



DLI.3.6621.49.2017.KS.6
NK: 168871/17

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1496), zwanej dalej „specustawą drogową”, po rozpatrzeniu odwołań Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego oraz Pana Leopolda Hetmana, od decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 11/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339,

I. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli nr 5 znajdującej się w pkt XII dotyczącym określenia obowiązku budowy lub przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu, na str. 41-51, zapisy:

- „Ułożenie sieci gazowej”,
- „Ułożenie kabla energetycznego”,
- „Ułożenie kanalizacji deszczowej”,
- „Ułożenie kabla elektrycznego”,
- „Ułożenie kabla teletechnicznego”,
- „Regulacja przewodu energetycznego”,
- „Oświetlenie drogi”,
- „Regulacja przewodu elektrycznego”,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, w tabeli nr 5 znajdującej się na str. 41-51, w pkt XII zaskarżonej decyzji, nowych zapisów:

- „Ułożenie sieci gazowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Ułożenie kabla energetycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Ułożenie kanalizacji deszczowej – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Ułożenie kabla elektrycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,

- „Ułożenie kabla teletechnicznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Regulacja przewodu energetycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Oświetlenie drogi – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”,
- „Regulacja przewodu elektrycznego – prace związane z budową lub przebudową sieci uzbrojenia terenu”.

II. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli nr 6 znajdującej się w pkt XIII dotyczącym określenia obowiązku budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, na str. 52-54, zapisy:

- „Odmulenie rowu melioracyjnego”,
- „Budowa umocnienia brzegu”,
- „Umocnienie brzegu”,
- „Przełożenie rowu”,
- „Zasypanie stawu”,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 6 znajdującej się na str. 52-54, w pkt XIII zaskarżonej decyzji, nowych zapisów:

- „Odmulenie rowu melioracyjnego – prace związane z budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”,
- „Budowa umocnienia brzegu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”,
- „Umocnienie brzegu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”,
- „Przełożenie rowu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”,
- „Zasypanie stawu – prace związane budową lub przebudową urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”,

III. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w tabeli nr 7 znajdującej się pkt XIV dotyczącym określenia obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych oraz zjazdów, na str. 54-56 zapisy:

- „Regulacja zjazdu”,
- „Regulacja wysokościowa drogi”,
- „Regulacja wysokościowa zjazdu”,
- „Budowa dojazdu do zbiornika”,
- „Budowa drogi dojazdowej”,

i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, w tabeli nr 7 znajdującej się na str. 54-56, w pkt XIV zaskarżonej decyzji, nowych zapisów:

- „Regulacja zjazdu – prace związane budową lub przebudową zjazdów”,
- „Regulacja wysokościowa drogi – prace związane z budową lub przebudową innych dróg publicznych”,
- „Regulacja wysokościowa zjazdu – prace związane budową lub przebudową zjazdów”,
- „Budowa dojazdu do zbiornika – prace związane z budową lub przebudową innych dróg publicznych”,
- „Budowa drogi dojazdowej – prace związane z budową lub przebudową innych dróg publicznych”.

IV. W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 11 sierpnia 2016 r., zmienionym i uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez Pana Jarosława Górskiego, wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji pn.: „Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego z podziałem na 3 części: Część 2 – Projekt i budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) o długości około 22,4 km”. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem gospodarczym i społecznym oraz wniósł o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Kujawsko-Pomorski wydał w dniu 30 czerwca 2017 r. decyzję nr 11/2017, znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-5 w województwie kujawsko - pomorskim (Nowe Marzy – Bydgoszcz – granica województwa kujawsko-pomorskiego) od węzła Dworzysko (bez węzła) do węzła Aleksandrowo (z węzłem) od km 0-021 do km 22+339, zwaną dalej „decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego odwołania do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli: Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski oraz Pan Leopold Hetman.

W odwołaniu z dnia 14 lipca 2017 r. (data wpływu do Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy – 17 lipca 2017 r.), Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski zaznaczyli, że nie sprzeciwiają się budowie drogi ekspresowej S5, jednak sprzeciwiają się metodom i sposobowi realizacji ww. inwestycji, która – w ich ocenie – zmierza do obciążenia kosztami tej inwestycji właściciele nieruchomości przyległych do przedmiotowej drogi. Skarżący zarzucili organowi I instancji rażące naruszenie art. 35 kpa oraz działanie na szkodę stron, wskazując jednocześnie, że przepisy *specustawy drogowej* nie upoważniają organu administracji państwowej do działania z pominięciem interesu stron, których dotyczy realizacja inwestycji drogowej.

Następnie skarżące strony wyjaśniły, że od 1989 r. w nowo wybudowanym obiekcie przy drodze krajowej nr 5 w miejscowości Zbrachlin, prowadzą działalność gospodarczą w postaci Restauracji-Hotelu pod nazwą „Zajazd Dasław”. Skarżący wskazali, iż przedmiotowy obiekt zlokalizowany jest na części działki nr 9/1, z obrębem 0025 Zbrachlin, zaś na pozostałej części ww. działki usytuowany jest parking. Pozostała część parkingu wraz z infrastrukturą usytuowana jest na przyległej działce nr 9/3, z obrębem 0025 Zbrachlin. Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski podnieśli, iż przedmiotowy obiekt służy w 99% do obsługi uczestników ruchu z obu kierunków drogi nr 5, klienci lokalni stanowią zaledwie 1% ogólnej liczby klientów. Skarżący wskazali, iż dla klientów „Zajazdu Dasław” od strony drogi urządzony jest parking o szerokości ok. 40 m, co w sposób swobodny umożliwia klientom zatrzymanie się i skorzystanie z usług obiektu.

Skarżący podkreślili, że przedmiotem złożonego przez nich odwołania od decyzji Wojewody Kujawsko-

Pomorskiego jest wykupienie ww. obiektu w całości wraz z całą infrastrukturą, gdyż w projekcie budowy drogi S5 nie uwzględniono przedmiotowego obiektu do obsługi klientów jako Miejsca Obsługi Podróżnych, tzw. MOP, „zamykając” do niego dostęp dla uczestników ruchu z obu kierunków drogi S5 oraz ograniczając parking do ok. 8 m szerokości. Zdaniem skarżących, przyjęte rozwiązania projektowe zatwierdzone *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, doprowadzą do likwidacji ww. obiektu z powodu braku dostępu do niego dla potencjalnych klientów.

Skarżący zaznaczyli, iż parking przed tego typu obiektem powinien spełniać przynajmniej podstawowe warunki „określone w ustawie”, tj.: posiadać miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych (przy tak dużym obiekcie przynajmniej 3), plac manewrowy dla tirów, miejsca parkingowe dla pojazdów osobowych i ciężarowych itp. Natomiast – w opinii skarżących – na ok. 8 m szerokości parkingu niemożliwe jest spełnienie ww. warunków, nie pomijając faktu, iż z powodu braku zjazdu z drogi S5 niemożliwy jest wjazd do prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Pomimo wskazanych okoliczności – jak podnieśli skarżący – w projekcie budowy drogi S5 *inwestor* nie uwzględnił ww. okoliczności, przewidując podział działki nr 9/1 na działkę nr 9/10 (przeznaczoną pod inwestycję drogową) oraz na działkę nr 9/11 (pozostającą własnością dotychczasowych właścicieli, na której znajduje się „Zajazd Dasław”). Taka sama sytuacja – jak wskazali skarżący – występuje również w odniesieniu do działki nr 9/3.

Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski podkreślili, iż w odpowiedzi na pismo złożone przez nich w trakcie trwania postępowania przed organem I instancji, zawierające zastrzeżenia co planowych rozwiązań projektowych, *inwestor* w piśmie z dnia 16 lutego 2017 r. wskazał im, „iż strony po wydaniu decyzji będą mogły złożyć wniosek o wykup tzw. „resztówek”. W ocenie skarżących, ww. wyjaśnienia *inwestora* „to jakiś absurd”, gdyż w przedmiotowej sprawie nie chodzi o „jakieś resztówki”, czyli pozostałości terenów, lecz o obiekt, który nie może funkcjonować bez dostępu do drogi oraz infrastruktury (m.in. parkingu). Skarżące strony podkreśliły ponadto, że przy wykupie resztówek stosuje się inne stawki, co jest – w ich ocenie – nie do zaakceptowania. Według skarżących, to na zarządcy drogi – w przypadku jej przebudowy – ciąży obowiązek zapewnienia „co najmniej takich samych warunków, jak przed przebudową”, mając na uwadze, aby strony w wyniku tej przebudowy nie poniosły szkody, a jeśli jakkolwiek szkoda zostanie wyrządzona – obowiązek naprawienia jej „z urzędu w pełnym zakresie”.

Skarżący wskazali również, iż od końca 2008 r. napotykają na problemy z prowadzeniem przedmiotowej działalności gospodarczej, gdyż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy „w wyniku samowoli budowlanej (okoliczność udowodniona)” przebudowała drogę przed „Zajazdem Dasław” w sposób uniemożliwiający w znacznym stopniu dostęp dla klientów jadących z kierunku Gdańska, co ma istotny wpływ na wysokość uzyskiwanych przez skarżących przychodów. Skarżący opisali w odwołaniu również postępowanie sądowe, w trakcie którego oceniany był m.in. wpływ przebudowy drogi na dostępność klientów do obiektu oraz kwestia zgodności przebudowy drogi z warunkami technicznymi dla tego typu obiektów. Skarżący wyrazili ponadto niezadowolenie z pracy sędziego orzekającego w ich sprawie w Sądzie Okręgowym w Bydgoszczy.

Dodatkowo skarżący podkreślili, że jako strony zainteresowane przebiegiem postępowania w przedmiotowej sprawie aktywnie w nim uczestniczyły, m.in. w spotkaniach organizowanych przez *inwestora*, oraz przedstawiając swoje zastrzeżenia w pismach z dnia 27 i 29 grudnia 2016 r. Ponadto, skarżący podnieśli, iż zainicjowali na parkingu przed „Zajazdem Dasław” spotkanie mieszkańców z pobliskich miejscowości zainteresowanych budową drogi S5 przy udziale Dyrektora Wydziału Infrastruktury Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy i w obecności dziennikarzy telewizji publicznej kanału telewizyjnego TVP Info. Zdaniem skarżących, organ I instancji co prawda pismami z dnia 9 stycznia 2017 r. oraz z dnia 21 lutego 2017 r. odpowiedział na uwagi stron, przekazując stanowisko *inwestora* w zakresie przedstawionych przez nich zastrzeżeń, jednak „nie załatwił sprawy zgodnie z prawem i interesem stron, przerzucając koszty budowy drogi na strony”.

Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski zadali pytanie: „Na podstawie jakich przepisów sprawę stron załatwia wykonawca a nie organ, do którego wniesiono uwagi i zastrzeżenia?”, powołując przy tym art. 35-38 *kpa*. Skarżący stwierdzili, że „organ działając w sposób bezprawny nie załatwił tak istotnej sprawy stron w sposób przewidziany prawem, działając na szkodę stron, [bowiem] strony nie mogą ponosić kosztów budowy inwestycji drogowych ani ponosić strat z powodu utraty przychodów działalności gospodarczej związanych z przebudową drogi, [gdyż to] na organie administracji państwowej spoczywa obowiązek załatwienie sprawy stron w taki sposób aby nie poniosły one strat ani

szkody w związku z toczącym się postępowaniem (inwestycją drogową)".

Wobec powyższego skarżący wnieśli o „zbadanie i załatwienie przedmiotowej sprawy i wyciągnięcie stosownych wniosków w taki sposób, aby strony skrzywdzone już w moralny sposób przez pozbawienie ich dorobku całego życia, zostały z tego tytułu w godny sposób usatysfakcjonowane i został zapewniony im byt”. W konsekwencji strony skarżące wskazały, iż oczekują przejęcia przez Skarb Państwa przedmiotowego obiektu wraz z całą infrastrukturą.

W odwołaniu z dnia 20 lipca 2017 r. [nadanym w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1481), w tym samym dniu], Pan Leopold Hetman zaznaczył, iż „po żniwach żyta w lipcu, czyli z zachowaniem 30-dniowego terminu”, „przełączy do dyspozycji” działki nr 107/6, 156/6, 156/7, 156/8, 156/9, z obrębu 0001 Borówno, natomiast zabudowaną działkę nr 107/4, na której usytuowana jest pasieka pszczela stacjonarna z 23 rodzinami pszczelimi – przełączy we wrześniu 2017 r.

Skarżący zaznaczył, że *decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* „zbiegła się” z dostawą matek pszczelich, które trafiły do uli w dniu 7 lipca 2017 r., na dowód czego skarżący do odwołania załączył kserokopie faktur. Pan Leopold Hetman wyjaśnił, iż obecnie trwa „proces adaptacyjny w rodzinach pszczelich, nieznoszący zakłóceń związanych z przenoszeniem, transportem itp. [a] cała pasieka jest w trakcie przygotowań do zimy”. Skarżący nadmienił, iż jest pięćdziesięcioletnim członkiem Związku Pszczelarzy Polskich i od 25 lat na rzecz Związku prowadzi „ocenę doboru ras matek pszczelich”.

Z uwagi na powyższe, Pan Leopold Hetman wniósł o wydłużenie terminu „wydania” ww. działki nr 107/4 z zachowaniem 5% powiększenia odszkodowania za ww. nieruchomości.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1907, ze zm.) – jest Minister Infrastruktury i Budownictwa, stwierdzono, co następuje.

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

W trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego Minister Infrastruktury i Budownictwa rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej wystąpił do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowany przez Pana Jarosława Górskiego. W trakcie trwania postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* do akt sprawy przedłożono pełnomocnictwo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 sierpnia 2017 r., znak: O.BY.D-1.011.1.127.2017 dla Pana Roberto Schiaffini.

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

- Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, wyrażoną w uchwale Nr 25/892/16 z dnia 22 czerwca 2016 r.,
- Zarządu Powiatu Bydgoskiego z dnia 21 lipca 2016 r., znak: DP.7012.77.2016,

- Zarządu Powiatu Świeckiego, wyrażoną w uchwale Nr 52/450/16 z dnia 3 czerwca 2016 r.,
- Burmistrza Gminy Świecie z dnia 6 czerwca 2016 r., znak: ROŚiGK 7021.2.98.2016,
- Wójta Gminy Pruszcz z dnia 21 lipca 2016 r., znak: BUD.BliB.7230.I.19.2016,
- Wójta Gminy Osielesko z dnia 28 lipca 2016 r., znak: GP.670.8.2016 r.

Niewydanie opinii przez Wójta Gminy Dobrcz w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez *inwestora* o jej wyrażenie, zgodnie z przepisem art. 11b ust. 2 *specustawy drogowej*, należało potraktować jako 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, pozwoleńiami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi. Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą 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 Bydgoszczy Nr 17/2010 z dnia 23 lipca 2010 r., znak: RDOŚ-04.OO.6613-25-65/10/KŚ, o środowiskowych uwarunkowaniach dla wariantu 4 przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Świecie – Bydgoszcz – Cotoń, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*”,
- decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 20 stycznia 2011 r., znak: DOOŚ-idk.4200.16.2011.JSz.1, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*”, uchylającą w części i umarzającą w tym zakresie postępowanie organu I instancji, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy oraz utrzymującą w mocy w pozostałej części *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*,
- postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 28 kwietnia 2017 r., znak: WOO.4242.211.2016.KŚ.8, uzgadniającym realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji, zwanym dalej „*postanowieniem uzgadniającym*”, sprostowanym postanowieniem z dnia 7 czerwca 2017 r., znak: WOO.4242.211.2016.KŚ.9,
- decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2016 r., znak: ŚG-I-W.7322.86.2016, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego,
- decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 sierpnia 2016 r., znak: ŚG-I-W.7322.103.2016, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego,
- decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 stycznia 2017 r., znak: ŚG-I-W.7322.162.2016, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego.

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

Stosownie do art. 11d ust. 7a *specustawy drogowej*, *inwestor* załączył do wniosku wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach*”

publicznych”, oraz uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

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

- Ministerstwa Zdrowia z dnia 29 lipca 2016 r., znak: OZU.523.968.2016.PP,
- Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2016 r., znak: GDA.5120.34.2016,
- Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu z dnia 9 sierpnia 2016 r., znak: ZS.2212.22.2016,
- Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Toruniu Delegatura w Bydgoszczy z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WU OZ.DB.ZAR.5152.62.4.2016.ED. oraz z dnia 23 czerwca 2016 r., znak: WU OZ.DB.ZAR.5152.62.5.2016.ED,
- Zastępcy Dyrektora Działu ds. Inwestycji Zakładu Linij Kolejowych w Bydgoszczy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 9 czerwca 2016 r., znak: IZIW4-505-15/2016,
- Dyrektora Biura Techniki PKP Utrzymanie Sp. z o.o. z dnia 30 czerwca 2016 r., znak: UTM5-504-452/2016,
- Dyrektora Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Gdańsku PKP S.A. z dnia 20 lipca 2016 r., znak: KNGd2.6315.295.2016.PD/2,
- Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Bydgoszczy z dnia 4 lipca 2016 r., znak: 2060/16.

Niewydanie opinii przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia zwrócenia się przez *inwestora* o jej wyrażenie, zgodnie z przepisem art. 11d ust. 2 *specustawy drogowej*, należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku. Planowana inwestycja zlokalizowana jest poza obszarem pasa technicznego, pasa ochronnego, morskich portów i przystani, co powoduje, że w przedmiotowej sprawie nie jest wymagana opinia dyrektora właściwego urzędu morskiego.

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

- *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*,
- *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*,
- postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 27 marca 2014 r., znak: WOO.4200.1.2014.KŚ, stwierdzające, iż realizacja przedsięwzięcia pn.: „Budowa drogi ekspresowej S-5 na odcinku Nowe Marzy – Świecie – Bydgoszcz – Cotoń” przebiega etapowo a warunki przedsięwzięcia określone *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* nie uległy zmianie.

W trakcie postępowania przed organem pierwszej instancji *inwestor* dołączył ww. decyzje Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego udzielające pozwoleń wodnoprawnych.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej organ odwoławczy uznał, że zawiera on elementy wskazane w art. 11b oraz art. 11d ust. 1 *specustawy drogowej*.

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

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

Wojewoda Kujawsko-Pomorski, pismem z dnia 3 listopada 2016 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń:

- w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy w dniach od 4 do 18 listopada 2016 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 3 listopada 2016 r.,
- w Urzędzie Gminy Dobrcz w dniach od 9 do 24 listopada 2016 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 9 listopada 2016 r.,
- w Urzędzie Gminy Osielesko w dniach od 9 do 23 listopada 2016 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 8 listopada 2016 r.,
- w Urzędzie Miejskim w Świeciu z dniach od 8 do 23 listopada 2016 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 8 listopada 2016 r.,
- w Urzędzie Gminy Pruszcz w dniach od 9 do 28 listopada 2016 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 9 listopada 2016 r.,
- w prasie lokalnej – „Gazeta Pomorska”, wydanie z dnia 7 listopada 2016 r.

W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. W toku postępowania przed Wojewodą Kujawsko-Pomorskim strony postępowania wniosły zastrzeżenia i wnioski, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Z uwagi na wniosek *inwestora* o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, działając na podstawie art. 88 i art. 89 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1405), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, pismem z dnia 8 listopada 2016 r., znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, Wojewoda Kujawsko-Pomorski zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, działając na podstawie art. 90 ust. 2 pkt 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, pismem z dnia 18 listopada 2016 r., znak: WOO.4242.211.2016.KŚ, zwrócił się do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w sprawie przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia drogowego w trybie art. 33-36 i art. 38 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Spełniając powyższy obowiązek, obwieszczeniem z dnia 30 listopada 2016 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków.

Po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wydał *postanowienie uzgadniające*. Następnie postanowieniem z dnia 7 czerwca 2017 r., znak: WOO.4242.211.2016.KŚ.9, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy sprostował oczywistą omyłkę pisarską w *postanowieniu uzgadniającym*.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Kujawsko-Pomorski wydał w dniu 30 czerwca 2017 r. decyzję nr 11/2017, znak: WIR.V.7820.67.2016.AW, o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Kujawsko-Pomorski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustawy drogowej*, Wojewoda Kujawsko-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, w urzędowych publikatorach teleinformatycznych – Biuletynie Informacji Publicznej tych urzędów, a także w prasie lokalnej.

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

- w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy w dniach od 3 do 17 lipca 2017 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 3 lipca 2017 r.,
- w Urzędzie Gminy Dobrcz w dniach od 6 do 21 lipca 2017 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 6 lipca 2017 r.,
- w Urzędzie Gminy Osielesko w dniach od 5 do 19 lipca 2017 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 5 lipca 2017 r.,
- w Urzędzie Miejskim w Świeciu z dniach od 6 do 21 lipca 2017 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w tym samym terminie,
- w Urzędzie Gminy Pruszcz w dniach od 6 do 24 lipca 2017 r. oraz w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu w dniu 7 lipca 2017 r.,
- w prasie lokalnej – „Gazeta Pomorska”, wydanie z dnia 4 lipca 2017 r.

Dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* organ I 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.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust. 1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Kujawsko-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 Kujawsko-Pomorskiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej* – terminu wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-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.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e-h *specustawy drogowej* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w razie potrzeby ustalenia dotyczące określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, obowiązku budowy lub przebudowy zjazdów, jak również dotyczące zezwolenia na wykonanie tych obowiązków.

Natomiast w tabeli nr 5 znajdującej się na str. 41-51 *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* określono ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, m.in. wskazując jako cel zajęcia niektórych działek prace określone jako: „Ułożenie sieci gazowej”, „Ułożenie kabla energetycznego”, „Ułożenie kanalizacji deszczowej”, „Ułożenie kabla elektrycznego”, „Ułożenie kabla teletechnicznego”, „Regulacja przewodu energetycznego”, „Oświetlenie drogi”, „Regulacja przewodu elektrycznego”.

Ponadto, w tabeli nr 6 znajdującej się na str. 52-54 *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* określono ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, m.in. wskazując jako cel zajęcia niektórych działek prace określone jako: „Odmulenie rowu melioracyjnego”, „Budowa umocnienia brzegu”, „Umocnienie brzegu”, „Przełożenie rowu”, „Zasypanie stawu”. Co więcej, w tabeli nr 7 znajdującej się na str. 54-56 *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* określono ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, m.in. wskazując jako cel zajęcia niektórych działek prace określone jako: „Regulacja zjazdu”, „Regulacja wysokościowa drogi”, „Regulacja wysokościowa zjazdu”, „Budowa dojazdu do zbiornika”, „Budowa drogi dojazdowej”.

Nie wyjaśniono natomiast przy tym, na czym polegać mają owe prace.

Mając powyższe na uwadze, organ odwoławczy podjął czynności wyjaśniające w ww. zakresie. W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego (korespondencja organu odwoławczego z *inwestorem*) ustalono rzeczywisty zakres i charakter ww. prac, co znalazło swój wyraz w korekcie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* dokonanej w pkt I – III niniejszej decyzji, o której będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji.

Z wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r., znak: PROT.OUT-PZ-PS52-0045162-17, wynika, że prace wymienione w tabeli nr 5, znajdującej się na str. 41-51, w pkt XII zaskarżonej decyzji, opisane jako „Ułożenie sieci gazowej”, „Ułożenie kabla energetycznego”, „Ułożenie kanalizacji deszczowej”, „Ułożenie kabla elektrycznego”, „Ułożenie kabla teletechnicznego”, „Regulacja przewodu energetycznego”, „Oświetlenie drogi”, „Regulacja przewodu elektrycznego”, związane są z obowiązkiem budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu.

Ponadto, *inwestor* w ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r., wskazał również, iż prace wymienione w tabeli nr 6 znajdującej się na str. 52-54, w pkt XIII zaskarżonej decyzji, opisane jako: „Odmulenie rowu melioracyjnego”, „Budowa umocnienia brzegu”, „Umocnienie brzegu”, „Przełożenie rowu”, „Zasypanie stawu”, związane są z obowiązkiem budowy lub przebudowy urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych.

W ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r., *inwestor* wskazał także, iż prace wymienione w tabeli nr 7 znajdującej się na str. 54-56, w pkt XIV zaskarżonej decyzji, opisane jako: „Regulacja zjazdu”, „Regulacja wysokościowa drogi”, „Regulacja wysokościowa zjazdu”, „Budowa dojazdu do zbiornika”, „Budowa drogi dojazdowej”, związane są z budową lub przebudową innych dróg publicznych, oraz budową lub przebudową zjazdów.

Biorąc zatem pod uwagę wyjaśnienia przedstawione przez *inwestora* w ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa uznał, iż prace wymienione w ww. tabelach nr 5, 6 i 7, dla których organ pierwszej instancji określił ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości dla ich wykonania, mieszczą się w dyspozycji art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e-h *specustawy drogowej*, a zatem ich realizacja jest możliwa na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Konsekwencją przedstawionego powyżej stanowiska oraz wskazanych działań są zmiany dokonane przez organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, szczegółowo określone w punktach I – III niniejszej decyzji.

Dokonane przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa korekty w *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* uwzględniają wyjaśnienia *inwestora* w przedmiocie rodzaju przewidzianych do wykonania prac, które w rzeczywistości polegają na budowie lub przebudowie sieci uzbrojenia terenu, budowie lub przebudowie urządzeń wodnych lub urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, budowie lub przebudowie innych dróg publicznych oraz budowie lub przebudowie zjazdów.

Dokonując powyższych rozstrzygnięć Minister Infrastruktury i Budownictwa uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punktach I – III niniejszej decyzji.

Po przeanalizowaniu zarzutów podniesionych przez skarżące strony, Minister Infrastruktury i Budownictwa uznał, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Odnosząc się do żądania Pana Leopolda Hetmana o wydłużenie terminu na przekazanie działki nr 107/4 z zachowaniem prawa do powiększonego o 5% odszkodowania, wyjaśnić należy, iż żądanie to nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem kwestia ewentualnej możliwości podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości nie jest przedmiotem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Sprawy z zakresu przejmowania prawa do nieruchomości oraz z zakresu ustalenia i wypłaty odszkodowania stanowią dwa odrębne postępowania administracyjne.

W decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej właściwy organ nie orzeka bowiem o odszkodowaniu za przejęte na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości lub ich części. Decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za ww. nieruchomości, zgodnie z art. 12 ust. 4a i 4b *specustawy drogowej*, wydaje organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji – w omawianym przypadku organem tym jest Wojewoda Kujawsko-Pomorski.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e *specustawy drogowej*, w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17 *specustawy drogowej*,
 - 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
 - 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna,
- wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Treść powyższego przepisu odczytywana w powiązaniu z przepisem art. 16 *specustawy drogowej*, przewidującym, co do zasady termin wydania nieruchomości nie krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, wskazuje, że podwyższenie odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, przysługuje za skrócenie terminu wydania nieruchomości co najwyżej do 30 dni, liczonych od dat zdarzeń objętych poszczególnymi punktami art. 18 ust. 1e *specustawy drogowej*. W świetle art. 18 ust. 1e oraz art. 17 *specustawy drogowej*, określającego konsekwencje opatrzenia decyzji rygiorem natychmiastowej wykonalności, z nadaniem decyzji rygoru, wiąże się obowiązek niezwłocznego wydania nieruchomości przejętej pod realizację inwestycji. Wywiązanie się zaś z powyższego obowiązku uprawnia właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) do uzyskania podwyższonego o 5% odszkodowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 768/11).

Kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia. Dopiero w toku postępowania w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania możliwe (i konieczne) będzie oszacowanie wartości przejętych na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości i możliwość zastosowania art. 18 ust. 1e *specustawy drogowej*.

Rozpatrując zaś odwołanie Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Minister Infrastruktury i Budownictwa 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2572/15, z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z dnia 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12, z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z dnia 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 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15, z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, z dnia 20 kwietnia 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 2887/14, 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 14 maja 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1722/09, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, z późn. zm.)] w sprawie o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej.

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wyłączonej; po drugie, uproszczona procedura wyłączenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wyłączone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi

jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wyłączonej. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wyłączonej nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Należy przy tym wyjaśnić, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej* w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w *specustawie drogowej* stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*. Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 tej ustawy, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tym samym, decyzja o 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, Lex nr 954404).

Wobec powyższego, pismem z dnia 9 sierpnia 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących lokalizacji przedmiotowej inwestycji drogowej poruszonych przez Panią Danutę Borkowską i Pana Stanisława Borkowskiego.

Pismem z dnia 21 sierpnia 2017 r., znak: PROT.OUT-PZ-PS52-0045162-17, *inwestor* odniósł się do uwag skarżących stron wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie.

Powyższe stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym stronom przy piśmie z dnia 8 września 2017 r., znak: DLI.3.6621.49.2017.KS.4, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy.

W piśmie z dnia 19 września 2017 r. Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski stwierdzili, że stanowisko *inwestora* zawarte w ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r. potwierdza stan projektu budowy drogi S5, natomiast nie odnosi się w żadnym stopniu do zarzutów podniesionych przez nich w odwołaniu, przede wszystkim do kwestii dotyczącej pozbawienia części parkingu dla klientów „Zajazdu Dasław”. Zdaniem skarżących, brak kompetentnej odpowiedzi *inwestora* „świadczy o zainteresowaniu takim stanem, oraz brakiem poszanowania praw osób trzecich będących uczestnikami tego postępowania”. Skarżący zwrócili się ponadto o wyjaśnienie powodu nieuwzględnienia w projekcie budowy przedmiotowej inwestycji drogowej prowadzonego przez nich obiektu jako Miejsca Obsługi Podróżnych, oraz o wyjaśnienie „do czego i komu ma służyć droga klasy L o znaczeniu lokalnym, której przeznaczeniem zgodnie z ustawową definicją jest służyć miejscowym potrzebom”.

Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski podkreślili, że do prawidłowego funkcjonowania prowadzonego przez nich obiektu „niezbędnie” musi być zapewniony odpowiedni parking dla pojazdów oraz odpowiedni zjazd z drogi publicznej. Powyższych warunków – w ocenie skarżących – nie spełnia projektowany zjazd z drogi klasy L, gdyż przedmiotowy obiekt służy do obsługi uczestników ruchu na drodze krajowej nr 5. Skarżące strony stwierdziły, że brak dostępu z drogi S5 w sposób oczywisty doprowadzi do upadłości ww. działalności gospodarczej.

W związku z zaistniałą sytuacją, skarżący podtrzymali w całości wniesione odwołanie stwierdzając, iż w przypadku możliwości pozostawienia przedmiotowego obiektu, aby mógł spełniać dotychczasowe funkcje, musiałby zostać urządzony do niego zjazd z drogi S5 spełniający warunki dla obiektu typu MOP, jak również musiałby zostać zmieniony przebieg drogi S5 w kierunku północno-zachodnim w celu zachowania odpowiedniej szerokości parkingu. W przypadku braku możliwości spełnienia

ww. przesłanek, skarżący wnieśli o przejęcie przedmiotowego obiektu wraz z infrastrukturą w całości za odszkodowaniem. Według skarżących koszty inwestycji drogowej nie mogą bowiem obciążać stron, których interes związany jest ściśle z istnieniem tej drogi.

Skarżące strony podkreśliły, iż brak spełnienia wskazanych powyżej warunków bez wątpienia uniemożliwi im prowadzenie przedmiotowej działalności gospodarczej, gdyż z powodu braku uzyskiwania odpowiednich przychodów nie będą w stanie utrzymać tego obiektu, a nie mają zamiaru ponosić kosztów jego likwidacji. W ocenie skarżących, *inwestor* przy projektowaniu drogi S5 powinien był przewidzieć taką sytuację, a brak jej uwzględnienia – zdaniem skarżących – nosi znamiona przestępstwa dlatego powinien znaleźć w tym przypadku zastosowanie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpk*”.

Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski stwierdzili, że pozbawienie właścicieli możliwości korzystania z przedmiotowego obiektu w dotychczasowy sposób, pomimo braku pozbawienia prawa własności, jest na tyle daleko idącą ingerencją w prawa majątkowe, że można w tej sytuacji mówić o „wywłaszczeniu” sprzecznym z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz sporządzonego w Strassburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1), zwanego dalej „*Protokołem nr 1 do EKPC*”, i to także wówczas, gdy powyższy stan wystąpił w następstwie działań faktycznych a nie prawnych. Zdaniem skarżących priorytet jako Miejsca Obsługi Podróżnych przy nowej drodze S5 mają „obiekty Orlen itp., co mogłoby wskazywać na praktyki monopolistyczne (korupcję), czym odrębnym pismem zawiadomią organ zwalczający przestępcze praktyki monopolistyczne”.

Ponadto, skarżące strony zaznaczyły, że „nikt nie stoi ponad prawem”, a w postępowaniu nie można zapominać o zasadach współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej określonych w Konstytucji RP, które nakazują w postępowaniu stosowanie „zasady moralnej poprzez dezaprobatę niesprawiedliwości a aprobatę dobra”. Zdaniem skarżących, choć Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy *specustawy drogowej* za zgodne z art. 21 Konstytucji RP, to nie oznacza, że ww. przepisy są sprawiedliwe, czyli zgodne z zasadami współżycia społecznego lub innymi przepisami Konstytucji RP. Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski podkreślili, że nie mogą ponosić kosztów realizacji inwestycji drogowych ani ponosić strat z powodu utraty przychodów z działalności gospodarczej z przyczyn od nich niezależnych. Powyższa okoliczność rodzi, zdaniem skarżących, zasadne pytanie, czy nie mamy tu do czynienia z innym rodzajem ingerencji w prawo własności niż „wywłaszczenie”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Skarżący podkreślili, że na organie administracji państwowej spoczywa obowiązek załatwienia sprawy w taki sposób, aby strony nie poniosły strat ani szkody w związku z toczącym się postępowaniem (inwestycją drogową). Brak poszanowania dla stron, które „w zasadzie stały się ofiarami S-5” może bowiem w konsekwencji prowadzić do wieloletnich procesów sądowych o odszkodowania, dlatego – zdaniem skarżących – w interesie obu stron leży uregulowanie tego stanu w „sposób polubowny”.

W piśmie z dnia 29 września 2017 r. Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski wnieśli o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy z udziałem „kompetentnych przedstawicieli organu oraz stron i ich pełnomocnika”, w celu wyjaśnienia wszystkich aspektów i wątpliwości w przedmiotowej sprawie.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów Pani Danuty Borkowskiej i Pan Stanisława Borkowskiego, Minister Infrastruktury i Budownictwa stwierdził, co następuje.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących dotyczący rażącego naruszenia przez organ I instancji art. 35 *kpa*, gdyż okres prowadzenia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie miał wpływu na rozstrzygnięcie podjęte przez organ I instancji i w żaden sposób nie świadczy o nieprawidłowości wydanej *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*. Niezadowolenie skarżących z tempa prowadzonego przez organ I instancji postępowania mogło wyrazić się jedynie w zainicjowaniu przez nich odrębnego postępowania w sprawie przewlekłości postępowania Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zauważyć przy tym należy, iż proces przygotowywania rozstrzygnięć w sprawach prowadzonych na podstawie *specustawy drogowej* jest skomplikowany. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki materii będącej przedmiotem rozpatrywanych spraw, ich zawilości i wielopłaszczyznowego charakteru oraz obszerności zgromadzonego w takich sprawach materiału dowodowego. Organ I instancji w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji zwrócił się do *inwestora* o zajęcie stanowiska odnośnie zarzutów lokalizacyjnych skarżących. Stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy i nieuznaniu argumentacji skarżących, a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do żądania skarżących dotyczącego przejęcia pod planowaną inwestycję drogową całości działek nr 9/1 i nr 9/3, z obrębem 0025 Zbrachlin, gdzie prowadzona jest przez nich działalność gospodarcza („Zajazd Dasław”), wskazać należy, iż kwestia dotycząca nabywania pozostałej po podziale części nieruchomości nie może być przedmiotem badania przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Zgodnie z przepisami *specustawy drogowej*, przedsięwzięcie, jakim jest inwestycja w zakresie dróg publicznych, może być realizowane wyłącznie ze wskazaniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych. Na gruncie *specustawy drogowej* linie rozgraniczające teren inwestycji powinny obejmować teren, który przeznaczony jest pod projektowaną inwestycję drogową. 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. W konsekwencji *inwestor* nie może pozyskiwać więcej terenu pod realizację inwestycji niż ten, który jest niezbędny. Zajęcie każdej z działek czy to częściowe czy w całości jest uzasadnione i wynika z konieczności zapewnienia prawidłowych i bezpiecznych rozwiązań technicznych budowanej drogi S5.

Minister Infrastruktury i Budownictwa podziela stanowisko *inwestora* wyrażone w ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r., znak: PROT.OUT-PZ-PS52-0045162-17, iż w liniach rozgraniczających teren przedmiotowej inwestycji drogowej znalazły się jedynie te nieruchomości, bądź ich części, których przejęcie z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa jest konieczne. Szczegółowa analiza zatwierdzonego *decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* projektu budowlanego wykazała, iż nie ma potrzeby obejmowania działek należących do skarżących w całości linią rozgraniczającą teren inwestycji, gdyż są one niezbędne jedynie w części dla realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej.

Powyższe żądanie skarżących dotyczy w istocie kwestii badania zasadności wykupu pozostałej po podziale części nieruchomości (tzw. „resztówki”), co przewidziane jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*. Ustawodawca w przepisie tym zabezpieczył interesy właścicieli nieruchomości, które jedynie w części niezbędne są do realizacji inwestycji, a pozostałe części nieruchomości na skutek podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele. Konstrukcja zastosowana w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej*, w oparciu o który *inwestor* podejmuje czynności zmierzające do nabywania gruntów pod inwestycję drogową i samodzielnie decyduje o tym, czy dana nieruchomość spełnia kryteria wskazane w powołanym przepisie, stanowi zatem roszczenie cywilnoprawne, którego zasadność może ocenić jedynie sąd powszechny. Organ administracji publicznej nie prowadzi w tego typu sprawach postępowania administracyjnego i nie orzeka w formie decyzji administracyjnej (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1932/10, Lex nr 1149273, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 935/14, Lex nr 1554066, z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt VII SA/Wa 716/12, Lex nr 1275973, z dnia 29 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2289/11, Lex nr 1137354).

Wobec powyższego, stwierdzić należy, iż ww. żądanie Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego przejęcia ich działek w całości pod realizację przedmiotowej inwestycji drogowej nie może być rozpatrzone w przedmiotowym postępowaniu odwoławczym w sprawie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, jak również żądanie to nie może świadczyć o wadliwości wydanej *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżących dotyczący braku zapewnienia odpowiedniego dostępu do drogi publicznej do prowadzonego przez nich „Zajazdu Dasław” w efekcie budowy drogi S5.

Jak stanowi art. 5 ust 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane*, projektowanie i budowa obiektów budowlanych powinna zapewniać poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Przepis ten zamieszczony w rozdziale przepisy ogólne ma rangę zasady rozwiniętej następnie w przepisach szczegółowych, przy czym interpretacja tego przepisu nie może ograniczać się tylko do stosowania przepisów prawa budowlanego, gdyż przepisy tej ustawy mają też zastosowanie w razie podejmowania zamierzeń budowlanych i na podstawie innych aktów prawnych. Zgodnie zaś z art. 11i ust. 1 *specustawy drogowej*, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy *ustawy Prawo budowlane*, z wyjątkiem art. 28 ust. 2.

Realizację uprawnienia wynikającego z art. 5 ust 1 pkt 9 *ustawy Prawa budowlanego* przy budowie lub przebudowie drogi publicznej realizowanej w oparciu o przepisy *specustawy drogowej* postrzegać zatem należy z zastrzeżeniami wynikającymi z przepisów tego aktu, a także *ustawy o drogach publicznych* oraz przepisów wykonawczych do ww. ustaw. Zasadnicze znaczenie w tej sprawie ma podjęcie przez zarządcę drogi zamiaru inwestycyjnego polegającego na budowie drogi ekspresowej S5. Tego rodzaju przedsięwzięcie charakteryzuje się daleko idącą przebudową lub całkowitym zniesieniem dotychczasowej infrastruktury (w tym istniejących zjazdów) i wybudowaniem nowych urządzeń i infrastruktury w poszerzonych liniach rozgraniczających drogi, stosownie do wymagań przepisów określających wymagania i parametry drogi ekspresowej. Obowiązek zapewnienia dostępu do drogi publicznej nie jest równoznaczny z obowiązkiem dostępu do drogi publicznej co najmniej na dotychczasowych warunkach (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Do obsługi terenu skarżących zaprojektowano dwukierunkową drogę dojazdową nr 6 o parametrach klasy L. Wjazd i zjazd na drogę dojazdową z drogi ekspresowej możliwy jest w dwóch kierunkach poprzez węzły drogowe. Z kolei zjazdy do ww. działek będą posiadały wymagane parametry tj.: szerokość jezdni min. 5 m, nawierzchnię twardą w granicach pasa drogowego, przecięcie krawędzi nawierzchni zjazdu i drogi wyokrąglone łukiem kołowym, pochylenie podłużne zjazdu w obrębie korony drogi będzie dostosowane do jej ukształtowania i nie przekroczy 5% na całej długości zjazdu.

Bezspornym jest zatem, że należące do skarżących działki mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Samo zaś powoływanie się na brak dostępu do działki przez drogę o określonych parametrach technicznych, czy brak zjazdu o określonych parametrach nie może stanowić wykazania naruszenia interesu prawnego skarżących, albowiem z jakiegokolwiek normy obowiązującego prawa nie wynika, aby zapewnienie dostępu do drogi publicznej miało polegać na dostępie do drogi w konkretny sposób czy do drogi o określonej kategorii drogi publicznej (stanowisko wyrażone przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, Lex nr 1367353).

Kwestia zmiany lokalizacji zjazdu z drogi publicznej nie świadczy o wywołaniu zaskarżoną decyzją prawnych uciążliwości do jakich odwołuje się prawo budowlane, ponieważ tego rodzaju zagadnienie nie wiąże się z naruszeniem istoty prawa własności. Ze zmiany lokalizacji zjazdu nie wynika prawne ograniczenie wykonywanej dotychczas działalności gospodarczej. Co najistotniejsze, w ramach zasady wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 9 *ustawy Prawo budowlane* w przedmiotowej sprawie (o czym była mowa powyżej) inwestor zapewnił działkom skarżących dostęp do drogi publicznej w inny sposób niż miało to miejsce dotychczas. Jest to okoliczność niekwestionowana, na którą wskazują sami skarżący. Natomiast jeżeli w związku ze zmianą lokalizacji zjazdu skarżący uważają, że doznali szkody to mogą skorzystać ze stosownego powództwa cywilnego i przedstawić dowody na okoliczność powstałej szkody i jej wielkości. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ma jednak charakter interesu faktycznego, a więc takiego który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Odnosząc się do podniesionego przez skarżących zarzutu, iż pozbawienie części parkingu przed prowadzonym przez nich „Zajazdem Dasław” uniemożliwi wykonywanie działalności gospodarczej, stwierdzić należy, że zarzut ten dotyczy kwestii badania zasadności wykupu pozostałej po podziale części nieruchomości, co przewidziane jest w art. 13 ust. 3 *specustawy drogowej* i z tego powodu nie może być przedmiotem badania przez organ orzekający w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, co zostało już zresztą wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji.

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

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestora pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Jeżeli, w wyniku realizacji ww. inwestycji, skarżący poniosą jakiegokolwiek szkody materialne, to będzie im przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym. Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, jak i Ministra Infrastruktury i Budownictwa, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań technicznych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 916/16, Lex nr 2090359).

Z powyższych względów za niezasadne należy uznać zarówno stwierdzenie Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego, jakoby sposób realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej zmierzał do obciążenia kosztami tej inwestycji właścicieli nieruchomości przyległych do przedmiotowej drogi, jak i zarzut dotyczący tego, iż Wojewoda Kujawsko-Pomorski „nie załatwił sprawy zgodnie z prawem i interesem stron, przerzucając koszty budowy drogi na strony”.

Zaznaczenia przy tym wymaga, że zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób lub podmiotów których prawa lub interesy mogą być przez to zezwolenie zagrożone lub naruszone. Granice tych praw i interesów określają przepisy prawa budowlanego oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli lub 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 drogowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 810/11, Lex nr 996831).

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

Za niezasadny należy uznać zarzut Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego, iż w projekcie budowy drogi S5 nie uwzględniono „Zajazdu Dasław” jako Miejsca Obsługi Podróżnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*, droga ekspresowa jest to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych wyposażona w jedną lub dwie jezdnie, posiadająca 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 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 124), zwanego dalej „*rozporządzeniem MTBiGM*”, używa nazwy „Miejsce Obsługi Podróżnych” (MOP).

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.

Organ orzekający o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w trybie *specustawy drogowej* nie posiada kompetencji do wyznaczania czy korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej przebiegu. Niedopuszczalna jest również ocena racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. O przebiegu drogi i rozwiązaniach technicznych decyduje zarządca (wnioskodawca) i to on wybiera najbardziej korzystne rozwiązania lokalizacyjne i techniczno - wykonawcze (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 762/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wobec tego, skoro *inwestor* przedstawił wniosek zawierający wszystkie wymagane elementy, o jakich mowa w *specustawie drogowej*, organy orzekające w sprawie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej nie są uprawnione do podważania proponowanych rozwiązań. Należy także podkreślić, że przepisy *specustawy drogowej* nie nakładają obowiązku przedstawienia przez wnioskodawcę różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, dlatego też organy mają obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca. O przebiegu drogi oraz jej rozwiązaniach technicznych decyduje wnioskodawca, który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze.

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. To, że „Zajazd Dasław” prowadzony przez skarżących był połączony bezpośrednio z drogą krajową nr 5 nie oznacza, że należy to miejsce traktować jako Miejsce Obsługi Podróżnych. To od zarządy drogi i przyjętych rozwiązań technicznych zależy, czy miejsce takie może zostać potraktować jako Miejsce Obsługi Podróżnych w nawiązaniu do założeń projektowych. *Inwestor* przygotowując dokumentację techniczną potrzebną do rozbudowy/budowy drogi opracowuje ją w sposób kompleksowy, tzn. określa wszystkie parametry projektowanej drogi i oczywistym jest, że ze względu na obowiązujące regulacje prawne nie uwzględni wszystkich żądań czy postulatów, zwłaszcza, że drogi ekspresowe klasy S, są drogami krajowymi o ograniczonej dostępności (art. 3 pkt 2 i art. 4 pkt 10 *ustawy o drogach publicznych*) (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 542/15 i z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15 i z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1490/14, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W niniejszej sprawie już na etapie projektowania przedmiotowej inwestycji drogowej nie planowano lokalizacji Miejsca Obsługi Podróżnych w miejscu prowadzonej przez skarżących działalności gospodarczej. A zatem Pani Danuta Borkowska i Pan Stanisław Borkowski nie mogą obecnie zarzucać *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* naruszenia prawa w tym zakresie. W ww. piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r. *inwestor* podkreślił bowiem, że projekt budowlany odzwierciedla założenia z wcześniejszych etapów, które nie przewidywały realizacji Miejsca Obsługi Podróżnych na terenie działek skarżących nr 9/1 i 9/3, z obrębu 0025 Zbrachlin.

W tym miejscu wskazać należy, iż jak wynika z pkt 3.14. opisu technicznego Projektu Zagospodarowania Terenu, stanowiącego część Projektu budowlanego, będącego załącznikiem nr 3 do *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*, w projekcie przedstawiono propozycję lokalizacji i typów miejsc obsługi podróżnych, odpowiednio dla kierunku Bydgoszcz – MOP typu II – „Gruczno Zachód” oraz dla kierunku Nowe Marzy – MOP typu II – „Gruczno Wschód”. W Tomach 3.1 i 3.2 Projektu architektoniczno-budowlanego zawarto natomiast informację, że lokalizacja MOP II „Gruczno Wschód” oraz MOP II „Gruczno Zachód” wynika z wariantu przebiegu drogi S5 przyjętego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację ww. inwestycji drogowej oraz opracowanej w 2011 r. koncepcji programowej budowy drogi ekspresowej S5.

Wariantowanie przebiegu przedmiotowej inwestycji odbyło się na etapie postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji. Należy pamiętać, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące. W tym postępowaniu w Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przeanalizowano warianty przebiegu przedmiotowej drogi. Tak więc należy stwierdzić, że to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* i *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym przyjęcie wariantu jej lokalizacji.

Natomiast zarówno Wojewoda Kujawsko-Pomorski, jak i organ odwoławczy, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani byli ustaleniami decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. Stosowanie bowiem do art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1.

Ustosunkowując natomiast do stwierdzenia Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego, iż brak uwzględnienia prowadzonego przez nich obiektu jako Miejsca Obsługi Podróżnych nosi znamiona przestępstwa, zobowiązującego organ odwoławczy do działania zgodnego z art. 304 § 2 *kpk*, wskazać należy, że Minister Infrastruktury i Budownictwa nie znalazł podstaw do realizacji dyspozycji zawartej w ww. przepisie. Jeżeli jednak – w ocenie skarżących – zachodzi uzasadnione podejrzenie o możliwości popełnienia przestępstwa przez *inwestora*, to powinni oni o tym fakcie, zgodnie z art. 304 § 1 *kpk* zawiadomić organy powołane do ścigania przestępstw.

Odnosząc się do stwierdzenia skarżących, iż od końca 2008 r. napotykają na problemy z prowadzeniem przedmiotowej działalności gospodarczej, wskazać należy, iż powyższa kwestia nie jest przedmiotem badania przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 1 *Protokołu nr 1 do EKPC*.

Przywołany art. 1 *Protokołu nr 1 do EKPC* stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

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, w 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.

Zapewnienie właściwych proporcji między interesami właścicieli i interesem publicznym należy do ustawodawcy, który w normach ustawowych określa zasady i tryb ograniczenia prawa własności. *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 nieruchomości stanowiące własność skarżących), która stanowi konieczną inwestycję celu publicznego. Brak jest zatem podstaw do podważania dotyczącej jej *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* z powołaniem się na art. 1 *Protokołu nr 1 do EKPC*.

Zatem stworzenie szczególnej procedury nabywania nieruchomości pod realizację inwestycji drogowych 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.

Rozwiązania prawne przyjęte w *specustawie drogowej* stanowią zatem doskonały przykład wpisania się w prawny system ochrony prawa własności, którego fundamentem jest konstytucja. Konstytucja RP także co do zasady przewiduje możliwość ingerencji władzy publicznej w prawo własności. Nie jest to tylko i wyłącznie anachronizm polskiej myśli konstytucyjnej, lecz wynika raczej z samej istoty prawa własności, w szczególności gdy chodzi o realizację celu publicznego, do którego niewątpliwie zalicza się budowę dróg publicznych o standardzie drogi ekspresowej. Istotne jest bowiem to czy w demokratycznym państwie prawnym istnieje prawna możliwość uzyskania rekompensaty za doznaną w ogólności szkodę (por. ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc się do stwierdzenia skarżących, iż uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisów *specustawy drogowej* za zgodne z art. 21 Konstytucji RP, nie oznacza, że ww. przepisy są zgodne z zasadami współżycia społecznego lub innymi przepisami Konstytucji RP, zaznaczyć należy, że Minister Infrastruktury i Budownictwa nie posiada kompetencji do badania powyższych kwestii. Zgodność ustaw z Konstytucją RP może być rozstrzygana jedynie przez Trybunał Konstytucyjny. Jako że przepisy *specustawy drogowej* nie zostały wyeliminowane z krajowego systemu prawnego, wciąż stanowią one źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie więc do treści art. 6 *kpa*, stanowiącego, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, zarówno Wojewoda Kujawsko-Pomorski, jak i Minister Infrastruktury i Budownictwa, obowiązani byli stosować w trakcie prowadzonych postępowań w sprawie przedmiotowej inwestycji drogowej przepisy *specustawy drogowej*.

Na uwzględnienie nie zasługuje wniosek Pani Danuty Borkowskiej i Pana Stanisława Borkowskiego, zawarty w piśmie z dnia 26 września 2017 r. dotyczący przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w siedzibie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Podkreślenia po raz kolejny wymaga, iż szczególny charakter postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polega m.in. na skróceniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego. Raz jeszcze wypada przypomnieć, że to *inwestor* decyduje o przebiegu projektowanej drogi. Przeprowadzenie rozprawy administracyjnej co do możliwości zmiany lokalizacji inwestycji nie tylko, że nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, zapadły wprawdzie w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1727, z późn. zm.), ale aktualny w pełni w świetle rozwiązań przyjętych w *specustawie drogowej*].

Ponadto, zgodnie z art. 89 § 1 *kpa*, rozprawę przeprowadza się w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo, gdy wymaga tego przepis prawa. W myśl art. 89 § 2 *kpa*, organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne do wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. W omawianej sprawie nie zaistniała natomiast, w ocenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa, żadna z powyższych przesłanek uzasadniająca konieczność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w trakcie postępowania prowadzonego postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego*.

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

Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego* – poza częścią uchyloną w pkt I-III niniejszej decyzji – nie naruszają prawa, a zarzuty skarżących stron nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu.


Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Otrzymują:

1. Wojewoda Kujawsko-Pomorski,
2. Pan Roberto Schiaffini
Dyrektor Kontraktu
pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad
(5 egz. decyzji w celu m.in. wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków
oraz w księgach wieczystych),
3. Pani Danuta Borkowska,
4. Pan Stanisław Borkowski,
5. Pan Leopold Hetman,
6. A/a.

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA


Jarosław Kapłon
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Do wiadomości:

1. Starosta Bydgoski
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
2. Starosta Świecki
– wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej,
3. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy
X Wydział Ksiąg Wieczystych,
4. Sąd Rejonowy w Świeciu
V Wydział Ksiąg Wieczystych,
5. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy,
6. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości,
7. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Bydgoszczy,
8. Urząd Gminy Dobrcz,
9. Urząd Gminy Osielsko,
10. Urząd Gminy Pruszcz,
11. Urząd Miejski w Świeciu.

