części, w jakiej kwestionowana decyzja nie rozstrzyga o podnoszonej w toku postępowania przed Wojewodą Pomorskim (oraz w korespondencji prowadzonej z innymi podmiotami i organami „współdecydującymi względnie opiniującymi sporne zagadnienie”) kwestii dotyczącej zasadności uwzględnienia w ramach planowanej inwestycji budowy ścieżki rowerowej i chodnika, tj. ciągu pieszo-rowerowego o długości około 8 km wzdłuż drogi lokalnej klasy Z (zbiorczej) zlokalizowanej po północnej stronie trasy S7 na odcinku Dworek - Stare Babki - Wybicko - Mirówko - Cyganek - Nowy Dwór Gdański oraz dodatkowego oświetlenia drogowego w miejscowościach Dworek i Stare Babki.

Powyższe - w ocenie skarżącego - ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia dóbr prawnie chronionych „wpisujących” się w szeroko rozumiany interes lokalnej społeczności i inicjatyw lokalnych, a polegających na dbałości o bezpieczeństwo wszystkich uczestników ruchu drogowego, w tym przede wszystkim mieszkańców terenów, w „styczności” z którymi będzie przebiegać ww. inwestycja. W ocenie skarżącego, argumentacja „uciekająca się” do poprzestania na stwierdzeniu, że w okolicznościach sprawy brak ma być przepisów prawa, które wprost nakazywałyby czynienie wydatków w zakresie, w jakim te miałyby posłużyć na wydłużenie planowanej ścieżki rowerowej z chodnikiem wzdłuż wiaduktu i drogi P-24 łączących Nową Kościelnicę z Dworkiem i Niedźwiedzicą o miejscowości takie jak: Stare Babki, Mirówko i Nowy Dwór Gdański, pozostaje pozbawiona elementu „refleksji natury faktycznej” nad rzeczywistymi potrzebami, w tym bezpieczeństwem lokalnej społeczności.

Wedle skarżącego, niezrozumiałym jest odwoływanie się do argumentów, zgodnie z którymi *inwestor* miałby być w świetle prawa zobowiązany wyłącznie do odtworzenia stanu istniejącego przed realizacją inwestycji, gdyż ta okoliczność w sposób co najmniej krzywdzący przesądza o braku możliwości uwzględnienia potrzeb lokalnych, w tym przede wszystkim wszystkich tych osób, które zaliczyć należy do kategorii pieszych, rowerzystów, motorowerzystów, kierujących skuterami i samochodami osobowymi, oraz pojazdami Ochotniczej Straży Pożarnej, Państwowej Straży Pożarnej i Pogotowia Ratunkowego, jak również ciężkim sprzętem rolniczym - których uczestnictwo w lokalnym ruchu drogowym zostanie de facto zintensyfikowane w granicach wytyczonych planowaną drogą, a czego logiczną konsekwencją stanie się podwyższenie czynnika wypadkowości, w tym także tej śmiertelnej, czemu przeciwdziałać miałyby właśnie możliwość wytycznie chodnika i ścieżki rowerowej.

Według skarżącego, także odwoływanie się do argumentu dotyczącego zasad wydatkowania środków publicznych w kontekście zapisów ustawy o finansach publicznych nie wyklucza, wbrew odmiennemu zapatrywaniu *inwestora*, możliwości nieznacznego rozszerzenia ram finansowych tak wielkiej inwestycji, jak ta planowana, o wydatki związane z realizacją spornych prac mających obejmować przedłużenie ciągu pieszo-rowerowego i oświetlenia. W opinii skarżącego brak zaprojektowania wnioskowanych przez niego rozwiązań może mieć wpływ na zwiększenie ilości tragicznych wypadków śmiertelnych i innych kończących się trwałym kalectwem.

Skarżący wskazał, iż zasadność przedstawionych powyżej żądań dzielają także inne lokalne organizacje społeczne oraz Gmina Stegna, gdyż w ocenie tych podmiotów zagadnienie budowy ścieżki rowerowej i chodnika nie stało się przedmiotem rozstrzygnięcia w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego. Kwestia ta nie doczekała się dostatecznie wnikliwego rozważenia, co skutkowało zbyt „powierzchnowym” potraktowaniem tej niezwykle istotnej materii, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia ludzi będących

mieszkańcami lokalnych terenów. W ocenie skarżącego, brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest dostatecznie ważkim powodem, dla którego należałoby odstąpić od projektowania i realizacji rozwiązań komunikacyjnych przyjaznych mieszkańcom i użytkownikom terenów leżących w bezpośrednim sąsiedztwie przebiegu drogi S7 na planowanym odcinku.

Mając powyższe na względzie skarżący wniósł o uchylenie *decyzji Wojewody Pomorskiego* we wskazanej części, tj. w zakresie, w jakim pominięta została inicjatywa lokalnej społeczności „odwołująca się do interesu społecznego jako dobra nadrzędnego, którego pomijania nie usprawiedliwia dążenie do pomniejszania wydatków publicznych na zabezpieczenie zdrowia i bezpieczeństwa ludzi”, i orzeczenie o istocie sprawy poprzez uwzględnienie postulatów skarżącego.

Względnie, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej *decyzji Wojewody Pomorskiego* w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji z jednoczesnym sformułowaniem możliwie precyzyjnych wytycznych, uwzględnienie których pozwoliłoby wykluczyć ponowne uchybienia w zakresie rozpoznawania i rozstrzygania sprawy, wobec zarzucanego *decyzji Wojewody Pomorskiego* wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, w tym art. 6, 8 i 11 *Kpa*.

Odwołania wniesiono w terminie.

Organ odwoławczy zważył, co następuje.

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Pomorskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu I instancji oraz poprawność wydanej przez niego *decyzji Wojewody Pomorskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty podniesione w odwołaniach i uzupełniających je pismach.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Pomorskiego Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez Pana Roberta Marszałka, Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku.

Przed złożeniem wniosku, zgodnie z art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej*, *inwestor* uzyskał następujące opinie:

- Zarządu Województwa Pomorskiego, wyrażoną w postanowieniu z dnia 1 kwietnia 2014 r., znak: DRRP-G.8012.8.2014,
- Zarządu Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim, wyrażoną w Uchwale Nr 454/2014 z dnia 31 marca 2014 r.,
- Wójta Gminy Cedry Wielkie z dnia 28 marca 2014 r., znak: IN.670-17/2014,
- Wójta Gminy Ostaszewo, wyrażoną w postanowieniu z dnia 28 marca 2014 r., znak: SB.721.5.2014,
- Wójta Gminy Stegna z dnia 25 marca 2014 r., znak: GKD-D.7211.2.2013,
- Burmistrza Nowego Dworu Gdańskiego z dnia 28 kwietnia 2014 r., znak: IŚ.DK.S7.9.2013.

Ponadto, przed złożeniem wniosku, zgodnie z art. 11b ust. 1 *specustawy drogowej*, inwestor zwrócił się pismem z dnia 14 marca 2014 r., znak: GDDKiA-O/Gd-I-1js-4110/172.1692/2014, do Zarządu Powiatu Gdańskiego z prośbą o wydanie opinii do wniosku w przedmiocie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o nią przez inwestora, zgodnie z treścią art. 11b ust. 2 *specustawy drogowej*, uznano za brak zastrzeżeń do wniosku.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:1000, na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto dołączono analizę powiązania projektowanej drogi z innymi drogami publicznymi, mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

- decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 19 lutego 2010 r., znak: RDOŚ-22-WOO.6670/29-24/08/09/10/WN/AT, określającą środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ”,
- decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 31 maja 2010 r., znak: DOOŚ-452/240d/1091/2010/dj, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ”, utrzymującą w mocy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ,
- postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 20 listopada 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.11, uzgadniającym realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji, zwanym dalej „postanowieniem uzgadniającym RDOŚ”, sprostowanym postanowieniami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.14, z dnia 20 lutego 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.18 i z dnia 28 maja 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.21, oraz uzupełnionym postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.13.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez inwestora projektu budowlanego, Minister stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane*, oraz rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462, z późn. zm).

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt. 8 *specustawy drogowej*, inwestor załączył do wniosku także opinie:

- Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 18 kwietnia 2014 r., znak: ZA.5183.250.2014.EP,
- Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r., znak: ZS-2124-4-16/14,
- Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r., znak: ZPU/834d-21/2014/df,
- Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Poznaniu z dnia 24 marca 2014 r., znak: POZ.5140.53.2014.EC/LT,

- Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 31 marca 2014 r., znak: INZ1.2-ES-81151-42/14.

Planowana inwestycja nie znajduje się w obszarze miejscowości uzdrowiskowych, ani w obszarze linii kolejowej, co powoduje, że w przedmiotowej sprawie nie są wymagane opinie ministra właściwego do spraw zdrowia i właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej.

Do wniosku *inwestor* dołączył również, wymagane przepisami odrębnymi, akty administracyjne:

- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ,
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ,
- decyzję Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 24 kwietnia 2014 r., znak: DROŚ-SW.7322.7.2014/MM, udzielającą pozwolenia wodno-prawnego,
- decyzję Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 25 kwietnia 2014 r., znak: DROŚ-SW.7322.8.2014/MM, udzielającą pozwolenia wodno-prawnego,
- decyzję Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 5 maja 2014 r., znak: DROŚ-SW.7322.9.2014./MM, udzielającą pozwolenia wodno-prawnego.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie *decyzji Wojewody Pomorskiego, Minister* uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

W ocenie organu drugiej instancji Wojewoda Pomorski prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag i zastrzeżeń, 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 Pomorski, pismem z dnia 9 lipca 2014 r., znak: WI-II.7820.6A.2014.MKH, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji.

Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń:

- w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku w dniach od 10 do 28 lipca 2014 r.
- w Urzędzie Gminy Cedry Wielkie w dniach od 16 do 30 lipca 2014 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w Urzędzie Gminy Stegna w dniach od 15 do 29 lipca 2014 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w Urzędzie Gminy Ostaszewo w dniach od 15 lipca do 11 sierpnia 2014 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu od dnia 15 lipca 2014 r.,
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Nowym Dworze Gdańskim od dnia 14 lipca 2014 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu od dnia 15 lipca 2014 r.,
- w prasie lokalnej – Polska Dziennik Bałtycki wydanie z dnia 15 lipca 2014 r.

W przedmiotowym obwieszczeniu organ pierwszej instancji poinformował strony o miejscu, gdzie strony lub ich pełnomocnicy mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji oraz o możliwości składania uwag i wniosków.

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

Z uwagi na wniosek *inwestora* o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, działając na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*”, pismem z dnia 25 lipca 2014 r., znak: WI-II.7820.6rdoś.2014.MKH, Wojewoda Pomorski zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 24 lipca 2014 r., znak: WI-II.7820.6E.2014.MKH, działając na podstawie art. 97 § 1 pkt. 4 *Kpa*, oraz art. 123 *Kpa*, Wojewoda Pomorski zawiesił z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku, działając na podstawie art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, pismem z dnia 7 sierpnia 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES2, zwrócił się do Wojewody Pomorskiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia drogowego w trybie art. 33-36 i 38 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*.

Spełniając powyższy obowiązek, na podstawie art. 33-36, oraz art. 38 w związku z art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, Wojewoda Pomorski poinformował obwieszczeniem o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku *postanowieniem uzgadniającym* RDOŚ uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji. *Postanowienie uzgadniające* RDOŚ zostało następnie sprostowane postanowieniami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.14, z dnia 20 lutego 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.18 i z dnia 28 maja 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.21, oraz uzupełnione postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2014 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.13.

W związku z wydaniem *postanowienia uzgadniającego* RDOŚ, postanowieniem z dnia 26 listopada 2014 r., znak: WI-II.7820.6G.2014.MKH, działając na podstawie art. 97 § 2 oraz art. 123 *Kpa*, Wojewoda Pomorski podjął z urzędu zawieszono postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Pomorski wydał w dniu 30 grudnia 2014 r. decyzję Nr WI-II.7820.6.7.2014.MKH, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na względzie opinię przedstawioną przez *inwestora*, ustosunkował się do zarzutów i wniosków podniesionych przez strony postępowania.

Decyzja Wojewody Pomorskiego została następnie sprostowana postanowieniem Wojewody Pomorskiego z dnia 9 marca 2015 r., znak: WI-II.7820.6N.2014.MKH.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Pomorski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń w urzędzie wojewódzkim oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gminy, a także w prasie lokalnej.

W aktach sprawy znajdują się dowody potwierdzające obwieszczenie o wydaniu przedmiotowej decyzji:

- w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku w dniach od 31 grudnia 2014 r. do 15 stycznia 2015 r.
- w Urzędzie Gminy Cedry Wielkie w dniach od 5 do 23 stycznia 2015 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w Urzędzie Gminy Stegna w dniach od 7 do 26 stycznia 2015 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu od dnia 13 stycznia 2015 r.
- w Urzędzie Gminy Ostaszewo w dniach od 5 do 20 stycznia 2015 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu w tym samym terminie,
- w Urzędzie Miasta i Gminy w Nowym Dworze Gdańskim w dniach od 7 do 21 stycznia 2015 r. oraz na stronie internetowej tego urzędu w terminie od dnia 7 stycznia 2015 r.
- w prasie lokalnej – Polska Dziennik Bałtycki wydanie z dnia 5-6 stycznia 2015 r.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Pomorskiego* organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomień wysłanych na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.

W zawiadomieniach oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Analizując powyższą *decyzję Wojewody Pomorskiego* organ odwoławczy zważył, co następuje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że kontrolowana decyzja czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Decyzja zawiera wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie linii rozgraniczających teren inwestycji (mapa w skali 1:1000 przedstawiająca proponowany przebieg drogi oraz linie rozgraniczające teren, stanowiąca załącznik nr 1). Decyzja zawiera także zatwierdzenie podziału nieruchomości (mapy z projektami podziałów nieruchomości w skali 1:500 wraz z wykazami zmian gruntowych, stanowiące załącznik nr 2 do decyzji, będący jej integralną częścią).

Ponadto na mocy przedmiotowej decyzji zatwierdzono projekt budowlany, stanowiący załącznik nr 3 do decyzji, będący jej integralną częścią. W decyzji określono także nieruchomości, które stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, jak również określono warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej, oraz potrzeb obronności Państwa, a także określono wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. W decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ I instancji ustalił również obowiązek dokonania przebudowy sieci uzbrojenia terenu i dróg innych kategorii, określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji tych obowiązków, a także zezwolił na ich wykonanie.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Pomorskiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Pomorskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* - terminu wydania nieruchomości na 180 dzień od dnia ustatecznienia się decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *Kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Analizując akta sprawy zakończone wydaniem *decyzji Wojewody Pomorskiego* Minister stwierdził, iż linie rozgraniczające teren inwestycji przechodzą przez teren stanowiący nieruchomości pokryte

wodami powierzchniowymi płynącymi. Nieruchomości te zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1c w związku z art. 5 ust. 3 pkt 1a oraz art. 10 ust. 1a i art. 14 ust. 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo wodne*”, stanowią własność Skarbu Państwa, nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu i nie stosuje się w stosunku do nich przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Stosownie zaś do treści art. 12 ust. 2 *specustawy drogowej*, linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowią linie podziału nieruchomości. W konsekwencji dokonanie podziału działek stanowiących teren wód płynących w ramach decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest niedopuszczalne.

Natomiast *decyzją Wojewody Pomorskiego* został zatwierdzony podział działek stanowiących teren wód płynących, tj. działki nr 275/2 z obrębu Koszwały na działki nr 275/5 i 275/6, działki nr 280 z obrębu Koszwały na działki nr 280/1 i 280/2, działki nr 114/3 z obrębu Cedry Małe na działki nr 114/4, 114/5 i 114/6, działki nr 128/1 z obrębu Cedry Małe na działki nr 128/4 i 128/5, działki nr 47 z obrębu Cedry Małe na działki nr 47/1 i 47/2, działki nr 96 z obrębu Dworek na działki nr 96/1, 96/2 i 96/3, działki nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica na działki nr 210/1, 210/2 i 210/3.

Jednocześnie zauważyć należy, iż działki stanowiące wody płynące w pkt. 1.2 *decyzji Wojewody Pomorskiego* zostały również przeznaczone pod przebudowę istniejącej sieci uzbrojenia terenu i dróg innej kategorii, a w pkt. 11.1 *decyzji Wojewody Pomorskiego* zostały ograniczone w korzystaniu ze względu na konieczność wykonania tego obowiązku.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż w przypadku gruntów pokrytych wodami płynącymi ustawodawca przewidział uregulowanie określone w art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*. Zgodnie z tym przepisem właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji terenu wód płynących, gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez ten teren. W związku z powyższym, w przypadku terenów pokrytych wodami płynącymi nie ma możliwości objęcia tych terenów liniami rozgraniczającymi teren inwestycji i w konsekwencji dokonania ich podziału, jak również nie zachodzi potrzeba ograniczenia w korzystaniu ze względu na obowiązek przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, czy dróg innej kategorii.

W konsekwencji zachodziła konieczność zastąpienia linii rozgraniczającej teren inwestycji na działkach nr 275/2 i 280 z obrębu Koszwały, nr 114/3, 128/1 i 47 z obrębu Cedry Małe, nr 96 z obrębu Dworek, nr 210 z obrębu Nowa Kościelnica, odrębną linią, oznaczającą granice terenu, co do którego zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia w oparciu o art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* i rezygnację z podziału tych działek stanowiących wody płynące, jak również zastąpienie linii oznaczającej granice terenu niezbędnego dla dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz dróg innej kategorii na działkach stanowiących teren wód płynących, wymienionych w pkt. 1.3 i 11.2 *decyzji Wojewody Pomorskiego*, odrębną linią, oznaczającą granice terenu, co do którego zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia w oparciu o art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*.

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 23 czerwca 2015 r., znak: DOI.II.6621.12.2015.ŁO.19, *Minister* wezwał *inwestora* do przedłożenia 4 egzemplarzy odpowiednich arkuszy mapy w skali 1:1000 przedstawiającej proponowany przebieg przedmiotowej drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, określającej linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji, uwzględniających ww. wskazanie odnośnie działek stanowiących tereny wód płynących.

Przy piśmie z dnia 10 lipca 2015 r., znak: O.Gd.I-3.4110.1.2015.1.AW, *inwestor* przedstawił żądane dokumenty.

Konsekwencją przedstawionego powyżej stanowiska oraz wskazanych działań są zmiany dokonane w punktach I, II i III niniejszej decyzji.

I tak w pkt I niniejszej decyzji, *Minister* dokonał odpowiednich zmian w pkt. 2 *decyzji Wojewody Pomorskiego*, dotyczącym zatwierdzenia podziału nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren objęty przedmiotową inwestycją, poprzez uchylenie zatwierdzenia podziału

ww. działek nr 275/2 i 280 z obrębów Koszwały, nr 114/3, 128/1 i 47 z obrębów Cedry Małe, nr 96 z obrębów Dworek, nr 210 z obrębów Nowa Kościelnica.

W tym samym punkcie niniejszej decyzji, *Minister* uchylił mapy projektami podziału nieruchomości oznaczonych jako działki nr 275/2 i nr 280 z obrębów Koszwały, nr 47, nr 114/3, nr 128/1 z obrębów Cedry Małe, nr 96 z obrębów Dworek nr 210 z obrębów Nowa Kościelnica, stanowiące część załącznika nr 2 do *decyzji Wojewody Pomorskiego*.

W konsekwencji powyższego, również w pkt I niniejszej decyzji organ odwoławczy dokonał odpowiednich zmian w pkt 1.1. Wykaz działek w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego poprzez wykreślenie z tego punktu przedmiotowych działek. Natomiast w pkt. 1.3 Działki stanowiące wody płynące, organ odwoławczy dokonał korekt uwzględniających fakt, iż wskazane powyżej działki stanowiące tereny wód płynących nie podlegają podziałowi w ramach przedmiotowej inwestycji.

W pkt II niniejszej decyzji *Minister* dokonał zmian w pkt. 1.2 Wykaz działek objętych obowiązkiem przebudowy istniejącej infrastruktury technicznej i pkt 11.1 *decyzji Wojewody Pomorskiego* polegających na wykreśleniu z tych punktów działek stanowiących tereny wód płynących. W tym samym punkcie niniejszej decyzji, *Minister* dokonał również korekt w pkt. 11.2 Określenie terenu wód płynących, uwzględniających zmiany, o których była mowa do tej pory w niniejszej decyzji.

W związku z powyższymi zmianami, w punkcie III niniejszej decyzji, *Minister* uchylił odpowiednie arkusze mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi w skali 1:1000, która stanowi integralną część zaskarżonej decyzji jako załącznik nr 1, i orzekł w to miejsce co do istoty sprawy poprzez zatwierdzenie, w miejsce uchylecia, arkuszy zamiennych, stanowiących załączniki nr 1.1 – 1.14 do niniejszej decyzji. W tym samym punkcie niniejszej decyzji, *Minister* uchylił w rozstrzygnięciu *decyzji Wojewody Pomorskiego*, znajdujący się na stronie 4, zapis informujący, na jakich załącznikach mapowych określono linie rozgraniczające teren przedmiotowej inwestycji i orzekł w to miejsce co do istoty sprawy, poprzez ustalenie w sentencji *decyzji Wojewody Pomorskiego*, w miejsce uchylecia, nowego zapisu, uwzględniającego w swej treści wprowadzone niniejszą decyzją zmiany.

Ponadto - analizując *decyzję Wojewody Pomorskiego* - *Minister* dostrzegł, iż w ramach obowiązku przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu organ I instancji zezwolił na m.in. „przebudowę kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp)”.

W myśl art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.), przez sieci uzbrojenia terenu rozumie się wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt. 3 *ustawy Prawo wodne*, do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się kanały, wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie - jeżeli służą celom, o których mowa w art. 70 ust. 1. Przepis art. 70 ust. 1 *ustawy Prawo wodne* stanowi zaś, iż melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie można określać ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązku przebudowy kanału melioracji podstawowej, którego celem jest wyłącznie polepszenie zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienie jej uprawy oraz ochrona użytków rolnych przed powodzią.

W tabeli znajdującej się w pkt. 11.1 zaskarżonej *decyzji Wojewody Pomorskiego*, określono natomiast ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, wskazując jako cel zajęcia działki nr 209/2 z obrębów Nowa Kościelnica, gmina Ostaszewo, prace związane z przebudową kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp).

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 136 Kpa, pismem z dnia 5 marca 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.2 *Minister* wezwał *inwestora* do wyjaśnienia, na czym polegają prace określone jako „przebudowa kanału melioracji podstawowej, oraz, czy prace te służą wyłącznie polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby, ułatwieniu jej uprawy i ochronie użytków rolnych przed powodzią, oraz w przypadku odpowiedzi pozytywnej - do jednoznacznego określenia, czy też ww. prace służą również odwodnieniu drogi.

W piśmie z dnia 18 marca 2015 r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2477.2015.js, *inwestor* wyjaśnił, iż prace określone jako „przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp)”, zaplanowane do wykonania na działce nr 209/2, obręb Nowa Kościelnica, gmina Ostaszewo, służą polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby, ułatwieniu jej uprawy i ochronie użytków rolnych przed powodzią ale również, co najistotniejsze dla *inwestora*, odwodnieniu drogi.

W konsekwencji powyższego, w pkt. IV niniejszej decyzji, *Minister* uchylił w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli znajdującej się w pkt. 11.1 Określenie ograniczeń w korzystaniu, zapis: „przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp)”, orzekając w tym zakresie o ustaleniu, w miejscu uchylecia, zapisu uwzględniającego wyjaśnienia *inwestora* w przedmiocie rodzaju przewidzianych do wykonania prac, tj. „przebudowa kanału melioracji podstawowej (umocnienie dna i skarp) dla odwodnienia drogi ekspresowej”.

Analizując dalej *decyzję Wojewody Pomorskiego* organ odwoławczy stwierdził, iż w pkt. 6.3 kontrolowanej decyzji organ I instancji zawarł zapisy określające nieruchomości, które zgodnie z art. 20 ust. 3 *specustawy drogowej* przechodzą nieodpłatnie w trwałe zarząd Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Zgodnie z przepisami *specustawy drogowej* wśród elementów decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie przewidziano oznaczenia nieruchomości, które Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad bądź właściwa jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego otrzymują w trwałe zarząd. Ustanowienie prawa trwałego zarządu, wraz z określeniem takich nieruchomości następuje, zgodnie z art. 20 ust. 4 *specustawy drogowej*, w odrębnej decyzji właściwego organu, w niniejszej sprawie Wojewody Pomorskiego. W ocenie *Ministra*, organ I instancji nie miał zatem podstaw do orzekania w tym zakresie. W konsekwencji zapis pkt. 6.3 zaskarżonej decyzji jest niewłaściwy.

W związku z powyższym, w pkt. V niniejszej decyzji *Minister* uchylił pkt. 6.3 *decyzji Wojewody Pomorskiego* orzekając w tym zakresie poprzez umieszczenie w miejscu uchylecia zapisu stanowiącego nową treść pkt. 6.3 informującego jedynie o skutkach wynikających z art. 20 ust. 3 i 4 *specustawy drogowej* w stosunku do nieruchomości nabywanych na rzecz Skarbu Państwa.

Ponadto - w toku prowadzonego postępowania odwoławczego – do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wpłynęło pismo *inwestora* z dnia 13 lipca 2015 r., znak: O.GD.I-4.417.95.96.2015.mp, przy którym przekazano m.in. postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 28 maja 2015 r., znak: RDOŚ-Gd-WOO.4242.02.2.2014.AJA.ES.21, prostujące oczywistą omyłkę w *postanowieniu uzgadniającym RDOŚ*.

Z uzasadnienia ww. postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 28 maja 2015 r. wynika, iż podczas sporządzania ostatecznej wersji *postanowienia uzgadniającego RDOŚ* doszło do oczywistej omyłki, polegającej na wpisaniu błędnego kilometrażu przejścia PZ-1L i PZ-1P oraz na wskazaniu błędnej nazwy przejścia PZ-2L, zamiast PZ-2P. W związku ze stwierdzeniem rozbieżności w wydanym postanowieniu *uzgadniającym RDOŚ*, w stosunku do treści zawartych w analizowanych dokumentach, w tym w raporcie o oddziaływaniu na środowisko ww. przedsięwzięcia, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku sprostował oczywiste omyłki w wydanym *postanowieniu uzgadniającym RDOŚ*.

W związku z powyższym, w pkt. VI niniejszej decyzji *Minister* dokonał odpowiednich korekt w pkt 8 *decyzji Wojewody Pomorskiego* dotyczącym warunków wynikających z ochrony środowiska, uwzględniających treść ww. postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z dnia 28 maja 2015 r. prostującego oczywistą omyłkę w *postanowieniu uzgadniającym RDOŚ*.

Organ odwoławczy dokonując powyższych rozstrzygnięć uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *Kpa*, ponieważ zasadniczym rozstrzygnięciem *decyzji Wojewody Pomorskiego* było ustalenie przebiegu linii rozgraniczających teren, zatwierdzenie podziału nieruchomości i projektu budowlanego, a te pozostają zgodne z wnioskiem *inwestora* oraz z *decyzją* organu pierwszej instancji.

Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej *decyzji*, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania *decyzji* poza częścią uchyloną i ustaloną w punktach I-VI sentencji niniejszej *decyzji*.

Odnosząc się zaś do zarzutów podniesionych przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Pana Stanisława Kukułkę, *Minister* uznał, że nie zasługują one na uwzględnienie.

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

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

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

Stosownie do orzecznictwa sądowo-administracyjnego w przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 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, oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1987/14, z dnia 23 stycznia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 1001/14, z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2753/13, z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 561/11, z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1722/09), organ właściwy do wydania *decyzji* o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. *decyzji*. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

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

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

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

Wobec powyższego, pismami z dnia 5 marca 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.2, oraz z dnia 1 kwietnia 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.8, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Pana Stanisława Kukułkę, w tym m.in. do wypowiedzenia się, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej zgodnie z żądaniem skarżących, a jeśli nie do szczegółowego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych przez skarżących żądań.

Pismem z dnia 18 marca 2015 r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2477.2015.js, *inwestor* odniósł się do uwag spółki LOTOS Paliwa Sp. z o. o. Natomiast pismem z dnia 16 kwietnia 2015 r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2708.2015.js, *inwestor* odniósł się do uwag Pana Stanisława Kukułki.

Powyższa stanowiska *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *Kpa*, przesłał spółce LOTOS Paliwa Sp. z o.o. i Panu Stanisławowi Kukułce przy pismach odpowiednio z dnia 1 kwietnia 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.9 i z dnia 22 kwietnia 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.13.

Do ww. pisma *inwestora* z dnia 16 kwietnia 2015 r. Pan Stanisław Kukułka ustosunkował się w piśmie z dnia 7 maja 2015 r.

W piśmie tym skarżący podtrzymał dotychczasowo zgłaszane przez siebie zarzuty, podkreślając, iż jego zasadniczą intencją jest zapewnienie poszanowania dla szeregu wartości o szczególnie istotnym znaczeniu dla zdrowia i życia ludzkiego, a których bagatelizowanie - z uwagi na brak ich dostatecznie silnego wyeksponowania w przepisach prawa - nie sprzyja pogłębianiu zaufania jakie winno być budowane pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej. Skarżący podniósł, iż jego wolą nie jest eskalowanie konfliktów na gruncie działań o charakterze inwestycyjnym, lecz wyrażanie w dostatecznie wyraźny sposób potrzeb społecznych związanych z funkcjonowaniem lokalnej społeczności. Dążąc do poszanowania interesów społeczności lokalnej skarżący wniósł o to, aby rozstrzygnięcie okazało się wyrazem niezbędnego wyważenia wszystkich interesów, aby świadczyło o ich wzajemnym poszanowaniu i było wynikiem niezbędnej refleksji nie tylko prawnej ale i faktycznej nad okolicznościami sprawy.

Skarżący wskazał, iż na etapie konsultacji projekt budowy drogi ekspresowej S7 był przedmiotem licznych inicjatyw lokalnych, które w znacznej części zostały uwzględnione przez *inwestora*. Według skarżącego zagadnienia, które zostały pominięte w zakresie tworzenia przez *inwestora* dokumentacji budowlanej, a które w związku z tym stały się przedmiotem jego odwołania (ciąg pieszo-rowerowy i dodatkowe oświetlenie), nie powinny być traktowane jako mniej istotne od tych, które zostały uwzględnione przez *inwestora*.

Do ww. pisma *inwestora* z dnia 18 marca 2015 r. spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. ustosunkowała się w piśmie z dnia 14 kwietnia 2015 r.

W piśmie tym spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podtrzymała dotychczas zgłoszone w postępowaniu zarówno przed Wojewodą Pomorskim, jak i w postępowaniu odwoławczym wnioski, żądania, twierdzenia oraz ich uzasadnienie. Skarżąca spółka wskazała, iż przyjęcie poglądów *inwestora* zaprezentowanych w ww. piśmie z dnia 18 marca 2015 r. oznaczałoby uznanie, że na gruncie obowiązujących przepisów wojewoda pełni w postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jedynie rolę czysto służebną sprowadzającą się w konsekwencji jedynie do oceny kompletności wniosku oraz spełnienia przez niego wymogów formalnoprawnych.

Według skarżącej spółki powyższe stanowisko stoi w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej*, który nakazuje uwzględnić w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zdaniem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. przy ocenie, czy decyzja lokalizacyjna w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich należy mieć na względzie, że realizacja inwestycji drogowej przez *inwestora* będącego podmiotem działającym w interesie publicznym nie może naruszać interesu prawnego innego podmiotu w sposób niezgodny z prawem.

W opinii spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. bezspornym w przedmiotowej sprawie jest, iż nieruchomością stanowiącą działkę nr 146/2, zabudowana stacją paliw, jest położona na terenie oznaczonym symbolem 09.KS z funkcją Miejsce Obsługi Podróżnych (MOP) z ustaleniem kategorii MOP II, przy czym w zakresie zasad zagospodarowania terenu ustalono dla tej lokalizacji wjazd i wyjazd z drogi ekspresowej jednostronny z kierunku do Warszawy (§ 6 Uchwały Nr XXXIII/306/2002 Rady Gminy w Cedrach Wielkich z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Cedry Wielkie obszar wsi Cedry Małe). Co więcej, według skarżącej spółki bezspornym jest także, że na przedmiotowej nieruchomości wykonuje ona

działalność polegającą na prowadzeniu stacji paliw, a więc zgodną z powyższymi ustaleniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

Według spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. projektowana inwestycja w istotny sposób ingeruje w przysługujące spółce prawo własności działki nr 146/2 nie tylko poprzez wywłaszczenie jej części ale przede wszystkim poprzez przewidziane w projekcie pozbawienie przez *inwestora* stacji paliw, prowadzonej przez spółkę, funkcji Miejsca Obsługi Podróżnych przy drodze S7 i w konsekwencji pozbawienie tej stacji bezpośredniego dostępu do budowanej drogi, gdyż proponowane przez *inwestora* połączenie stacji z planowaną drogą S7 należy jej zdaniem uznać w rzeczywistości za pozbawienie stacji dostępu do tej drogi, co z kolei oznaczać będzie brak możliwości prowadzenia w tym miejscu działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu stacji paliw, która zgodna jest z przeznaczeniem tej nieruchomości w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego.

W opinii skarżącej spółki zaproponowane przez *inwestora* połączenie stacji paliw z nową drogą S7 poprzez drogę powiatową, w miejsce dotychczasowego bezpośredniego połączenia z drogą krajową, oznaczać będzie konieczność jej likwidacji. Na powyższe, według skarżącej spółki, wskazują zasady logiki, wiedzy i doświadczenia życiowego, gdyż stacja paliw bez bezpośredniego połączenia z drogą ekspresową, przy tak skomplikowanym i długim połączeniu za pomocą drogi powiatowej jak projektowane, przestanie pełnić swoją funkcję i właściciel nieruchomości będzie musiał zaprzestać jej wykorzystywania na cel zgodny z jej przeznaczeniem i zgodny z rodzajem prowadzonej przez siebie działalności, nie mówiąc już o tym, że jej wartość znacząco spadnie. Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wnioskuje o powołanie na powyższą okoliczność biegłego w zakresie ekonomii i finansów oraz biegłego w zakresie wyceny nieruchomości, którzy z pewnością rozwieją wszelkie wątpliwości w tym zakresie.

Wobec powyższego - w opinii spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - ingerencja w przysługujące jej prawo własności jest poważna i daleko idąca, dlatego Wojewoda Pomorski winien był zbadać, czy przyjęte przez *inwestora* rozwiązania nie ingerują nadmiernie i w sposób nieuzasadniony, a więc w sposób sprzeczny z prawem, w przysługujące spółce i chronione konstytucyjnie prawo własności i czy rzeczywiście *inwestor* nie mógł wybrać innego, mniej uciążliwego dla spółki rozwiązania. Według skarżącej spółki zgodność inwestycji wyłącznie z przepisami prawa budowlanego nie zwalnia bowiem organu od oceny, czy inwestycja zaprojektowana jest z poszanowaniem innych przepisów prawa, w tym w szczególności przepisów rangi konstytucyjnej.

Z powyższych względów - według spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - podniesione przez nią w odwołaniu zarzuty należy w całości uznać za uzasadnione, zwłaszcza w sytuacji, gdy od samego początku wskazywała *inwestorowi* różne możliwości rozwiązania sytuacji np. uzyskanie odstępstwa od przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem MTiGM”, przesunięcie węzła Cedry Małe o około 300 metrów na południe, wywłaszczenie całej jej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, czy koncepcję polegającą na dokupieniu przez skarżącą spółkę kilku nieruchomości znajdujących się obok nieruchomości zabudowanej stacją paliw i wybudowaniu na nich nowego obiektu stacji paliw spełniającego wszystkie wymogi stawiane przez przepisy obiektom typu Miejsce Obsługi Podróżnych, przedstawioną *inwestorowi* w październiku 2010 r. Skarżąca spółka podniosła, iż ostatecznie z wymienionych rozwiązań było wprowadzić rozwiązaniem najdroższym dla spółki, ale pozwalało na spełnienie oczekiwań *inwestora* i nie wymagało uzyskiwania odstępstw od przepisów.

Jednocześnie - jak wskazała spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - rozwiązanie to byłoby najtańszym i tak naprawdę najkorzystniejszym z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, gdyż całość kosztów związanych z budową Miejsca Obsługi Podróżnych poniosłaby wówczas skarżąca spółka. Zatem - w ocenie spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. - w okolicznościach niniejszej sprawy istniała co najmniej jedna możliwość takiego zaprojektowania inwestycji, która - przy odrobinie dobrej woli ze strony *inwestora* i przede wszystkim w zgodzie z obowiązującymi przepisami - mogła pogodzić zarówno interesy Skarbu Państwa, jak i spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. Ostatecznie jednak, jak wskazała skarżąca spółka, jeśli nawet uznać, że zasadnym w tej sytuacji było kierowanie się przez *inwestora* celem „aby wszystkie nieruchomości były przejmowane za odszkodowaniem na własność Skarbu Państwa na potrzeby MOP II i III oraz były eksploatowane przez wybranych w postępowaniu przetargowym dzierżawców” i w konsekwencji przyjęcie, że zasadna była odmowa przyznania

statusu Miejsca Obsługi Podróżnych stacji paliw spółki, to zdaniem skarżącej spółki powstaje pytanie, dlaczego w tym przypadku nie podjęto decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości należącej do niej i na dodatek na Miejsce Obsługi Podróżnych wybrano lokalizację, która z całą pewnością nie nadaje się na tego rodzaju inwestycję i w przyszłości wygeneruje dla *inwestora* poważne koszty do poniesienia.

W ocenie skarżącej spółki nieprawdą są twierdzenia *inwestora*, jakoby nie udowodniła ona, że w okolicznościach niniejszej sprawy występuje przypadek uzasadniający wystąpienie z wnioskiem do właściwego organu o odstąpienie. Według spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, iż o konieczności zastosowania odstąpienia od przepisów techniczno-budowlanych mogą decydować zatem zarówno względy natury faktycznej np. ukształtowanie terenu czy istniejący stan zagospodarowania sąsiednich nieruchomości, jak też użytkowe czy techniczne (R. Dziwiński, P. Ziemiński Prawo budowlane. Komentarz, wyd. ABC, 2006, LEX nr 80402, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2011r. sygn. akt II OSK 765/10, LRX nr 1081889). W opinii skarżącej spółki szczególnie uzasadnionymi okolicznościami pozwalającymi na odstąpienie od przepisów techniczno-budowlanych mogą zatem być np. zabudowa działek sąsiednich, kształt nieruchomości, ukształtowanie terenu, położenie względem nieruchomości itd. Katalog takich okoliczności jest więc jej zdaniem bardzo szeroki.

Dalej spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podniosła, iż wielokrotnie wskazywała, że stacja paliw istnieje w tym miejscu od ponad 20 lat, że klienci zdążyli się już do niej przyzwyczaić, że przyznanie jej statusu Miejsca Obsługi Podróżnych byłoby zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz, że jest ona wyposażona i użytkowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i po stosunkowo niewielkich zmianach, których koszty w całości poniosłaby skarżąca spółka, mogłaby spełniać wszystkie wymagania określone w przepisach. Według skarżącej spółki nie można też w tym miejscu pominąć także względów społecznych, bowiem aktualnie na stacji paliw oraz w znajdujących się obok stacji naprawy pojazdów oraz restauracji zatrudnienie znajduje ok. 30 osób, które są mieszkańcami okolicznych miejscowości. Skarżąca spółka wskazała, iż w przypadku zamknięcia stacji, zamknięte zostaną również ww. punkty usługowe, a wszystkie te osoby stracą pracę, przy jednoczesnej bardzo mglistej perspektywie, że być może niektóre z nich znajdą zatrudnienie w nowym Miejscu Obsługi Podróżnych. Jednocześnie zdaniem skarżącej spółki lokalizacja Miejsca Obsługi Podróżnych w miejscu zaplanowanym przez inwestora - z przyczyn o których mowa będzie poniżej - jest nieracjonalna i niecelowa ze względów ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i technicznych.

Niezrozumiałym dla skarżącej spółki jest także argument *inwestora*, że stacja paliw spółki nie spełnia określonych przepisami prawa minimalnych kryteriów Miejsca Obsługi Podróżnych rodzaju II, skoro wielokrotnie deklarowała i nadal deklaruje gotowość do dostosowania na własny koszt stacji do wymagań przewidzianych dla Miejsca Obsługi Podróżnych rodzaju II lub III, określonych przepisami prawa. Według skarżącej spółki procedury wewnętrzne Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, na które powołuje się *inwestor* w ww. piśmie z dnia 18 marca 2015 r., wprost wskazują na konieczność wykorzystywania w procesie projektowania inwestycji istniejącego zainwestowania w urządzenia obsługi podróży.

W opinii skarżącej spółki w Protokole nr 21/2008 Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych wskazano, iż lokalizacja Miejsc Obsługi Podróżnych powinna być zgodna z pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r. W piśmie tym Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wskazał, że „ustalając program zagospodarowania drogi ekspresowej w „MOPy” w ramach tworzonej dokumentacji lokalizacyjnej należy uwzględnić istniejący stan zainwestowania w urządzenia obsługi podróży, tak aby je maksymalnie wykorzystać przy docelowym ich zaprojektowaniu nadając im odpowiednią kategorię. Skarżąca spółka wskazała, iż w ślad za powyższym pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r. idą działania innych niż Gdański, terenowych oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, np. na odcinku Elbląg – Płońsk występują przykłady zagospodarowania przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad istniejącej infrastruktury na potrzeby Miejsc Obsług Podróżnych.

Co więcej - w opinii skarżącej spółki - wybrane przez *inwestora* w projekcie planowanej inwestycji miejsce pod Miejsce Obsług Podróżnych „Mała Holandia” należy uznać za koncepcję wyjątkowo

nietrafioną i obciążoną bardzo dużym ryzykiem technicznym, a w konsekwencji finansowym, gdyż przedmiotowe Miejsce Obsługi Podróżnych zostało przewidziane na wyjątkowo niekorzystnym dla tego rodzaju infrastruktury terenie (teren bagnisty, otoczony wodą, z wysokim poziomem wód gruntowych i w związku z czym obciążony bardzo dużym ryzykiem zagrożenia podtopieniami, także z uwagi na bliskość kanału Wiślanego Zalewowego oraz rzeki Linawy).

Co więcej, skarżąca spółka wskazała, iż - jak wynika z opracowania wyników archeologicznych badań sondażowych przeprowadzonych w latach 2012 i 2013 - na trasie planowanej budowy S-7 Koszwały-Kazimierzowo do celów przygotowywanego raportu oddziaływania na środowisko, działka przeznaczona pod Miejsce Obsługi Podróżnych „Mała Holandia” o nr ewid. 97/1, zweryfikowana została jako wykopaliska, co oznacza, że inwestycja na tym terenie będzie objęta szczególnym nadzorem konserwatorskim i będzie wymagała szczególnego postępowania, a potencjalny inwestor, chcący wybudować w tym miejscu Miejsce Obsługi Podróżnych, będzie musiał liczyć się nie tylko z opłatami związanymi z dzierżawą gruntu, ale i problemami wynikającymi z koniecznością uwzględnienia przepisów o ochronie zabytków i przede wszystkim z kosztami nakładów koniecznych, które znacznie wykraczają poza standardowe koszty ponoszone przy tego rodzaju inwestycjach. Na powyższe problemy i koszty zdaniem skarżącej spółki wskazuje analiza sporządzona przez pracownika spółki, specjalistę z długoletnim doświadczeniem przy budowie stacji paliw.

Niezależnie od powyższego – w opinii skarżącej spółki - wybór miejsca zaproponowanego w projekcie pod Miejsce Obsługi Podróżnych i w związku z tym pozbawienie tego statusu stacji paliw spółki jest także sprzeczne z zasadami racjonalnego korzystania ze środowiska naturalnego, gdyż skutkiem planów *inwestora* będzie konieczność realizacji kolejnej inwestycji, tj. budowy Miejsca Obsługi Podróżnych „Mała Holandia”, która będzie nowym przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Co więcej, według skarżącej, z uwagi na szczególnie niekorzystne i specyficzne położenie miejsca wybranego przez *inwestora* pod Miejsce Obsług Podróżnych, inwestycja ta będzie związana także z innym ryzykiem - w sytuacji, gdyby z jakiegokolwiek przyczyny doszło do wycieku substancji ropopochodnych, spowoduje to w pierwszej kolejności skażenie wody, które to skażenie jest znacznie trudniejszym do opanowania i usunięcia i może mieć z tego powodu daleko bardziej szkodliwe skutki niż w przypadku skażenia samego gruntu.

Niezależnie od powyższego, skarżąca spółka wskazała, że sam projekt budowlany inwestycji może być obciążony istotnymi wadami, gdyż brak w nim informacji o odwodnieniu wiaduktu, położonego w bezpośrednim sąsiedztwie działki należącej do skarżącej spółki, co może doprowadzić do tego, że nieruchomość spółki będzie zalewana wodami z tego wiaduktu. W opinii spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. brak też pewności, czy przepustowość ronda i szerokości zaprojektowanych dróg dojazdowych umożliwią wjazd cystern z paliwem oraz dojazd samochodów TIR na stację paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Działając na podstawie art. 136 *Kpa*, przy piśmie z dnia 22 kwietnia 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.14, *Minister* przekazał *inwestorowi* kopię ww. pisma spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. z dnia 14 kwietnia 2015 r. i wezwał do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień poruszonych w przedmiotowym piśmie w zakresie lokalizacji inwestycji.

Pismem z dnia 4 maja 2015r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2751.2015.js, *inwestor* odniósł się do uwag spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do wydania decyzji, działając na podstawie art. 10 *Kpa*, pismem z dnia 28 lipca 2015 r., znak: DOII.II.6621.12.2015.ŁO.21, *Minister* zawiadomił strony o możliwości wypowiedzenia się, przed wydaniem rozstrzygnięcia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, w terminie 5 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma, oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym.

W piśmie z dnia 5 sierpnia 2015 r. spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wskazała, iż że 5-dniowy termin na zapoznanie się z materiałami i dowodami w sprawie i wypowiedzenie się co do nich jest zdecydowanie zbyt krótkim z uwagi na obszerność zgromadzonego materiału. Wobec powyższego, skarżąca spółka wniosła o jego przedłużenie o okres zapewniający realną możliwość czynnego

udziału w postępowaniu, tj. o okres nie krótszy niż 7 dni. Niezależnie od powyższego, wyłącznie z ostrożności - na wypadek nieuwzględnienia ww. wniosku – spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podtrzymała wszelkie wnioski, twierdzenia, żądania i ich uzasadnienia, wyrażone dotychczas w postępowaniu.

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

Za niezasadne należy uznać zarzuty Pana Stanisława Kukułki dotyczące nieuwzględnienia w ramach planowanej inwestycji budowy ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż projektowanej drogi zbiorczej na odcinku Dworek - Nowy Dwór Gdański oraz dodatkowego oświetlenia drogowego w miejscowościach Dworek i Stare Babki.

Na wstępie należy zauważyć, iż interes właścicieli konkretnych nieruchomości 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 (tak M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010). Jak wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego Pan Stanisław Kukułka jest właścicielem działki nr 26 z obrębu Dworek - objętej w części zakresem przedmiotowej inwestycji drogowej - i jest stroną *decyzji Wojewody Pomorskiego*, ale tylko w części dotyczącej tej nieruchomości

Dalej wskazać należy, że organy obu instancji orzekając o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie są upoważnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, ani też do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, w tym dotyczące zajętości terenu niezbędnego do realizacji danego zadania inwestycyjnego. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy drogowej*.

W niniejszej sprawie, po dokonaniu kontroli *decyzji Wojewody Pomorskiego*, *Minister* nie dopatrył się żadnych uchybień, które stanowiłyby o konieczności wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego (stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, LEX nr 1367353).

Powyższe rozważania pozwalają na stwierdzenie, iż skarżący nie posiada interesu prawnego do kwestionowania *decyzji Wojewody Pomorskiego* w części, w jakiej decyzja ta nie rozstrzyga o konieczności budowy ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż projektowanej drogi zbiorczej na odcinku Dworek - Nowy Dwór Gdański oraz dodatkowego oświetlenia drogowego w miejscowościach Dworek i Stare Babki.

Niezależnie od powyższego, organ odwoławczy podziela stanowisko *inwestora*, iż przyjęte parametry techniczne budowanej drogi S7 w znacznym stopniu poprawią bezpieczeństwo zarówno kierujących pojazdami, jak i pieszych.

Inwestor wyjaśnił, iż obecnie ruch na odcinku Dworek - Nowy Dwór Gdański odbywa się istniejącą drogą krajową nr 7 klasy technicznej GP. Realizacja inwestycji polegającej na budowie drogi S7 zakłada rozbudowę obecnej drogi krajowej do parametrów drogi klasy S. Zgodnie z obowiązującymi przepisami droga ekspresowa charakteryzuje się ograniczoną dostępnością. Z tego względu wzdłuż trasy S7 zaprojektowano drogę zbiorczą (klasy Z), której zasadniczą funkcją będzie obsługa ruchu lokalnego. *Inwestor* wskazał, iż droga krajowa nr 7 w stanie istniejącym na odcinku Dworek - Nowy Dwór Gdański, mimo iż średni dobowy ruch w roku wynosi kilkanaście tysięcy pojazdów, nie jest wyposażona w ciąg pieszo-rowerowy.

W tej sytuacji - zdaniem *inwestora*, jako podmiotu wyspecjalizowanego w przedmiotowej dziedzinie - nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia dla budowy ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż drogi zbiorczej, która obsługiwać będzie jedynie ruch lokalny. Prognozowany średni dobowy ruch w roku pojazdów na drodze klasy Z będzie wielokrotnie mniejszy aniżeli na obecnej drodze krajowej nr 7, gdyż ruch tranzytowy relacji Gdańsk - Warszawa oraz Warszawa - Gdańsk będzie odbywał się głównie drogą S7. Ponadto wykonany na etapie projektu budowlanego przedmiotowego odcinka drogi S7 audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego nie potwierdza obaw skarżącego odnośnie rzekomego zagrożenia dla uczestników ruchu, w związku z brakiem ciągu pieszo-rowerowego.

Jednocześnie należy podnieść, że żaden przepis prawa materialnego nie zobowiązuje do wyposażania drogi klasy Z w ciąg pieszo-rowerowy. Tym bardziej poza terenem zabudowy, jak w analizowanym przypadku na zasadniczej części odcinka drogi klasy Z. Jak wyjaśnił *inwestor*, rowerzyści będą mogli poruszać się ww. drogą. Nadto droga ta będzie posiadała obustronne umocnione pobocze o szerokości 1,0 m, umożliwiające poruszanie się pieszym.

Co zaś się tyczy wniosku skarżącego o budowę dodatkowego oświetlenia drogowego w miejscowościach Dworek i Stare Babki, inwestor *wskazał*, iż droga powiatowa nr 2334G na odcinku objętym przebudową (miejscowość Dworek) w stanie obecnym nie jest oświetlona. Ewentualne zaprojektowanie i wykonanie oświetlenia ww. odcinka drogi powiatowej wymagałoby przyjęcia rozwiązań zgodnych z obowiązującymi przepisami (właściwe rozstawy i klasa oświetlenia).

Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają obowiązku oświetlenia przedmiotowego odcinka drogi powiatowej. *Rozporządzenie MTiGM* w § 109 określa przypadki, w których bezwzględnie należy zapewnić oświetlenie drogi. Mając na uwadze ww. przepis, *inwestor* wyjaśnił, iż zostało przewidziane w przedmiotowej dokumentacji projektowej oświetlenie dojścia do przystanku komunikacji zbiorowej projektowanego przy drodze nr 2334G, w odległości około 100 m od skrzyżowania istniejącej drogi krajowej nr 7 i ww. drogi powiatowej. Oświetlenie, o którym mowa powyżej, zostało zapewnione również z uwagi na wymóg § 109 ust. 4 *rozporządzenia MTiGM* jako strefa przejściowa o długości 100 m wobec oświetlenia ww. skrzyżowania. Jednocześnie, w myśl § 109 ust. 1 pkt 6 *rozporządzenia MTiGM*, nie ma podstaw do zastosowania oświetlenia drogi powiatowej nr 2334G na całym odcinku objętym przebudową (około 700m), gdyż odległość pomiędzy odcinkami oświetlonymi przekracza 500 m.

Dalej *inwestor* wskazał, że Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim, będący zarządem przedmiotowej drogi powiatowej przebiegającej przez miejscowość Dworek, uzgodnił bez uwag przy piśmie z dnia 28 listopada 2013 r., znak: ZDP-7/5400/2127/2013, projekt budowy drogi S7 na odcinku Koszwały - Kazimierzowo. Dokumentacja budowlana przedmiotowego odcinka drogi S7, uzgodniona przez Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim, nie zawierała oczekiwanego przez skarżącego oświetlenia fragmentu drogi powiatowej nr 2334G w miejscowości Dworek. *Inwestor* wskazał, iż Zarząd Dróg Powiatowych w Nowym Dworze Gdańskim na żadnym etapie oceny proponowanych rozwiązań projektowych nie zgłaszał wątpliwości w zakresie sugerowanego przez skarżącego rzekomego pogorszenia bezpieczeństwa mieszkańców miejscowości Dworek po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji drogowej.

Dodatkowo *inwestor* wyjaśnił, iż w stanie istniejącym droga powiatowa nr 2334G, na odcinku objętym planowaną inwestycją, nie jest oświetlona a opracowane prognozy i analizy ruchu nie przewidują, by realizacja inwestycji miała wpłynąć na zwiększenie natężenia ruchu na przedmiotowym odcinku drogi powiatowej.

Odnośnie wniosku o oświetlenie dojścia do przystanków komunikacji zbiorowej w miejscowości Stare Babki wskazać należy, iż zgodnie z § 109 ust. 1 pkt 12 *rozporządzenia MTiGM* oświetlenia wymaga dojście do przystanków komunikacji zbiorowej na terenie zabudowy. Pojęcie terenu zabudowy posiada definicję legalną, określoną w § 3 pkt 2 *rozporządzenia MTiGM*, zgodnie z którą za teren zabudowy uznaje się teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Według *inwestora* nie sposób uznać, by w miejscowości Stare Babki dominowały miejskie zasady zagospodarowania, tym bardziej po zrealizowaniu przedmiotowego przedsięwzięcia (wyburzeniu większości zabudowy). Nadto – jak wyjaśnił *inwestor* - zgodnie z zaświadczeniem wydanym przez Urząd Gminy Stegna z dnia 29 maja 2013 r., na obszarze miejscowości Stare Babki nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo *inwestor* wskazał, że oświetlenie dojeżdż do przystanków komunikacji zbiorowej w stanie istniejącym w miejscowości Stare Babki, wykonane zostało przed kilkoma laty w ramach przebudowy drogi krajowej nr 7, z uwagi na wyodrębnienie lewoskrętu na skrzyżowaniu drogi krajowej nr 7 i drogi będącej własnością Agencji Nieruchomości Rolnych, co uzasadniało budowę oświetlenia na tym terenie. Nowo projektowana droga, przebiegająca przez miejscowość Stare Babki wzdłuż trasy S7 – jak wyjaśnił *inwestor* - nie będzie posiadała lewoskrętu, co dodatkowo, wobec braku możliwości zakwalifikowania przedmiotowego obszaru do terenu zabudowy, nie daje podstaw do zaprojektowania i wybudowania oświetlenia.

Jednocześnie – w ocenie *Ministra* – nie można w niniejszej sprawie dokonać takiego rozgraniczenia, jak chce uczynić to skarżący przyjmując, iż interes *inwestora* stoi w sprzeczności z interesem społecznym (lokalnej społeczności). W tym przypadku interes *inwestora* pokrywa się z interesem społecznym, bo swymi działaniami *inwestor* realizuje interes społeczny. W przypadku *inwestora* nie można mówić, aby podmiot ten posiadał własny interes, odrębny od interesu społecznego. Nie można bowiem zapominać o tym, że *inwestor* w oparciu o *specustawę drogową* przygotowuje do realizacji inwestycje celu publicznego, które są istotne i ważne dla kraju, dla wspólnot samorządowych (gmina, powiat, województwo).

Odnosząc się do zarzutu Pana Stanisława Kukułki, iż brak zaprojektowania wnioskowanych przez niego rozwiązań może mieć wpływ na zwiększenie ilości tragicznych wypadków śmiertelnych i innych kończących się trwałym kalectwem, podkreślić należy, iż, jak to już zostało wskazane powyżej, wykonany na etapie projektu budowlanego przedmiotowego odcinka drogi S7 audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego nie potwierdza obaw skarżącego odnośnie rzekomego zagrożenia dla uczestników ruchu, w związku z brakiem ciągu pieszo-rowerowego.

Ww. obawy skarżącego są jedynie jego dywagacjami dotyczącymi przyszłej eksploatacji ww. inwestycji, a co za tym idzie nie mogą one być przedmiotem rozważań organu orzekającego w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Za niezasadny należy uznać zarzut Pana Stanisława Kukułki, iż w *decyzji Wojewody Pomorskiego* nie odniesiono się do podnoszonej przez niego w toku postępowania przed Wojewodą Pomorskim kwestii dotyczącej zasadności uwzględnienia w ramach planowanej inwestycji budowy ww. ścieżki rowerowej i chodnika, oraz dodatkowego oświetlenia drogowego w miejscowościach Dworek i Stare Babki.

Za akt sprawy zakończonych wydaniem *decyzji Wojewody Pomorskiego* wynika, iż w trakcie prowadzonego postępowania Pan Stanisław Kukułka złożył w dniu 16 września 2014 r. pismo - błędne datowane na dzień 11 października 2014 r. - w którym wnioskował o uwzględnienia budowy ścieżki rowerowej i chodnika oraz oświetlenia wzdłuż drogi lokalnej na terenie wsi Stare Babki i Dworek w ramach planowanej inwestycji drogowej.

Mając na uwadze, iż powyższe pismo skarżącego wpłynęło w trakcie prowadzonej procedury ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko, Wojewoda Pomorski przy piśmie z dnia 1 października 2014 r., znak: WI-II.7820.6rdoś1.2014.MKH, przekazał ww. pismo skarżącego do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 3 i 4 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* organ właściwy do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 - w przedmiotowym przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - przekazuje regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska zgłoszone przez społeczeństwo uwagi i wnioski.

Mając na uwadze treść art. 90 ust. 4 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, po uzyskaniu stanowiska *inwestora* Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku odniósł się do uwag i wniosków zgłoszonych przez Pana Stanisława Kukułkę (str. 18 i 19 *postanowienia uzgadniającego*

RDOŚ). Wobec powyższego należy uznać, iż ww. pismo skarżącego zostało rozpoznane zgodnie z procedurą dotyczącą ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko, wynikającą z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Niezależnie od powyższego, Wojewoda Pomorski zwrócił się do *inwestora* o zajęcie stanowiska w sprawie kwestii, o których mowa w ww. piśmie Pana Stanisława Kukułki i wniósł o przekazanie odpowiedzi bezpośrednio osobie zainteresowanej oraz przesłanie do wiadomości Wojewodzie Pomorskiemu. W piśmie z dnia 9 października 2014 r., znak: GDDKiA-O/Gd-I-1js 4110/172.2259/2014, *inwestor* odniósł się do uwag Pana Stanisława Kukułki.

Za niezasadne należy uznać zarzuty Pana Stanisława Kukułki dotyczące rażącego naruszenia art. 6, 8 i 11 *Kpa*.

Z zasady wyrażonej w art. 8 *Kpa* wynika wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcia wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2013). W omawianej sprawie natomiast organ uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak również procesowego, co jest jednoznaczne z tym, iż *decyzja Wojewody Pomorskiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Wobec powyższego, bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 11 *Kpa*, wyrażającego zasadę przekonywania. Zaznaczyć w tym miejscu bowiem należy, iż zasada przekonywania sprowadza się do wyjaśnienia osobie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie tej zasady, jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności mających przekonać osobę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu osobie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania osoby do prawidłowości podjętej decyzji (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 631/13 opubl. LEX nr 1387627).

Brak jest również przekonujących podstaw, aby Wojewodzie Pomorskiemu zarzucić naruszenie zasady działania na podstawie przepisów prawa (art. 6 *Kpa*), skoro wydając zaskarżoną decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego, mających w sprawie zastosowanie.

Odpowiadając na zarzuty spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. *Minister* zważył, co następuje.

Za niezasadny należy uznać zarzut spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. opisany w pkt 1 na str. 6 niniejszej decyzji.

Wyjaśnić należy, że niewątpliwie prawo własności jest przedmiotem szczególnej ochrony zawartej w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to jednak nie jest prawem bezwzględnym, gdyż w art. 64 ust. 1 Konstytucja RP przewiduje możliwość ograniczenia tego prawa, zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności, a więc poszanowania zasady proporcjonalności wyrażającej się zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości, ingerencji w sferę praw i wolności. Natomiast zapewnienie właściwych proporcji między interesami właścicieli i interesem publicznym należy do ustawodawcy, który w normach ustawowych określa zasady i tryb ograniczenia prawa własności. Dotyczy to m.in. *specustawy drogowej*, której celem było stworzenie warunków do budowy i modernizacji dróg publicznych, a więc celu publicznego uzasadniającego wprowadzenie ograniczeń prawa własności. Zatem stworzenie szczególnej procedury wywłaszczeniowej było rozwiązaniem proporcjonalnym do zamierzonego przez ustawodawcę celu, w pełni legitymowanego w demokratycznym państwie prawa. W konsekwencji uznać należy, iż realizacja celów publicznych zawsze pociąga za sobą pewne ograniczenia oraz uciążliwości dla właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod taką inwestycję, jednakże w celu zadośćuczynienia takim uciążliwościom

przepisy *specustawy drogowej* przewidują stosowne odszkodowanie za przejęte nieruchomości lub ich części.

Specustawa drogowa służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa dróg publicznych. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji drogowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania. Ustawodawca wyznacza też termin dla wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania. Powyższe dowodzi, iż pomimo pozbawienia własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem. Zatem przy realizacji systemu dróg publicznych, służących poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *specustawy drogowej* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegającej przez działkę stanowiące własność skarżącej spółki), która - jak wynika z akt sprawy - stanowi konieczną inwestycję celu publicznego. Brak jest zatem podstaw do podważania dotyczącej jej *decyzji Wojewody Pomorskiego* z powołaniem się na art. 20, 21, 31 ust. 1 i 64 Konstytucji RP. Stąd też zarzut skarżącej spółki dotyczący sprzecznego z Konstytucją RP naruszenia przysługującego jej prawa własności jest bezzasadny.

Jednocześnie wskazać należy, iż organ I instancji, wydając zaskarżoną decyzję, nie działał na podstawie art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Z tego też względu, wbrew stanowisku skarżącej spółki, nie mogło dojść do ich naruszenia.

Wskazać bowiem należy, iż *specustawa drogowa* jest ustawą zawierającą szczególne rozwiązania m.in. w zakresie przeniesienia prawa własności nieruchomości niezbędnych pod budowę drogi. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z art. 12 ust. 4 *specustawy drogowej*, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, nieruchomości przeznaczone pod realizację inwestycji stają się własnością odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego z mocy prawa. Oznacza to zaś, iż nabycie własności nie jest przedmiotem orzekania, lecz stanowi skutek prawny decyzji. Nabycie tych nieruchomości następuje bowiem z woli samego ustawodawcy, a niewątpliwie uzyskanie przez podmioty publicznoprawne prawa własności do tych nieruchomości stanowi o wyłączeniu prawa od dotychczasowego podmiotu (patrz M. Wolanin. *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Komentarz, wydanie 2, wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 2010).

Natomiast art. 112 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* jest przepisem regulującym tryb wyłączenia nieruchomości na zasadach ogólnych.

Należy zauważyć, że stosownie do treści art. 23 *specustawy drogowej* tylko w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 (nabywanie nieruchomości pod drogi) stosuje się przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Ponadto, stosownie do ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218), dodano do art. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* punkty od 8 do 11. Zgodnie z art. 2 tej ustawy, nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności m.in. *specustawy drogowej*. To oznacza, że tylko w przypadku wyraźnego odesłania do odpowiedniego przepisu *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, oraz w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach, można stosować przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zmiana ta uporządkowała stan prawny i wyjaśniła wątpliwości co do wzajemnej relacji ustaw wymienionych w pkt. 8-11 art. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* z treścią tej ustawy, w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zatem regulacje zawarte w *specustawie drogowej* w odniesieniu do dróg publicznych są celowym zabiegiem ustawodawcy i z racji jednoznacznego brzmienia zapisów tej ustawy nie może być mowy o kolizji jej przepisów z przepisami innych aktów prawnych (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, LEX nr 1152000).

Tym samym Wojewoda Pomorski w swojej decyzji nie mógł zawrzeć rozstrzygnięcia w przedmiocie wyłączenia nieruchomości na podstawie art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, gdyż kwestie dotyczące nabycia nieruchomości zajętych pod projektowaną inwestycję zostały uregulowane w *specustawie drogowej*.

W ocenie *Ministra* na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczący tego, iż Wojewoda Pomorski powinien był rozważyć, czy objęcie decyzją o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej działki nr 146/2 w całości i w konsekwencji jej wyłączenie, nie będzie mniej uciążliwe dla skarżącej spółki, jak również zarzut „nieracjonalnego” przeprowadzenia linii rozgraniczających przedmiotowej inwestycji przez nieruchomość spółki.

Zauważyć należy, że na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod pas drogowy projektowanej drogi. Zakres zajęcia tego terenu wynika z kolei z projektu budowlanego, który jest niezbędnym elementem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a następnie stanowi integralną część tej decyzji, jako jeden z załączników. Jak wynika z analizy projektu budowlanego zatwierdzonego *decyzją Wojewody Pomorskiego* jedynie część działki skarżącej spółki jest niezbędna dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej. Z przyjętych przez *inwestora* rozwiązań projektowych nie wynika konieczność przejęcia całej nieruchomości, stąd Wojewoda Pomorski nie byłby uprawniony do korekty przyjętych przez *inwestora* granic pasa drogowego.

Odnosząc się do szeroko opisywanych przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. zarzutów dotyczących tego, iż przejęcie części jej działki pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i brak bezpośredniego dostępu do drogi ekspresowej S7 może mieć wpływ na możliwość dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w postaci stacji paliw, wskazać należy, że stosownie do treści art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, jeżeli pod inwestycję została przejęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, to strona może zwrócić się w oddzielnym wniosku do właściwego zarządcy drogi o nabycie tej pozostałej części nieruchomości.

Organem właściwym do rozpoznania wniosku o wykup nieruchomości spełniającej przesłanki wskazane w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* (a więc stanowiącej część pozostałą po dokonanej podziale nieruchomości, która nie nadaje się do wykorzystania zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem) jest w niniejszej sprawie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym taki wniosek nie jest rozpatrywany w trybie postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to sprawa administracyjna w rozumieniu *Kpa*. Takie żądanie właściciela nie jest prostą kontynuacją postępowania wyłączeniowego, czy też nowym postępowaniem administracyjnym w tym przedmiocie. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym (patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, 5 czerwca 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 716/12, LEX nr 1275973, oraz z dnia 4 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 137/07, LEX nr 351339). Poza wszelką wątpliwością jest, że żądanie nabycia części nieruchomości w warunkach określonych w przywołanym przepisie nie jest elementem administracyjnego postępowania wyłączeniowego i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Roszczenie o wykup całej nieruchomości w trybie tego przepisu ma bowiem charakter cywilnoprawny, dlatego może być dochodzone wyłącznie w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 477/08, oraz z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14).

Reasumując, należy stwierdzić, iż konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w oparciu o który zarządca drogi podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycje w zakresie dróg publicznych i samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie stanowi roszczenie cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny.

Odnosząc się do zarzutów spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., iż w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poniesie ona wymierne straty finansowe spowodowane ograniczeniem lub

zamknięciem prowadzonej działalności gospodarczej, co może spowodować utratę spodziewanych zysków i konieczność zwolnienia zatrudnionych pracowników, wskazać 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. Jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji skarżąca spółka poniesie jakiegokolwiek szkody materialne, to będzie jej przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Pomorskiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżącą spółkę zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Odnosząc się do zarzutu spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczącego naruszenia art. 7, 8 oraz 10 § 1 *Kpa* poprzez brak rozpoznania przez Wojewodę Pomorskiego jej zastrzeżeń i uwag dotyczących przedmiotowej inwestycji drogowej w odniesieniu do prowadzonej przez nią na ww. działce stacji paliw, które zostały zawarte w piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. *Minister* zważył, co następuje.

Z akt sprawy zakończonych wydaniem *decyzji Wojewody Pomorskiego* wynika, iż w trakcie trwania postępowania pierwszoinstancyjnego spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o., w związku z otrzymaniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej, w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. przedłożyła swoje stanowisko w sprawie dotyczącej zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

W ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. skarżąca spółka wskazała, iż jest właścicielem stacji paliw położonej przy obecnie istniejącej drodze krajowej nr 7 w miejscowości Cedry Małe, stanowiącej działkę nr 146/2. Stacja paliw LOTOS posiada w chwili obecnej dostęp do drogi krajowej drogi krajowej nr 7 zapewniony posadowionymi zgodnie z prawem zjazdami publicznymi. Skarżąca spółka wskazała, iż w stosunku do terenu, na którym zlokalizowana jest stacja obowiązuje Uchwała Nr XXXIII/306/2002 Rady Gminy w Cedrach Wielkich z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Cedry Wielkie obszar wsi Cedry Małe. Zgodnie z zapisami ww. planu zagospodarowania przestrzennego (§ 6), teren stacji paliw został oznaczony symbolem 09.KS z funkcją drogi ekspresowej Miejsce Obsługi Podróżnych (MOP) z ustaleniem kategorii MOP II.

Skarżąca spółka podniosła, iż w zakresie zasad zagospodarowania terenu ustalono dla tej lokalizacji wjazd i wyjazd z drogi ekspresowej jednostronny z kierunku do Warszawy. Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podniosła, iż w dniu 23 lipca 2008 r. odbyło się w siedzibie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad posiedzenie Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad, której przedmiotem było Studium Techniczno - Ekonomiczno - Środowiskowe budowy drogi S7 Gdańsk - Warszawa - Chyżne (gr. państwa) odc. Koszwały - Kazimierzowo.

Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wskazała, iż zgodnie z Protokołem nr 21/2008 Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych podjęto uchwałę, zgodnie z którą zaakceptowano przebieg planowanej inwestycji w wariantach Podstawowym + wariant Rakowska + wariant Południowy z pod wariantem „Dworek” i podwariantem „Ryki”. Skarżąca spółka podniosła, że zaakceptowany ww. uchwałą przebieg drogi ekspresowej S7 był zasadniczo zgodny z przebiegiem wcześniej opiniowanym pozytywnie przez nią w ramach przygotowania Studium, jednak z tym istotnym zastrzeżeniem, że w przyjętym wariantach stacja paliw LOTOS usytuowana w Cedrach Małych, została pozbawiona statusu Miejsca Obsługi Podróżnych i „odcięta” od planowanej drogi S7. Dalej skarżąca spółka wskazała, iż na spotkaniu w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku w dniu 11 marca 2013 roku w sprawie podłączenia stacji paliw LOTOS w miejscowości Cedry Małe do drogi publicznej w ramach przygotowywanej inwestycji polegającej na budowie drogi S7 na odcinku Koszwały - Kazimierzowo, po raz kolejny wskazała na fakt, iż zaproponowane przez *inwestora* rozwiązanie komunikacyjne nie daje możliwości prowadzenia w tym miejscu działalności

w dotychczasowym zakresie. Spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wyjaśniła, iż w odpowiedzi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku wskazała, że zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi nie ma możliwości bezpośredniego podłączenia stacji paliw do projektowanej drogi S7, z czym skarżąca spółka nie może się jednak zgodzić.

W ocenie spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. projektowane pozbawienie przez *inwestora* stacji paliw funkcji Miejsca Obsługi Podróżnych przy drodze S7 i w konsekwencji pozbawienie tej stacji bezpośredniego dostępu do budowanej drogi, gdyż proponowane przez *inwestora* połączenie stacji z planowaną drogą S7 - w ocenie skarżącej spółki - należy uznać w rzeczywistości za pozbawienie jej dostępu do tej drogi, wynika z bezpodstawnej i arbitralnej decyzji, sprzecznej z regułami wewnętrznymi ustalonymi w samej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W piśmie tym skarżąca spółka podniosła, iż *inwestor* do dnia dzisiejszego nie przedstawił spółce żadnych argumentów, które uzasadniałyby np. brak możliwości przesunięcia węzła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy tak, aby nie było problemu w zachowaniu wymaganych *rozporządzeniem MTiGM* odległości pomiędzy końcem pasa włączenia Miejsca Obsługi Podróżnych a pasem wyłączenia węzła albo brak możliwości realizacji np. koncepcji zagospodarowania terenu proponowanej przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Dalej skarżąca spółka w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. wskazała, że w sytuacji, gdyby istniały rzeczywiste i ważne powody, dla których nie można przesunąć węzła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy, także przepisy techniczne, na które powołuje się *inwestor*, które w jego ocenie uniemożliwiają bezpośrednie połączenie stacji LOTOS Paliwa z planowaną drogą S7, nie muszą stanowić przeszkody do takiego połączenia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 9 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, istnieje możliwość uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych w przypadkach szczególnie uzasadnionych. W dalszej części rzeczonoego pisma skarżąca spółka szczegółów opisała proponowane przez nią rozwiązanie, podkreślając, iż w jej ocenie w okolicznościach niniejszej sprawy mamy do czynienia z takim szczególnie uzasadnionym przypadkiem, o którym mowa w 9 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, umożliwiającym uzyskanie odstępstwa.

Wobec powyższego, spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. wniosła o rozważenie możliwości wystąpienia do właściwego Ministra z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo na podstawie art. 9 *ustawy Prawo Budowlane* i to nawet w przypadku, gdy ze stosownym wnioskiem nie wystąpi *inwestor*.

W przypadku, gdyby z rzeczywistych i merytorycznie uzasadnionych powodów okazało się, że nie ma możliwości realizacji żadnej z proponowanych przez skarżącą spółkę koncepcji, tj. przesunięcie węzła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy albo uzyskania odstępstwa od przepisów *rozporządzenia MTiGM*, skarżąca spółka w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. poddała jeszcze do rozważenia dwie pozostałe jej propozycje, tj. wskazana w załączniku nr 4 do niniejszego pisma, oraz możliwość wywłaszczenia nieruchomości, na której znajduje się stacja paliw LOTOS.

Wobec powyższego, w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wskazała, iż nie tylko racjonalne, ale i zgodne z zasadami projektowania inwestycji drogowych, ochrony środowiska oraz zasadne ekonomicznie i społecznie należy uznać wykorzystanie w jak największym możliwym stopniu istniejącej już infrastruktury, co w okolicznościach niniejszej sprawy winno nastąpić poprzez wybór jednego z wariantów zaproponowanych przez skarżącą spółkę:

- 1) przesunięcie węzła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy,
- 2) uzyskanie odstępstwa od przepisów *rozporządzenia MTiGM*, o którym mowa w niniejszym piśmie,
- 3) koncepcja spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. przedstawiona w załączniku nr 4 do niniejszego pisma,
- 4) wywłaszczenie nieruchomości LOTOS Paliwa Sp. z o.o. na rzecz Skarbu Państwa.

Ponadto w rzeczonym piśmie, spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wyraziła swoje negatywne zdanie dotyczące lokalizacji Miejsca Obsługi Podróżnych „Mała Holandia”, gdyż jej zdaniem koncepcję tę

należy potraktować jako wyjątkowo nietrafioną i obarczoną bardzo dużym ryzykiem technicznym a w konsekwencji finansowym.

Z akt sprawy zakończonych wydaniem *decyzji Wojewody Pomorskiego* wynika, iż organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do kwestii poruszonych przez skarżącą spółkę w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. Powyższe pismo skarżącej spółki z dnia 5 sierpnia 2014 r. nie zostało przekazane przez Wojewodę Pomorskiego *inwestorowi* w celu wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Na ww. pismo spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. z dnia 5 sierpnia 2014 r. Wojewoda Pomorski odpowiedział jedynie w piśmie z dnia 29 sierpnia 2014 r., znak: WI-II.7820.6lot.2014.MKH.

W piśmie tym Wojewoda Pomorski wskazał, iż zgodnie z przepisami *specustawy drogowej* wojewoda pełni w procesie budowy drogi publicznej funkcję organu administracji, który jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany wyłącznie do oceny prawnej planowanego zamierzenia inwestycyjnego oraz dokumentacji złożonej przez wnioskodawcę, bez możliwości kwestionowania przyjętych we wniosku ustaleń, gdy nie naruszają one obowiązującego prawa. Jednocześnie w piśmie tym Wojewoda Pomorski wyjaśnił, iż czynności administracyjne w sprawie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych podejmowane są przez właściwy organ na wniosek inwestora, który przedmiotowy wniosek kieruje do organu właściwego do wydania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy nie może spełnić wymagań wynikających z przepisów techniczno-budowlanych zawartych w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 *ustawy Prawa budowlane*.

Dalej Wojewoda Pomorski wyjaśnił, iż mimo że wniosek w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo jest składany do ministra przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, to w praktyce przygotowuje się go na podstawie dokumentów złożonych przez inwestora, który jest bezpośrednio zainteresowany akceptacją wybranego rozwiązania projektowego przez organ sprawdzający zgodność przyjętych rozwiązań z obowiązującymi przepisami. Za inicjatora czynności administracyjnych związanych z uzyskaniem odstępstwa od przepisów można uznać organ administracji jedynie w przypadku, gdy organ ten stwierdzi niezgodność złożonego projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami. W takiej sytuacji organ wzywa *inwestora* do doprowadzenia dokumentacji projektowej do zgodności z przepisami, w zakresie których stwierdzono niezgodność, lub do dostarczenia stosownego odstępstwa od tych przepisów. Wówczas do inwestora należy decyzja, czy przyjęte rozwiązania projektowe zostaną zmienione na zgodne z obowiązującymi przepisami, czy też wystąpi z wnioskiem o udzielenie odstępstwa. Według Wojewody Pomorskiego w żadnym wypadku nie jest jednak dopuszczalne, by organ administracji architektoniczno - budowlanej podejmował w imieniu inwestora jakąkolwiek decyzję dotyczącą wyboru rozwiązań projektowych, gdyż jak już wyjaśniono wyżej, kompetencje organu administracji ograniczają się wyłącznie do sprawdzenia złożonej dokumentacji pod kątem jej zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Powyższe uchybienie organu I instancji stanowi w istocie naruszenie art. 7 i 77 *Kpa* w związku z art. 8 i 10 *Kpa*, poprzez brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w kwestii uwag i wniosków spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. zawartych w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. Zatem należy przyznać rację skarżącej spółce, iż podnoszone przez nią uwagi i wnioski w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, nie stały się przedmiotem rozważań Wojewody Pomorskiego.

Według *Ministra* okoliczność, iż wojewoda pełni w procesie budowy drogi publicznej funkcję organu administracji, który jest uprawniony i jednocześnie zobowiązany wyłącznie do oceny prawnej planowanego zamierzenia inwestycyjnego oraz dokumentacji złożonej przez wnioskodawcę, bez możliwości kwestionowania przyjętych we wniosku ustaleń, nie zwalniała organu I instancji od przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego w kwestii zarzutów lokalizacyjnych podniesionych przez skarżącą spółkę w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r.

Strona, która traci w następstwie wydania orzeczenia administracyjnego uprawnienia właścicielskie w stosunku do części, czy też całości swojej nieruchomości ma prawo domagania się od organu administracji, aby ten, działając w celu wykonania nałożonych przepisami *Kpa* obowiązków: dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, dążenia do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli, wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego

oraz wyczerpującego uzasadnienia wydanego rozstrzygnięcia, wykazał, że odjęcie jej praw jest uzasadnione konkretną potrzebą związaną z realizacją celu publicznego i że nie istnieje realna możliwość odstąpienia od tego odjęcia. Zgłaszane w toku postępowania wątpliwości strony w tym zakresie winny być przez organ wnikliwie wyjaśnione (w szczególności organ winien rozważyć zwrócenie się do wnioskodawcy - inwestora o zajęcie w powyższym zakresie stanowiska, które następnie winien zweryfikować pod kątem tego, czy istotnie uwzględnienie postulatów skarżącego nie jest możliwe), co winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1128/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dopiero po szczegółowej analizie postulatów i zastrzeżeń spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. zawartych w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. i rozważeniu stanowiska *inwestora* odnośnie tych postulatów i zastrzeżeń, Wojewoda Pomorski byłoby w stanie rozstrzygnąć, czy w okolicznościach niniejszej sprawy nie doszło do naruszenie słusznego interesu skarżącej spółki.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, podkreślić jednak należy, iż naruszenie przez Wojewodę Pomorskiego wskazanych przepisów nie miało – w ocenie *Ministra* – wpływu na wynik sprawy z powodów, o których mowa poniżej.

Zarzuty spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. podniesione w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. zostały rozpoznane przez *Ministra* na etapie postępowania odwoławczego (powyższe zarzuty lokalizacyjne zostały również podniesione przez skarżącą spółkę w trakcie postępowania odwoławczego). Organ odwoławczy przy ww. piśmie z dnia 5 marca 2015 r. przekazał *inwestorowi* m.in. kopię ww. pisma z dnia 5 sierpnia 2014 r. i wezwał do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o., w tym m.in. do wypowiedzenia się, czy istnieje możliwość zmiany lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej zgodnie z żądaniem skarżącej spółki, a jeśli nie do szczegółowego uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłaszanych przez skarżącą spółkę żądań.

Pismem z dnia 18 marca 2015 r. *inwestor* odniósł się do uwag spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów zawartych w ww. piśmie z dnia 5 sierpnia 2014 r. *Minister* stwierdza, iż *decyzja Wojewody Pomorskiego* w zakresie dotyczącym interesu prawnego spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. jest zgodna z prawem, a naruszenie przez Wojewodę Pomorskiego wskazanych przepisów procedury administracyjnej nie miało wpływu na wynik sprawy.

Skoro *inwestor* na etapie postępowania odwoławczego uznał, iż nie jest możliwa zmiana przedmiotowej inwestycji w odniesieniu do nieruchomości spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., to również taka zmiana nie była możliwa na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Powyższe stanowi o tym, iż brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Wojewodę Pomorskiego odnośnie ww. pisma skarżącej spółki z dnia 5 sierpnia 2014 r. nie miał wpływu na wynik sprawy.

Za niezasadny bowiem należy uznać zarzut spółki LOTOS Paliw Sp. z o.o. dotyczący bezpośredniego połączenia prowadzonej przez nią stacji paliw z drogą S7.

Stacja paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., zlokalizowana na działce nr 146/2 w miejscowości Cedry Małe, posiada obecnie dostęp do drogi krajowej nr 7 klasy technicznej GP poprzez zjazdy publiczne. Powyższe wynika z regulacji *rozporządzenia MTiGM*, które umożliwiają zapewnienie dostępu do obiektów usługowych typu stacje paliw z drogi klasy GP poprzez zjazdy publiczne. Jednakże przedmiotowe przedsięwzięcie zakłada budowę nowej dwujezdniowej drogi o klasie technicznej S, tj. wyższej aniżeli obecna droga krajowa nr 7. Wobec powyższego rozwiązanie projektowe powinny być zgodne z regulacjami § 9 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia MTiGM*, w myśl którego stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione. Na tej podstawie, funkcjonujące w stanie obecnym skomunikowanie przedmiotowej działki z drogą klasy GP (poprzez zjazd publiczny) nie może pozostać w przypadku drogi klasy S.

Ustanowienie zjazdu na drogę krajową ogólnodostępną nie oznacza automatycznie ustanowienia zjazdu na drogę ekspresową, zaś nieruchomość - przy zmianie klasy drogi krajowej na S - może być podłączona do innej drogi publicznej. Po wybudowaniu przedmiotowego odcinka drogi S7 stacja

paliw LOTOS będzie posiadała dostęp do drogi wojewódzkiej nr 227 relacji Pruszcz Gdański - Trutnowy - Cedry Wielkie - Cedry Małe (wyjazd ze stacji) oraz do nowoprojektowanej drogi P-1 klasy technicznej Z (wjazd na stację). Tym samym będzie istniał pośredni dostęp do stacji paliw z drogi ekspresowej S7 poprzez projektowany węzeł „Cedry Małe”, zlokalizowany kilkaset metrów od stacji LOTOS.

W tym miejscu jednocześnie wyjaśnić należy, iż w piśmie z dnia 16 kwietnia 2015 r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2708.2015.js *inwestor* wskazał, iż w piśmie z dnia 18 marca 2015 r., znak: O.GD.I-1.4110.172.2477.2015.js, omyłkowo podał informację, że istniejąca stacja paliw spółki LOTOS Paliwa w Cedrach Małych będzie posiadała dostęp do drogi powiatowej, gdyż w rzeczywistości ww. stacja paliw będzie posiadała dostęp do drogi wojewódzkiej nr 227 relacji Pruszcz Gdański - Trutnowy - Cedry Wielkie - Cedry Małe.

Za niezasadny należy uznać postulat spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczący przesunięcia węzła Cedry Małe na południe za Kanał Śledziowy.

Jak wyjaśnił *inwestor*, węzły planuje się w miejscu krzyżowania się dróg. Z tego powodu „sztuczne” przesuwanie lokalizacji węzła (w tym przypadku o 335 m), skutkujące znacznym wydłużeniem jednej z dróg, jest w ocenie *inwestora* – jako podmiotu wyspecjalizowanego i uprawnionego do zmiany założeń projektowych przedmiotowej inwestycji - nieracjonalne. Według *inwestora* każde tego typu działanie jest niekorzystne dla użytkowników drogi, zarówno zmotoryzowanych, jaki i pieszych, oraz powoduje nieuzasadnione zwiększenie kosztów inwestycji.

Dodatkowo istotnym dla sprawy jest określenie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedmiotowego odcinka trasy S7 lokalizacji węzła „Cedry Małe”, co uniemożliwia zmianę rozwiązań projektowych w tym zakresie, bowiem postulowana przez skarżącą spółkę zmiana wiązałaby się z wykroczeniem przedmiotowej inwestycji poza korytarz przyjęty w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stosownie zaś do art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Tak więc to na etapie postępowania dotyczącego oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko skarżąca spółka mogła wnosić postulaty dotyczące lokalizacji węzła.

Na uwzględnienie – w ocenie *Ministra* – nie zasługuje zarzut spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczący uzyskania odstępstwa od przepisów *rozporządzenia MTiGM*.

Zgodnie z art. 9 *ustawy Prawo budowlane* w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych.

Ocena czy w danej sytuacji zachodzi wyjątkowy przypadek (art. 9 *ustawy Prawo budowlane*) należy do organu administracji architektoniczno-budowlanej, który powinien brać pod uwagę charakter przepisu techniczno-budowlanego, od którego ma być udzielone odstępstwo, ukształtowanie nieruchomości, na której ma być realizowany obiekt budowlany, stan zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, ocenę proponowanych rozwiązań w świetle zasad wiedzy technicznej. Organ zobligowany jest do dokładnej oceny, czy celowe jest zastosowanie odstępstwa ze szczególnie ważnych względów i to nie tylko subiektywnych, lecz również obiektywnych. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/GI 832/09).

Zatem odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych wydawane są w sytuacjach wyjątkowych.

W ocenie *Ministra* - jak również *inwestora* - spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. nie udowodniła, iż w stwierdzonym stanie faktycznym sprawy występuje przypadek uzasadniający wystąpienie z tego typu wnioskiem do właściwego organu. Jak wyjaśnił *inwestor*, lokalizacja Miejsca Obsługi Podróżnych „Cedry Małe” w wariantcie wskazanym przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wymagałaby zastosowania odległości 265 m liczonej od końca pasa włączania Miejsca Obsługi Podróżnych do początku pasa

wyłączania węzła „Cedry Małe”, co bez wątpienia pogorszyłoby warunki użytkowania drogi ekspresowej (przepustowość i płynność ruchu) oraz spowodowałoby pogorszenie bezpieczeństwa ruchu.

Zgodnie z § 166 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM*, prawidłowa odległość między ostatnim wjazdem i pierwszym wyjazdem sąsiadujących ze sobą węzłów lub węzła z Miejsca Obsługi Podróżnych z jezdni drogi klasy A lub S jest nie mniejsza niż 2 000 m w przypadku węzła WB. Jedyne w szczególnie uzasadnionych wypadkach może być zmniejszona do 600 m. Dalsze zmniejszenie tej odległości do 265 m byłoby, w ocenie *inwestora*, niekorzystne dla użytkowników drogi ekspresowej S7. Nadto istotnym dla sprawy jest zaplanowana przez *inwestora* budowa w ramach przedmiotowej inwestycji w odległości 12 km od stacji paliw LOTOS Miejsca Obsługi Podróżnych „Mała Holandia” rodzaju III na kierunku do Warszawy, spełniającego wszelkie wymagania stawiane tego typu obiektom.

Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że organy obu instancji orzekając o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie są upoważnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, ani też do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, w tym dotyczące zajętości terenu niezbędnego do realizacji danego zadania inwestycyjnego. To inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi, o wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz wskazuje konkretne rozwiązania techniczne, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi, mapy zawierające projekty podziału nieruchomości oraz projekt budowlany.

Skoro zaś inwestor w dokumentacji projektowej przedłożonej wojewodzie wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie przewidział rozwiązań projektowych wymagających wystąpienia o udzielenie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, to wojewoda – będący organem architektoniczno-budowlanym – nie był uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o upoważnienie do udzielenia takiego odstępstwa.

Za niezasadny należy uznać zarzut spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczący braku przyznania prowadzonej przez nią stacji paliw w miejscowości Cedry Małe statusu Miejsca Obsługi Podróżnych,

Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, droga ekspresowa jest to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych wyposażona w jedną lub dwie jezdnie, posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi, wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi, dla których § 109 ust. 2 *rozporządzenia MTiGM*, używa nazwy Miejsce Obsługi Podróżnych.

W myśl § 110 ust. 1 *rozporządzenia MTiGM*, droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. Do obiektów tych i urządzeń zalicza się w szczególności Miejsca Obsługi Podróżnych, punkty kontroli samochodów ciężarowych, zatoki postojowe, zatoki autobusowe, perony tramwajowe, pętle autobusowe, place do zawracania, mijanki, przejścia dla pieszych.

Zgodnie z § 112 ust. 1 *rozporządzenia MTiGM*, MOP na drodze klasy A lub S powinien zapewnić obsługę uczestników ruchu w zakresie, o którym mowa w § 114. Przy przebudowie albo remoncie drogi klasy S dopuszcza się odrębne usytuowanie istniejących obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu przy dodatkowej jezdni, która powinna być połączona z jezdnią drogi klasy S jednym wjazdem i wjazdem.

W myśl § 114 ust. 1 *rozporządzenia*, w celu określenia cech użytkowych MOP wyróżnia się następujące ich rodzaje:

- 1) MOP I - o funkcji wypoczynkowej: wyposażony w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii,

- 2) MOP II - o funkcji wypoczynkowo-usługowej: wyposażony w obiekty, o których mowa w pkt 1, oraz w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej,
- 3) MOP III - o funkcji wypoczynkowej i usługowej: wyposażony w obiekty, o których mowa w pkt 2, obiekty noclegowe oraz w zależności od potrzeb w agendy poczty, banku, biur turystycznych, biur ubezpieczeniowych.

Stosownie zaś do treści § 115 ust. 1 *rozporządzenia*, rodzaje Miejsc Obsługi Podróżnych, o których mowa w § 114, ustala się w programie zagospodarowania drogi.

Powyższe oznacza, iż to zarządca drogi ma uprawnienie do decydowania o tym, w jakie obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, w tym Miejsca Obsługi Podróżnych, będzie wyposażona dana droga.

Na gruncie przedmiotowej sprawy dokumentem, który należy traktować jak program zagospodarowania drogi, o którym mowa w § 115 ust. 1 *rozporządzenia MTiGM*, jest Protokół Nr 21/2008 z dnia 23 lipca 2008 r. z posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad.

W pkt II. 5 na str. 5 ww. Protokołu zawarto wymóg, aby lokalizację Miejsc Obsługi Podróżnych zaprojektować zgodnie z „pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r., znak: GDDKiA/BPI- 2/Msz/2413/2007. Nie lokalizować MOP-ów w obszarze oddziaływania węzła, nawet z zastosowaniem jezdni zbierająco rozprowadzającej”.

W ww. piśmie z dnia 8 stycznia 2008 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wskazał, iż usytuowanie Miejsc Obsługi Podróżnych powinno być wykonane z uwzględnieniem przepisów *rozporządzenia MTiGM* a w szczególności w zakresie odległości między sąsiednimi Miejscami Obsługi Podróżnych oraz ich kategorii. W piśmie tym wskazano również, iż ustalając program zagospodarowania drogi ekspresowej w Miejsca Obsługi Podróżnych należy uwzględnić istniejący stan zainwestowania w urządzenia obsługi podróży, tak aby je maksymalnie wykorzystać przy docelowym ich zaprojektowaniu nadając im odpowiednią kategorię, jak również „należy mieć również świadomość, że część istniejącej infrastruktury nie będzie mogła być wykorzystana na dotychczasowe cele, gdyż ich lokalizacja będzie w sprzeczności do przepisów ww. rozporządzenia w zakresie odległości między sąsiednimi MOP –ami”.

Zatem skarżąca spółka podnosząc, że zgodnie z ww. pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad „ustalając program zagospodarowania drogi ekspresowej w MOP-y w ramach tworzonej dokumentacji lokalizacyjnej należy uwzględnić istniejący stan zainwestowania w urządzenia obsługi podróży, tak aby je maksymalnie wykorzystać przy docelowym ich zaprojektowaniu nadając im odpowiednią kategorię”, pomija jednak dalsze, bardzo istotne zapisy pisma, w myśl których ustalając lokalizację Miejsc Obsługi Podróżnych „należy mieć świadomość, że część istniejącej infrastruktury nie będzie mogła być wykorzystana na cele Miejsc Obsługi Podróżnych z uwagi na obowiązujące warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”.

Właśnie taka okoliczność występuje w przypadku stacji paliw w Cedrach Małych. Nie można zlokalizować MOP-u w obszarze stacji paliw w Cedrach Małych, bowiem nie jest zapewniony bezpośredni dostęp do drogi S7 z uwagi na nie spełnienie warunków określonych we wskazanych poniżej przepisach *rozporządzenia MTiGM*.

Wskazać bowiem należy, iż lokalizację Miejsc Obsługi Podróżnych względem węzłów na drodze ekspresowej regulują następujące zapisy § 82 ust. 3, § 113 ust. 7 pkt 1 i § 166 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM*.

I tak zgodnie z § 82 ust. 3 *rozporządzenia MTiGM* w węźle nie powinny być usytuowane żadne obiekty usługowe, do których wjazd odbywałby się z wykorzystaniem łącznic jako dojazdów. W myśl § 113 ust. 7 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM* wjazd z drogi do obiektu i urządzenia obsługi uczestników ruchu i wjazd na drogę nie mogą być usytuowane w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania lub węzła. Natomiast zgodnie § 166 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM* rozmieszczenie wyjazdów i wjazdów uznaje się za właściwe,

jeżeli odległość między ostatnim wjazdem i pierwszym wyjazdem sąsiadujących ze sobą węzłów lub węzła z Miejsca Obsługi Podróżnych z jezdni drogi klasy A lub S jest nie mniejsza niż 2 700 m - w wypadku węzła typu WA, nie mniejsza niż 2 000 m, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach nie mniejsza niż 600 m - w wypadku węzła typu WB. Odległość ta jest mierzona od końca pasa włączania do początku pasa wyłączenia węzła lub Miejsca Obsługi Podróżnych.

Inwestor wskazał, iż zapis § 82 ust. 3 *rozporządzenia MTiGM* zabrania wykorzystywania łącznic jako dojazdów do obiektów usługowych usytuowanych w węzle. Węzły drogowe planuje się tylko tam, gdzie są one niezbędne ze względu na bezpieczeństwo i sprawność ruchu drogowego. Według *inwestora* zwiększenie obciążenia łącznic o generowany przez obiekty usługowe ruch spowoduje dalsze pogorszenie bezpieczeństwa i warunków ruchu a także dodatkowe utrudnienia w zarządzaniu ruchem. *Inwestor* wskazał, iż stanowcze ograniczenie dostępu łącznic dla obiektów usługowych wynika więc z ochrony interesów publicznych wobec trwającej w Polsce praktyki obudowywania dróg obiektami i zespołami obiektów usługowych. Dotychczasowe doświadczenia w Polsce wskazują, że dopuszczenie dojazdów z obiektów usługowych (stacji paliw, parkingów, centów usługowo-handlowych) do łącznic w węzłach powodowało pogorszenie stanu bezpieczeństwa ruchu, stwarzało utrudnienia w eksploatacji i przebudowie węzłów a także stanowiło źródło konfliktów prawnych i organizacyjnych między właścicielami tych obiektów a zarządcami dróg.

Odnośnie § 113 ust. 7 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM* *inwestor* wyjaśnił, że każde wyłączenie jak i włączenie do ruchu pojazdów korzystających z obiektu lub urządzenia obsługi uczestników ruchu przy określonych w warunkach technicznych natężeniach ruchu wpływa na przepustowość i płynność ruchu. Usytuowanie wyjazdu i wjazdu w obszarze oddziaływania węzła – w opinii *inwestora* - stwarza wiele zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu i to w miejscu, które w większości przypadków decyduje o sprawności sieci drogowej na danym obszarze. *Inwestor* wyjaśnił, iż obszar oddziaływania węzła na drodze jest to odcinek drogi mierzony od pierwszej tablicy przeddrogowskazowej (znak E-lub jego odmiana) pasa wyłączenia do tablicy kierunkowej za ostatnim pasem włączenia (znak E-13 lub jego odmiana).

Na podstawie ww. warunków technicznych należy stwierdzić, że połączenie stacji paliw LOTOS w miejscowości Cedry Małe z drogą S7 za pomocą jezdni zbierająco-rozprowadzającej byłoby niezgodne z *rozporządzeniem MTiGM*, gdyż jest to obszar oddziaływania węzła. W świetle powyższego w protokole z posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych nr 21/2008, zatwierdzonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad a dotyczącym przedmiotowego odcinka drogi ekspresowej S7, zawarto zapis: „Nie lokalizować MOP-ów w obszarze oddziaływania węzła, nawet z zastosowaniem jezdni zbierająco-rozprowadzającej”.

Jednocześnie - w myśl § 166 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM* - próba połączenia stacji paliw LOTOS w miejscowości Cedry Małe z drogą ekspresową S7 bezpośrednio poprzez niezależne dla Miejsca Obsługi Podróżnych pasy wyłączenia i pasy włączania byłaby niezgodna z obowiązującymi warunkami technicznymi, gdyż nie zostałyby spełniona nawet odległość wyjątkowa 600 m między pasem włączenia Miejsca Obsługi Podróżnych a pasem wyłączenia węzła „Cedry Małe”. Jak wyjaśnił *inwestor*, stacja paliw praktycznie sąsiaduje z zaprojektowanym węzłem „Cedry Małe”. Dlatego w ww. piśmie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r. wskazano, iż usytuowanie Miejsc Obsługi Podróżnych powinno być wykonane z uwzględnieniem przepisów *rozporządzenia MTiGM*.

Nadto – jak wyjaśnił *inwestor* - aby stacja paliw LOTOS mogła w pełni pełnić funkcję Miejsca Obsługi Podróżnych rodzaju II powinna być rozbudowana do parametrów zgodnych z § 114, § 115, § 116 i § 160 *rozporządzenia MTiGM*, tj. MOP rodzaju II powinien posiadać m.in. odpowiednią liczbę stanowisk postojowych dla pojazdów osobowych, ciężarowych, dla osób niepełnosprawnych oraz nie mniej niż dwa stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne. Z kolei rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1293) określa m.in. minimalne odległości przedmiotowych stanowisk postojowych od budynków przeznaczonych na pobyt ludzi.

Wskutek tych regulacji prawnych – jak wyjaśnił *inwestor* – Miejsce Obsługi Podróżnych wymaga kilkuhektarowej powierzchni terenu, tj. znacznie większej aniżeli powierzchnia działki należącej do spółki

LOTOS Paliwa Sp. z o.o. Stacja paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., zlokalizowana w miejscowości Cedry Małe, nie spełnia określonych przepisami prawa minimalnych kryteriów dla Miejsca Obsługi Podróżnych rodzaju II.

Mając powyższe na uwadze – w ocenie *Ministra* - oczekiwane przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. połączenie istniejącej stacji paliw w miejscowości Cedry Małe z drogą S7 nie pozostałoby w zgodzie z obowiązującymi warunkami technicznymi dla dróg publicznych, o których mowa w ww. przepisach *rozporządzenia MTiGM*.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., iż w ww. Uchwale Rady Gminy w Cedrach Wielkich z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego teren stacji paliw został przeznaczony pod Miejsce Obsługi Podróżnych z ustaleniem kategorii MOP II z zapewnieniem jednostronnego wjazdu i wyjazdu z drogi ekspresowej, podkreślić należy wyraźnie, iż stosownie do treści art. 11i ust. 2 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednym z podstawowych skutków wskazanego powyżej wyłączenia jest brak związania inwestora i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 208/12, LEX nr 1251906 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1093/10, LEX nr 795747), jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie *specustawy drogowej*, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może dotyczyć drogi przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz w takim przypadku inwestor musi załączyć do wniosku całą dokumentację planistyczno-projektową przewidzianą przepisami *specustawy drogowej*, gdyż nie może w tym względzie odwołać się do ustaleń planu miejscowego.

Odnosnie natomiast koncepcji lokalizacji MOP z wykorzystaniem istniejącej stacji paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., przedstawionej w załączniku nr 4 do ww. pisma z dnia 5 sierpnia 2014 r. *inwestor* wyjaśnił, iż skarżąca spółka mając wiedzę, że podłączenie istniejącej stacji paliw do drogi S7 nie jest możliwe w świetle warunków technicznych określonych w *rozporządzeniu MTiGM* zleciła jednostce projektowej opracowanie „Projektu koncepcyjnego Miejsca Obsługi Podróżnych w Cedrach Małych w powiązaniu z drogą ekspresową S7 Gdańsk (A1) - Elbląg (522) odcinek Koszwały – Kazimierzów”

Koncepcja zakładała budowę przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o. Miejsca Obsługi Podróżnych na kilku działkach o łącznej powierzchni 4,2 ha w miejscowości Cedry Małe, bez wykorzystania istniejącej stacji. Jak wyjaśnił *inwestor* lokalizacja Miejsca Obsługi Podróżnych została przyjęta w taki sposób, by spełnione zostały wszelkie wymagania *rozporządzenia MTiGM* w zakresie połączenia Miejsca Obsługi Podróżnych z drogą klasy S. Koncepcja zakładała dostęp do drogi S7 poprzez pasy wyłączenia i włączania, tj. bez wykorzystania jezdni zbierająco-rozprowadzającej. Nadto rozwiązania projektowe zapewniały zachowanie dopuszczalnej odległości 600 m liczonej od końca pasa włączania MOP do początku pasa wyłączenia węzła „Cedry Małe”, określonej w § 166 ust. 2 pkt 1 *rozporządzenia MTiGM*.

Dalej *inwestor* wskazał, iż projekt koncepcyjny wpłynął w dniu 22 października 2010 r. do Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku do uzgodnienia. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku po przeanalizowaniu rozwiązań projektowych, o których mowa powyżej, zaopiniowała pozytywnie pod względem technicznym przedmiotowe opracowanie. Jednocześnie *inwestor* wskazał, iż mając na uwadze wewnętrzne regulacje Generalnej Dyrekcji Dróg

Krajowych i Autostrad, spółka LOTOS Paliwa Sp. z o.o. została poinformowana o braku możliwości uzyskania zgody na połączenie MOP „Cedry Małe” z drogą ekspresową S7. Inwestor wskazał, iż celem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad jest, aby wszystkie nieruchomości były przejmowane za odszkodowaniem na własność Skarbu Państwa na potrzeby Miejsc Obsługi Podróżnych rodzaju II i III oraz były eksploatowane przez wybranych w postępowaniu przetargowym dzierżawców. Wpływy z tego tytułu stanowią dochód Skarbu Państwa. Natomiast – jak wyjaśnił inwestor – plany spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. wybudowania własnego Miejsca Obsługi Podróżnych z dostępem do drogi S7 stały w sprzeczności z ww. założeniami.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż brak zaakceptowania przez inwestora ww. koncepcji spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. nie może świadczyć o wadliwości decyzji Wojewody Pomorskiego w tym zakresie. Przypomnieć bowiem po raz kolejny należy, iż to inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, jak również niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny.

Zauważyć przy tym trzeba, że zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób i innych podmiotów, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy drogowej*, *ustawy Prawo budowlane* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli i innych podmiotów wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie dróg użytku publicznego.

Co zaś się tyczy wywłaszczenia nieruchomości spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. w całości na rzecz Skarbu Państwa, *Minister* podtrzymuje swoje stanowisko w tym zakresie wyrażone na str. 30 i 31 niniejszej decyzji, iż jest to roszczenie cywilnoprawne, którego w razie sporu strona może dochodzić przed sądem powszechnym.

Odnosnie natomiast zarzutu spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczącego tego, iż lokalizacja Miejsca Obsługi Podróżnych „Mała Holandia” jest „wyjątkowo” nieracjonalna, niecelowa i nietrafiona oraz obarczona bardzo dużym ryzykiem technicznym a w konsekwencji finansowym, należy zauważyć – co zostało wskazane przy okazji rozpatrywania odwołania Pana Stanisława Kukułki - iż interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności.

Podnoszenie zaś zarzutów w kontekście rozstrzygnięć organu dotyczących innych nieruchomości nie może być traktowane jako obrona indywidualnego interesu prawnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 752/12). Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości (tak M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Komentarz 2. wydanie, C.H. Beck Warszawa 2010).

Powyższa konstatacja pozwala na stwierdzenie, iż skarżąca spółka nie posiada interesu prawnego do podnoszenia zarzutów dotyczących nieruchomości innych podmiotów, przeznaczonych pod budowę Miejsca Obsługi Podróżnych „Mała Holandia”. Podkreślić także po raz kolejny należy, iż niedopuszczalna jest ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałyby ona charakter pozaprawny. To inwestor, jako podmiot wyspecjalizowany w danej dziedzinie, posiadający odpowiednią wiedzę, decyduje o słuszności i racjonalności realizacji danego przedsięwzięcia drogowego.

W konsekwencji, skoro *inwestor* na etapie postępowania odwoławczego uznał, iż nie jest możliwa zmiana przedmiotowej inwestycji w odniesieniu do nieruchomości spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., to również taka zmiana nie była możliwa na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, co stanowi o tym, iż brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez Wojewodę Pomorskiego odnośnie ww. pisma skarżącej spółki z dnia 5 sierpnia 2014 r. nie miał wpływu na wynik sprawy.

Wobec powyższego, za niezasadny należy uznać zarzut spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. sformułowany w pkt. 2 na stronach 6 i 7 niniejszej decyzji.

Minister nie podziela stanowiska skarżącej spółki, iż *decyzja Wojewody Pomorskiego* zezwalająca na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej m.in. na jej działce, na której prowadzona jest stacja paliw, narusza w tym zakresie uzasadnione interesy osób trzecich.

Przepis art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* zobowiązuje organ do określenia w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej m.in. wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich. Zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację w art. 5 ust.1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*.

Zgodnie z ww. przepisem „obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy (...) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”.

W pkt. 9 *decyzji Wojewody Pomorskiego* organ I instancji odniósł się do kwestii określonej w art. 11f ust. 1 pkt. 4 *specustawy drogowej*, zaś organ odwoławczy *decyzją Ministra* powyższe rozstrzygnięcia utrzymał w mocy. 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. Według *Ministra* ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

Zatem nie można zgodzić się z stanowiskiem spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., iż *decyzja Wojewody Pomorskiego* zawiera „ogólnikowe, pozostające w oderwaniu od stanu faktycznego w sprawie wskazówki dotyczące prowadzenia inwestycji” w kontekście ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, gdyż Wojewoda Pomorski określając wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w sposób właściwy wypełnił dyspozycję art. 11f ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*.

Oceniając, czy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w sposób prawidłowy zapewnia poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich należy mieć na względzie, że inwestor realizujący inwestycję drogową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. W ocenie *Ministra* roszczenia skarżącej spółki stanowią próbę wykazania posiadania interesu faktycznego, który nie podlega ochronie prawnej na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej*.

Tak sformułowany interes faktyczny skarżącej spółki jest analogiczny z interesem każdego innego podmiotu, na którego funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Uznanie że ochronie przewidzianej w powołanym powyżej przepisie art. 11f ust. 1 pkt 4 *specustawy drogowej* winien podlegać interes faktyczny osób trzecich, mogło by prowadzić do paraliżu inwestycji związanych z realizacją dróg publicznych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw które są zagrożone w związku z planowana inwestycją.

Rozwiązania projektowe przyjęte w przedmiotowej dokumentacji budowlanej w żaden sposób nie naruszają uzasadnionych interesów skarżącej spółki, a zapewniony dostęp do drogi publicznej

- w ocenie *Ministra* - umożliwi dalsze prowadzenie działalności gospodarczej. Kwestia rentowności dalszego prowadzenia tej działalności gospodarczej przez odwołującą się spółkę nie może być przedmiotem oceny w postępowaniu dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Reasumując stwierdzić należy, że w sprawie nie doszło do naruszenia wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu przepisów administracyjnych. Nie zamyka to skarżącej spółce, prawa do dochodzenia ochrony naruszonych, w jej ocenie, dóbr w postępowaniu przed sądami powszechnymi w drodze ewentualnych roszczeń cywilnoprawnych.

W kontekście powyższego, za całkowicie błędne należy uznać stanowisko spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczące tego, iż Wojewoda Pomorski uznał, iż „ocena, czy planowana inwestycja drogowa narusza uzasadnione interesy osób trzecich, leży poza kompetencją organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”. W ocenie *Ministra* fakt, iż decyzja o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie uwzględnia postulatów i wniosków skarżącej spółki które - z przyczyn szczegółowo wymienionych w niniejszej decyzji nie mogły zostać uwzględnione – nie świadczy o naruszeniu uzasadnionych interesów spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Zatem uznając, iż wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji nie narusza przepisów i zawiera elementy wymagane przepisami *specustawy drogowej* organ I instancji był jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej m.in. na działce stanowiącej własność spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Na uwzględnienie nie zasługuje wniosek spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. dotyczący powołania biegłego w zakresie ekonomii i finansów oraz biegłego w zakresie wyceny nieruchomości, odnośnie tego, iż projektowane połączenie działki, na której prowadzona jest stacja paliw z drogą ekspresową przez drogę wojewódzką doprowadzi do tego, iż właściciel nieruchomości będzie musiał zaprzestać jej wykorzystywania na cel zgodny z jej przeznaczeniem i zgodny z rodzajem prowadzonej przez siebie działalności.

Należy zauważyć, iż dyspozycja art. 75 § 1 *Kpa* wskazuje a contrario, iż organ orzekający w sprawie nie jest zobligowany do przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, jeśli nie jest to konieczne dla wyjaśnienia sprawy. Przepis pozostawia więc ocenie organu potrzebę przeprowadzenia ww. dowodu. Jeśli organ stwierdzi, iż opinia biegłego przyczyni się do ustalenia okoliczności faktycznej, mającej znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, wówczas stosuje ww. środek dowodowy. W omawianej sprawie powyższe nie zaistniało, jako że wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy orzekające ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy.

Podkreślić po raz kolejny należy, iż jeżeli w opinii skarżącej spółki przejęcie części jej działki pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i brak bezpośredniego dostępu do drogi S7 może mieć wpływ na możliwość dalszego prowadzenia działalności gospodarczej w postaci stacji paliw - stosownie do treści art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* - przysługuje jej możliwość zwrócenia się w oddzielnym wniosku do właściwego zarządcy drogi o nabycie tej pozostałej części nieruchomości. Co się zaś tyczy kwestii odszkodowania za nieruchomość przejętą pod budowę ww. drogi, należy zaznaczyć, iż w toku wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie przesądza się o sprawach dotyczących odszkodowania.

Nie oznacza to jednak, iż pozyskiwanie tych gruntów na cele inwestycyjne, określone *specustawą drogową*, odbędzie się z pokrzywdzeniem ich właścicieli. Zgodnie z art. 12 ust. 4a *specustawy drogowej*, właścicielom przejmowanych nieruchomości będzie przysługiwało odszkodowanie, stanowiące konstytucyjnie określony równoważnik majątkowy odebranego prawa własności, które zostanie ustalone decyzją Wojewody Pomorskiego w odrębnym postępowaniu.

Za niezasadny należy uznać zarzut dotyczący tego, iż projekt budowlany przedmiotowej inwestycji może być obciążony istotnymi wadami, gdyż brak w nim informacji o odwodnieniu wiaduktu, położonego w bezpośrednim sąsiedztwie działki należącej do skarżącej spółki, co może doprowadzić do tego, że nieruchomość spółki będzie zalewana wodami z tego wiaduktu.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego i wyjaśnień *inwestora* wynika, iż zgodnie z rozwiązaniami projektowymi przyjętymi w projekcie budowlanym, nie ma możliwości zalewania wodami opadowymi z jezdni drogi lub wiaduktu terenu stacji paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. Wody opadowe z wiaduktu WD-3 odprowadzane będą za pomocą wpustów deszczowych i podwieszonych do konstrukcji obiektu kolektorów poprzez rury spustowe do rowów przydrożnych wzdłuż zaprojektowanej drogi S7 i dalej, po podczyszczeniu, do naturalnych odbiorników. Woda z jezdni zaprojektowanej drogi P-3, położonej w bezpośrednim sąsiedztwie stacji paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o. w Cedrach Małych, obramowanej krawężnikami drogowymi, za pośrednictwem wpustów deszczowych odprowadzana będzie do kanalizacji deszczowej.

Na uwzględnienie – w ocenie *Ministra* – nie zasługuje zarzut dotyczący obaw skarżącej spółki, czy przepustowość ronda i szerokości zaprojektowanych dróg dojazdowych umożliwią wjazd cystern z paliwem oraz dojazdu samochodów TIR na stację paliw spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego i wyjaśnień *inwestora* wynika, iż parametry techniczne (szerokości jezdni, promienie skrętów) ronda, wszystkich skrzyżowań oraz zjazdów, zostały przyjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przejezdność skrzyżowań oraz wjazdu na stację paliw LOTOS i wyjazdu została potwierdzona przez głównego projektanta w wyniku sprawdzenia dla pojazdu miarodajnego - ciągnika siodłowego z naczepą o długości całkowitej 16,5 m.

Wobec powyższego, w ocenie *Ministra* przepustowości i parametry zaprojektowanych dróg, skrzyżowań oraz wjazdu na stację paliw LOTOS i wyjazdu, zapewniają dostęp do niej dla cystern z paliwem oraz pojazdów typu TIR.

Co zaś się tyczy wniosku spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., zawartego w piśmie z dnia 5 sierpnia 2015 r., o przedłużenie na okres nie krótszy niż 7 dni terminu, w którym możliwe jest zapoznanie się ze zgromadzonym materiałowym dowodnym, i wypowiedzenie się co do niego, wskazać należy, co następuje.

Specustawa drogowa jest aktem o szczególnym charakterze, który ma na celu przyspieszenie procesu inwestycyjnego związanego z budową dróg publicznych. Jednym z przejawów tego szczególnego charakteru jest przepis art. 11g ust. 2 *specustawy drogowej*, zgodnie z którym odwołanie strony od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powinno zostać rozpatrzone w terminie 30 dni.

W niniejszej sprawie, na skutek odwołania złożonego m.in. przez spółkę LOTOS Paliwa Sp. z o.o., *Minister* prowadził postępowanie wyjaśniające, co powodowało konieczność przedłużenia terminu rozpoznania sprawy. Wskazać należy, iż od dnia wpływu do *Ministra* odwołania spółki LOTOS Paliwa Sp. z o.o., tj. 6 lutego 2015 r. do dnia wydania decyzji, minęło ponad 6 miesięcy, co uznać należy za wystarczający czas do podniesienia przez stronę wszelkich zarzutów. Wskazać przy tym należy, iż skarżąca spółka miała zapewnioną możliwość czynnego udziału w postępowaniu w trakcie całego postępowania odwoławczego, w tym systematycznego zapoznawania się z zgromadzonym materiałem dowodowym.

Pokreślić należy, iż pismo *Ministra* z dnia 28 lipca 2015 r., znak: DOI.II.6621.12.2015.ŁO.21, informujące strony postępowania o możliwości wypowiedzenia się co do zgromadzonego materiału dowodowego oraz zgłoszonych żądań zgodnie z art. 10 *kpa*, zostało doręczone skarżącej spółce w dniu 31 lipca 2015 r., a zatem niniejsza decyzja została wydana przez organ odwoławczy po upływie 17 dni od dostarczenia spółce zawiadomienia z art. 10 *kpa*. W okresie tym nie wpłynęło do *Ministra* dodatkowe stanowisko skarżącej spółki.

Podsumowując, *Minister* uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji.

Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona decyzja *Wojewody Pomorskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa w stopniu uzasadniającym uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia,

a zarzuty zawarte w odwołaniach i uzupełniających je pismach nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję przysługuje, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.), skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Rozwoju, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Załączniki:

Nr 1.1-1.14 – arkusze zamienne Nr 1, 3, 4, 4a, 4b, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 16a mapy przedstawiającej proponowany przebieg drogi w skali 1:1000, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Jakub Lepański
Dyrektor Departamentu Orzecznictwa II

Otrzymują (wraz z załącznikami):

1. Wojewoda Pomorski
2. Pan Robert Marszałek
Dyrektor Oddziału
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
(5 egz. decyzji, w tym 2 egz. z załącznikami; w celu wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych)
3. A/a

Otrzymują (bez załączników):

1. Pan Stanisław Kukułka
2. LOTOS Paliwa Sp. z o.o.
reprezentowana przez adw. Tomasza Kopoczyńskiego

Do wiadomości:

1. Starosta Nowodworski
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
2. Starosta Gdański
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej
3. Sąd Rejonowy w Malborku
IX Zamiejscowy Wydział Ksiąg Wieczystych w Nowym Dworze Gdańskim
4. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku
III Wydział Ksiąg Wieczystych
5. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
6. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa
7. Urząd Gminy Cedry Wielkie
8. Urząd Gminy Stegna
9. Urząd Gminy Ostaszewo
10. Urząd Miasta i Gminy w Nowym Dworze Gdańskim
11. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
Departament Orzecznictwa I