Data: 7 września 2021 r.

Znak sprawy: DLI-II.7620.15.2020.EŁ.13

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej *„kpa”*, oraz art. 3 ust. 3 ustawy z dnia
22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym
(Dz. U. z 2020 r. poz. 2309, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą naftową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pana S.P. od decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 7 sierpnia 2020 r., znak:
WI-IV.747.4.7.2020, o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym pn.: „Budowa rurociągu produktowego Boronów-Trzebinia wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi”,

1. **Uchylam:**
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się w pkt VI, na stronie 7, w wierszach 4-8, licząc od dołu strony, zapis:

„**4.** Ustanowienie służebności, o którym mowa w pkt. VI.3, na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych powyższych nieruchomości następuje nieodpłatnie. Koszty ustanowienia powyższych służebności obciążają PERN S.A. Do wyżej wymienionych roszczeń stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*. (DZ.U.2019.1145).”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 5, w wierszach 25-29, licząc
od góry strony, zapis:

„**1.1.** Ustala się obowiązek zachowania warunków i wymagań określonych w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 24 lutego 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.36 oraz
w postanowieniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 23 marca 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.44;”

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, w pkt VI, na stronie 7, nowego zapisu:

„**4.** Ustanowienie służebności, o których mowa w pkt. VI.3, na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych powyższych nieruchomości następuje nieodpłatnie. Koszty ustanowienia powyższych służebności obciążają PERN S.A. Do wyżej wymienionych roszczeń stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*. (DZ.U.2019.1145).

**4a.** Służebność przejazdu, przechodu i przegonu dla wskazanych w pkt VI.3 działek, została przedstawiona na mapach do ustalenia służebność gruntowej w skali 1:500, sporządzonych przez uprawnionego geodetę, stanowiących załączniki do decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji przedmiotowej strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejscu uchylenia, na stronie 5, nowego zapisu:

„**1.1.** Ustala się obowiązek zachowania warunków i wymagań określonych w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 24 lutego 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.36, sprostowanej
postanowieniem z dnia 23 marca 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.44 oraz w decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 sierpnia 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.9.2020.KM.10, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującej w mocy ww. decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 24 lutego 2020 r.;”,

* zatwierdzenie map przedstawiających zakres służebności przejazdu, przechodu i przegonu, stanowiących załączniki nr 1.1-1.2 do niniejszej decyzji.
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 30 kwietnia 2020 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania,
PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku, zwana dalej „*inwestorem*”, wystąpiła do Wojewody Małopolskiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym pn.: „Budowa rurociągu produktowego Boronów-Trzebinia wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Małopolski wydał decyzję z dnia 7 sierpnia 2020 r., znak: WI-IV.747.4.7.2020, o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym pn.: „Budowa rurociągu produktowego Boronów-Trzebinia wraz z infrastrukturą niezbędną
do jego obsługi”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Małopolskiego”.*

Od *decyzji Wojewody Małopolskiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

* Pan S.P. [pismo z dnia 21 września 2020 r. nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe
(t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1041), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w tym samym dniu],
* Pani A.O. i Pan S.O., reprezentowani przez adw. R.S. Brak formalny przedmiotowego odwołania został usunięty przy piśmie z dnia 29 grudnia 2020 r.,
* Pani S.N.

Odrębnym rozstrzygnięciem, organ odwoławczy stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez Panią A.O. i Pana S.O. Natomiast odwołanie Pani S.N. zostało pozostawione bez rozpoznania,
z powodu nieusunięcia braków formalnych, o czym skarżąca została poinformowana w odrębnym piśmie organu odwoławczego.

W odwołaniu (wniesionym w terminie), którego brak formalny został uzupełniony pismem z dnia
4 stycznia 2021 r., Pan S.P. podniósł zarzuty odnoszące się do *decyzji Wojewody Małopolskiego*, określił istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazał na dowody uzasadniające to żądanie.

Ponadto wskazać należy, że w dniu 3 września 2020 r., w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim
w Krakowie, Pan S.P. wniósł ustnie do protokołu wniosek o wstrzymanie wykonania *decyzji Wojewody Małopolskiego.* Protokół ten został przekazany do organu odwoławczego przy piśmie Wojewody Małopolskiego z dnia 10 września 2020 r., znak: WI-IV.747.4.7.2020.

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

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

Mając na uwadze powyższe, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez Wojewodę Małopolskiego, w tym zbadał poprawność postępowania organu pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Małopolskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżącej strony.

Stosownie do treści art. 3 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 2 *specustawy* *naftowej*, z wnioskiem
do Wojewody Małopolskiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym wystąpił uprawniony do tego podmiot, tj. PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku. Projektowana inwestycja mieści się w wykazie strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, określonych w załączniku do *specustawy naftowej.*

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek *Minister* uznał, że zawiera on wszystkie niezbędne
w okolicznościach niniejszej sprawy elementy wymagane na podstawie przepisu art. 4 ust.
1 *specustawy naftowej*.

*Inwestor* dołączył do wniosku także decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach z dnia 24 lutego 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.36, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa rurociągu produktowego o średnicy nominalnej DN250 relacji Boronów – Trzebina wraz z infrastrukturą towarzyszącą”, zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ”. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* została sprostowana przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska
w Katowicach postanowieniem z dnia 23 marca 2020 r., znak: WOOŚ.420.119.2019.AS5.44.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Małopolskiego postępowanie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

W ocenie *Ministra* organ pierwszej instancji 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 Małopolski, pismem z dnia 6 lipca 2020 r., znak: WI-IV.747.4.7.2020, zawiadomił
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji
w sektorze naftowym wnioskodawcę, właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, wysyłając zawiadomienie na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń. W zawiadomieniu i obwieszczeniu organ I instancji poinformował o miejscu, gdzie strony mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji.

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

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Małopolski wydał w dniu 7 sierpnia 2020 r. decyzję o ustaleniu lokalizacji ww. strategicznej inwestycji
w sektorze naftowym. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji odniósł się do uwag stron wniesionych w toku postępowania. Stosownie do art. 35 ust. 1 *specustawy naftowej* decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

W myśl art. 10 ust. 1 *specustaw*y *naftowej*, Wojewoda Małopolski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczenia w urzędzie wojewódzkim
i w urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji, w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach podmiotowych urzędów gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Małopolskiego*, organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia
z dnia 18 sierpnia 2020 r., znak: WI-IV.747.4.7.2020, wysyłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 10 ust.
3 *specustawy naftowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Małopolskiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o których będzie mowa poniżej), czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 8 ust. 1 *specustawy naftowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne w okolicznościach niniejszej sprawy elementy określone w tym przepisie. Zgodnie z art. 8 ust. 2 *specustawy naftowej*, projekt powyższej decyzji został sporządzony przez osobę, o której mowa w [art. 5](http://lex/lex/index.rpc#hiperlinkText.rpc?hiperlink=type=tresc:nro=Powszechny.1387976:part=a5&full=1) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.).

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga jednak 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.

Po dokonaniu analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego *Minister* stwierdził,
iż w pkt VI.3 *decyzji Wojewody Małopolskiego*, organ I instancji ustanowił służebności przejazdu, przechodu i przegonu dla wskazanych tam działek. W sytuacji bowiem, gdy na skutek nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości bądź jej części na podstawie decyzji, o której mowa w art. 8 *specustawy naftowej* - tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym - właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty) zostaje pozbawiony dostępu do drogi publicznej odpowiednie zastosowanie – z mocy art. 34 *specustawy naftowej* – znajduje art. 120 ustawy z dnia 21 sierpnia
1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 199), zwanej dalej „*ugn*”, normujący ustanowienie niezbędnych służebności [por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1245/12, zapadły na gruncie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380, z późn. zm.), oraz wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 339/13 i z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1145/18, wydane w sprawach rozpatrywanych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznych do rozwiązań przyjętych *specustawie naftowej*, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych].

Jednakże służebności przejazdu i przechodu nie została zobrazowana na opracowaniu sporządzonym przez uprawnionego geodetę, przedstawiającym zakres tej służebności. Zakres służebności nie został również wskazany na mapach z projektem podziałów nieruchomości zatwierdzonych przez Wojewodę Małopolskiego.

Służebność gruntowa to ograniczone prawo rzeczowe, które obciąża nieruchomość w celu zwiększenia użyteczności innej nieruchomości. Szczególnym rodzajem służebności jest droga konieczna. Ustanowienie jej polega na wyznaczeniu drogi prowadzącej do drogi publicznej przez nieruchomość sąsiadującą z tą drogą na rzecz nieruchomości, która dostępu do niej nie ma. Formalizm ograniczenia własności (ingerencja w konstytucyjnie chronione prawo własności) wymagają nie tylko legalnego wkroczenia w sferę prawnie chronioną, ale i wyznaczenia zakresu przedmiotowego oraz terytorialnego jego ograniczeń wynikających z ustanowienia służebności drogi koniecznej. Zatem treść służebności musi być precyzyjna, żeby nie było wątpliwości odnośnie do jej przebiegu.

Niewątpliwie zatem w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy, organ I instancji prawidłowo zapewnił dostęp do drogi publicznej działkom, które w wyniku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym taki dostęp utraciły, jednakże w zaskarżonej decyzji szlak służebności przejazdu, przechodu i przegonu nie został przez Wojewodę Małopolskiego wyznaczony (graficznie lub w dokładnym opisie).

Z uwagi na konieczność skorygowania stwierdzonej nieprawidłowości w *decyzji Wojewody Małopolskiego*, organ odwoławczy pismem z dnia 23 lutego 2021 r., znak: DLI-II.7620.15.2020.EŁ.7, wezwał *inwestora* do przedłożenia, w odpowiedniej ilości egzemplarzy, opracowania graficznego sporządzonego przez uprawnionego geodetę przedstawiającego w sposób graficzny zakres służebności przejazdu, przechodu i przegonu, ustanowionej w pkt VI.3 *decyzji Wojewody Małopolskiego*. Przy piśmie z dnia 10 marca 2021 r., znak: IE.RBT.VII.290.2021, *inwestor* przedłożył żądane dokumenty.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa, Minister* dokonał odpowiednich korekt w zaskarżonej *decyzji Wojewody Małopolskiego* i orzekł co do istoty sprawy, poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w treści decyzji i zatwierdzenie map przedstawiających graficznie zakres służebności przechodu, przejazdu i przegonu dla działek, o których mowa w pkt VI.3 *decyzji Wojewody Małopolskiego*.

Ponadto, zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego, utrwalił się pogląd, że organ odwoławczy rozpatrując ponownie sprawę zobowiązany jest uwzględniać zmiany stanu prawnego i faktycznego sprawy zaistniałe po wydaniu zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i nie może ograniczyć się tylko do kontroli decyzji organu I instancji (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2010 r., sygn. akt I OSK 1566/09, Lex nr 745088, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1228/10, Lex nr 756450, B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kpa. Komentarz, Warszawa 2008, s. 618-619, A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kpa. Komentarz, Warszawa 2005, s. 796-797).

Organ odwoławczy, w ramach swoich uprawnień kontrolnych, ocenia bowiem materiał dowodowy, uwzględniając stan faktyczny stwierdzony w czasie wydania decyzji przez organ w pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem decyzji organu pierwszej instancji,
a wydaniem decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 *specustawy naftowej*, decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, zawiera warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska. W zapisach na str. 5 *decyzji Wojewody Małopolskiego,* organ I instancji wskazał, iż należy spełnić warunku określone w *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ.*

Po rozpatrzeniu odwołań, decyzją z dnia 17 sierpnia 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.9.2020.KM.10, zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy oraz utrzymał w mocy
w pozostałej części *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*.

*Decyzja* *o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* wydana została już po wydaniu *decyzji Wojewody Małopolskiego,* a co za tym idzie organ pierwszej instancji w pkt 1.1. na str. 5 zaskarżonej decyzji, dotyczącym warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska, nie mógł uwzględnić faktu wydania reformatoryjnej *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*, która pojawiła się dopiero na etapie postępowania odwoławczego od *decyzji Wojewody Małopolskiego. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ* korygowała pewne zapisy w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* konieczne do uwzględnienia na etapie realizacji przedsięwzięcia, a w pozostałym zakresie decyzja organu I instancji została utrzymana w mocy. W konsekwencji tego, warunki środowiskowe realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia wynikają zarówno z *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, jak i *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ.*

Wobec powyższego, również w punkcie I niniejszej decyzji, organ odwoławczy uchylił odpowiednie zapisy *decyzji Wojewody Małopolskiego* w zakresie, w jakim odnosiły się one do obowiązku zachowania warunków i wymagań przewidzianych w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, orzekając w tym zakresie poprzez ustalenie nowych zapisów uwzględniających wydanie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*.

Dokonując powyższych rozstrzygnięć, *Minister* 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 naftowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie Pana S.P., w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią
w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji
w przedmiocie ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy tych inwestycji, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

To inwestor we wniosku o wydanie decyzji o ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym decyduje o przebiegu inwestycji oraz o wielkości terenu niezbędnego dla jej realizacji. Inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji podlega zgodność
z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach *specustawy naftowej*. 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.

Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1554), zwanej dalej „*specustawą gazową*”
i ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 404), zwanej dalej „*specustawą przesyłową*, które w istotnym zakresie są w pełni analogiczne i na których wzorowana była *specustawa naftowa* (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt
IV SA/Wa 2480/17, z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2780/17 i z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1749/17, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
19 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1496/19, z dnia 31 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 3345/17, z dnia 19 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 510/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu do regulacji *specustawy drogowej*, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych w *specustawie naftowej* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt
II OSK 2572/15, z 19 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 1373/16, z 25 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 524/16, z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, z 1 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 106/15,
z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12,
z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, z 26 lipca 2013 r. sygn. akt II OSK 762/13, z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 432/13, z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1968/10, z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 2416/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wynika z powyższego, że decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych
w przepisach *specustawy naftowej* organ jest zobligowany ustalić lokalizację inwestycji w wersji zgodnej z wnioskiem *inwestora*.

W tym miejscu zasadnym jest także przywołanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który
w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10 – dotyczącym *specustawy drogowej*
– 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 zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz
w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy, że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi – z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony
– wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi.

W ocenie organu odwoławczego przedstawiony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie również w zakresie zasad ustalania lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.

Wobec powyższego, ww. pismem z dnia 23 lutego 2021 r., znak: DLI-II.7620.15.2020.EŁ.7, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącego. Ww. pismem z dnia 10 marca 2021 r., znak: IE.RBT.VII.290.2021, *inwestor* ustosunkował się do zarzutów podniesionych w odwołaniu i piśmie je uzupełniającym. Powyższe stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 i art. 10 *kpa*, przesłał skarżącemu przy piśmie z dnia
13 maja 2021 r., znak: DLI-II.7620.15.2020.EŁ.9, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący nie odniósł się do przesłanego mu stanowiska *inwestora*, jak również nie złożył dalszych zastrzeżeń odnośnie przedmiotowej inwestycji.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów skarżącego, *Minister* stwierdza,
co następuje.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut skarżącego, iż w sprawie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Małopolskiego*, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 *kpa*, bowiem zaskarżona decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów prawa, tj. art. 2, 5, 7, 20, 74, 82, 83 i 86 Konstytucji RP, art. 1, 6, 7a i 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
(Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą Prawo ochrony środowiska”,* art. 2 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098), zwanej dalej *„ustawą o ochronie przyrody”* oraz art. 6, 7 i 7b *kpa*, gdyż z wielu wariantów przebiegu trasy przedmiotowej inwestycji naftowej wybrano wariant najgorszy, który jest najdłuższy, najdroższy, najbardziej negatywnie ingerujący w cenne środowisko naturalne i powodujący największe straty
i koszty środowiskowe, zdrowotne, ekonomiczne i społeczne.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż w trakcie postępowania odwoławczego zainicjowanego odwołaniem skarżącego, organ odwoławczyz urzędu bada sprawę pod kątem wystąpienia ewentualnych przesłanek z art. 156 *kpa.* Tryb odwoławczy ma w przepisach *kpa* pierwszeństwo przed trybem nadzoru, obejmującym między innymi stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 *kpa*. Wynika
to z faktu, że organ odwoławczy ma szersze uprawnienia niż organ stosujący art. 156 § 1 *kpa*. Przy czym, nic nie stoi na przeszkodzie, aby zarzuty formułowane w oparciu o art. 156 § 1 *kpa*, zostały podniesione w odwołaniu i zostały następnie rozważone przez organ odwoławczy. Wprawdzie organ ten nie może zastosować art. 156 § 1 *kpa*, bo musi orzec w jeden ze sposobów przewidzianych w art. 138 *kpa*, niemniej może uwzględnić odwołanie również z przyczyn wypełniających przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1953/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lipca
1998 r., sygn. akt III SA 642/97, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wbrew zarzutom skarżącego w sprawie nie doszło do nie tylko do rażącego, ale jakiekolwiek naruszenia powołanych przez niego przepisów.

W przepisach *specustawy naftowej* nie zamieszczono regulacji upoważniających organ lokalizacyjny
do dokonywania weryfikacji racjonalności proponowanego przez *inwestora* przebiegu inwestycji. Organ wydający decyzję dotyczącą lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym 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.

O przebiegu inwestycji w zakresie strategicznej inwestycji w sektorze naftowym decyduje *inwestor* (wnioskodawca), który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne. W szczególności, *specustawa naftowa* nie nakłada na *inwestora* obowiązku przedkładania różnych wariantów planowanego przedsięwzięcia. Wariantowanie przebiegu liniowej inwestycji infrastrukturalnej odbywa się bowiem na etapie postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogą wnosić uwagi, co do trasy projektowanej inwestycji. Postępowanie środowiskowe poprzedza postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji.

Należy pamiętać, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji
w sektorze naftowym i pełni ona względem niego funkcję prejudycjalną. Zarówno Wojewoda Małopolski, jak i organ odwoławczy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym z mocy prawa są związani ustaleniami *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* i *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ*. Stosowanie bowiem do art. 86 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji
o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.

Podnieść również należy, iż organy orzekające o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i samej decyzji. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*. To na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań nastąpiło przyjęcie wariantu lokalizacji inwestycji, jak również w tym postępowaniu zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi.

To właśnie na etapie postępowania o środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia strony,
w tym skarżący, mogli wnosić żądania zmiany przebiegu analizowanej inwestycji i to właśnie w tym postępowaniu dochodzić swoich racji (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia
11 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1688/11, zapadły w odniesieniu do regulacji *specustawy drogowej*, ale aktualny w pełni w świetle rozwiązań przyjętych w *specustawie naftowej*, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1749/17, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie *specustawy przesyłowej*, lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie naftowej*).

Jak wynika z uzasadnienia *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, stronom zapewniono czynny udział w każdym stadium trwania postępowania w sprawie wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia środowiskowego. Z *decyzji o środowiskowych uwarunkowanych RDOŚ* wynika, iż trasa przebiegu rurociągu stanowi efekt procedury planistycznej realizowanej w poszczególnych gminach
w latach 2016-2019, z uwzględnieniem lokalnych korekt dokonanych na etapie projektowania przedsięwzięcia. Intencją *inwestora* było wytyczenie trasy, która najmniej ingeruje w tereny wskazane do zabudowy w dokumentach planistycznych poszczególnych gmin na jego przebiegu, a także
w obszary chronione: zabytki, obiekty i obszary ochrony przyrody, złoża surowców, tereny i obszary górnicze i cechuje go najmniejsza liczba konfliktów.

W uzasadnieniu *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* wyjaśniono także, iż długotrwałe prace analityczne w zakresie wytyczenia optymalnej trasy rurociągu były przedmiotem spotkań m.in.
z mieszkańcami miejscowości przez które ma przebiegać trasa rurociągu oraz uzgodnieniami
z zarządzającymi infrastrukturą kolejową, drogową, gazową i energetyczną oraz przedstawicielami Lasów Państwowych, czego efektem stała się przyjęta trasa inwestycji. Natomiast Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska korygując i uszczegóławiając na etapie odwoławczym pewne zapisy *decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* odnoszące się do etapu realizacji inwestycji, nie zgłosił zastrzeżeń co przyjętego wariantu lokalizacji inwestycji.

Mając zaś na względzie powyższe, należy wskazać, że w wypadku inwestycji liniowych ich przebieg zawsze pozostaje kompromisem uwzględniającym szereg czynników i nie jest możliwe całkowite zrezygnowanie z ich przebiegu przez nieruchomości będące własnością prywatną. Ponadto, ograniczenia techniczne związane z charakterem projektu ropociągu produktowego powodują,
że niemożliwe jest dowolne kształtowanie jego przebiegu. Projektowanie ropociągu produktowego,
z uwagi na bezpieczeństwo jego funkcjonowania, podlega ściśle określonym regułom wynikającym
z obowiązujących przepisów technicznych. Przy założonym przebiegu inwestycji - 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 nieruchomości może unicestwić całą inwestycję.

Nie wydaje się również możliwe zaprojektowanie inwestycji w sektorze naftowym o takim przebiegu, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Sprzeciw taki wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania własności nieruchomości przez jej dotychczasowego właściciela, jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na niezadowolenie części właścicieli nieruchomości objętych lokalizacją inwestycji, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, o czym była już mowa szerzej w niniejszej decyzji.

Lokalizacja strategicznej inwestycji w sektorze naftowym w wielu wypadkach musi zatem uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony *inwestora*, a z drugiej strony osób, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy *specustawy naftowej* oraz innych aktów prawnych wydanych na podstawie
i w wykonaniu przepisów tego prawa lub przepisów wydanych dla ochrony środowiska. Poza tymi granicami, a zatem poza ochroną prawną wynikającą z norm prawa pozytywnego, pozostają natomiast protesty obywateli wyrażające ich osobiste zapatrywania, oczekiwania, postulaty i życzenia co do określonej polityki planowania przestrzennego, wzajemnych relacji między planowanymi lub realizowanymi inwestycjami. Nieuwzględnienie ich nie może jednak stanowić podstawy kwestionowania legalności ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.

Nie można się również zgodzić ze skarżącym, iż *decyzja Wojewody Małopolskiego* narusza konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Wskazać bowiem należy, iż *decyzja Wojewody Małopolskiego* został wydana w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, tj. *specustawy naftowej*, która jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Inwestycje tego rodzaju zostały zaliczone w art. 2 *specustawy naftowej* do celów publicznych w rozumieniu przepisów *ugn*. W przypadku realizacji celów publicznych niemal zawsze dochodzi do nieuchronnej kolizji interesu publicznego i interesów indywidualnych. Co do zasady, w tego rodzaju sytuacji prymat przyznany zostaje interesowi publicznemu, chyba że zakres planowanej ingerencji w prawo podmiotowe doprowadziłby do naruszenia jego istoty (art. 64 ust.
3 Konstytucji RP), co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

*Minister* nie stwierdził także, aby w sprawie doszło do naruszenia powołanych przez skarżącego pozostałych przepisów Konstytucji RP, tj. art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa; zasada sprawiedliwości społecznej), art. 5 (zasada zrównoważonego rozwoju), art. 20 (społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego), art. 74 (obowiązek ochrony środowiska; prawo
do bezpieczeństwa ekologicznego), art. 82 (obowiązek wierności RP i troski o dobro wspólne),
art. 83 (obowiązek przestrzegania prawa), i art. 86 (obowiązek dbania o środowisko). Co więcej, powołane przez skarżącego ww. przepisy Konstytucji RP nie stanowią o możliwości bezpośredniej oceny decyzji lokalizacyjnej, co najwyżej mógłby być podstawą oceny przepisów *specustawy naftowej* pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP.

Wyjaśnić należy, iż organy administracji nie są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z zasadami społecznymi i Konstytucją RP. Zgodnie z art. 6 *kpa* organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Wydając zaskarżoną decyzję organ kierował się treścią przepisów prawa materialnego (*specustawy naftowej*), mających w sprawie zastosowanie.

*Minister* nie stwierdził również, aby *decyzja Wojewody Małopolskiego* naruszała powołane przez skarżącego art. 1, 6, 7a i 13 *ustawy Prawo ochrony środowiska* i art. 2 i 4 *ustawy o ochronie przyrody*. Wskazać bowiem po raz koleiny należy, iż to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań zostały przeanalizowane wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi. Zatem powołane przez skarżącego przepisy
z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody nie mają zastosowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej i są przedmiotem oddzielnych postępowań.

W przypadku *inwestora* podejmującego inwestycję na podstawie *specustawy naftowej,* nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, aby podmiot ten posiadał własny interes, odrębny od interesu społecznego (nazwanego przez skarżącego „interesem narodowym”). Nie można bowiem zapominać
o tym, że *inwestor* w oparciu o *specustawę naftową* przygotowuje do realizacji inwestycje celu publicznego, które są strategiczne dla kraju w kontekście szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest sprawne przeprowadzenie szeregu inwestycji polegających m.in. na budowie rurociągów służących do transportu ropy naftowej lub produktów naftowych. Dzięki rozbudowie oraz optymalizacji wykorzystania istniejącej infrastruktury służącej przesyłaniu ropy naftowej oraz jej produktów możliwe będzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej, rozumianego jako stan umożliwiający bieżące pokrycie zapotrzebowania odbiorców na ropę naftową oraz produkty naftowe, w stopniu umożliwiającym prawidłowe funkcjonowanie gospodarki (zob. uzasadnienie projektu *specustawy naftowej*, http://www.sejm.gov.pl).

Z mocy *specustawy naftowej* ściśle określone uprawnienia, bardzo istotne, przysługują *inwestorowi* (PERN Spółka Akcyjna z siedzibą w Płocku). Ale to nie oznacza, iż w tym zakresie spółka ta działa autonomicznie, w oderwaniu od interesu kraju i realizując zadania ustawowe ma na uwadze swój własny, partykularny interes. Podmiot ten, realizując inwestycje celu publicznego (zgodnie z art.
2 *specustawy naftowej*, strategiczne inwestycje w sektorze naftowym są celami publicznymi
w rozumieniu przepisów *ugn*) reprezentuje interes społeczny, a tym samym nie może tu być mowy
o interesie indywidualnym.

Za niezasadny uznać należy zarzut skarżącego, jakoby przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, *inwestor* zobowiązany był do uzyskania prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i prawomocnej decyzji upoważniającej do wejścia w teren nieruchomości celem wykonania geotechnicznych badań gruntu. Skarżący podnoszą ten zarzut powołuję się na art. 156 § 1 pkt 7 *kpa*.

Przepis art. 156 § 1 pkt 7 *kpa* stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność (por. B. Adamiak, Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej, PiP 2002, z. 9, s. 21 i n.; por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 1983 r., sygn. akt II SA 581/83, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tylko wtedy, kiedy istnieje przepis przewidujący „nieważność z mocy prawa” możliwe jest wyeliminowanie wadliwej decyzji z obrotu prawnego. Musi zatem istnieć przepis materialny w sposób wyraźny przewidujący sankcję nieważności w przypadku określonej wadliwości decyzji administracyjnej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 402/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z art. 16 § 3 *kpa*, decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

W myśl natomiast art. 4 ust. 1 pkt 6 *specustawy naftowej,* wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym zawiera decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną zgodnie z *ustawą* *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.*

W niniejszej sprawie ww. wymóg został spełniony, gdyż *inwestor* do wniosku o wydanie *decyzji Wojewody Małopolskiego* załączył *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*, wydaną zgodnie z *ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, której w pkt IV został nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwia *inwestorowi* ubieganie się o uzyskanie decyzji
o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.

W treści ww. przepisu art. 4 ust. 1 pkt 6 *specustawy naftowej*, ustawodawca nie wskazał, iż do wniosku lokalizacyjnego należy dołączyć prawomocną, czy też ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 *specustawy naftowej*, nie można uzależniać ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym od zobowiązania *inwestora* do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.

Należy podkreślić, że decyzja zaopatrzona w rygor natychmiastowej wywiera skutki prawne takie same jak decyzja ostateczna od daty jej doręczenia stronie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 397/12). Ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne wyraźnie podkreśla również, że nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ma ten skutek, że przed upływem terminu wniesienia odwołania decyzja ta ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania od niej przez którąkolwiek ze stron nie wstrzymuje jej wykonania (patrz: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2016 r., sygn.
akt II OSK 1066/15, z 8 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2169/11, wyrok Sądu Najwyższego z dnia
4 grudnia 2002 r., sygn. akt III RN 201/01).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przyjęto, iż dopuszczalne jest wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wprawdzie nie jest ostateczna, lecz nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia
9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2563/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Tezy wynikające z tego orzeczenia NSA można odnieść do decyzji lokalizacyjnej wydawanej na podstawie *specustawy naftowej*.

Również w doktrynie wskazuje się, że decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wiążą organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku
i jego ochronie*. Oczywiście walor taki zgodnie z art. 130 *kpa* posiadać będą tylko decyzje ostateczne
w administracyjnym toku instancji lub takie, które na podstawie art. 108 § 1 *kpa* zostały opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności [K. Gruszecki, Komentarz do art. 72 ustawy z dnia
3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.08.199.1227), LEX/el.].

Wobec powyższego, jasno wskazać należy, że skoro nieostateczna *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ* z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności może być podstawą wydania innego rozstrzygnięcia, tj. m.in. decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji
w sektorze naftowym, to wbrew twierdzeniu skarżącego, *inwestor* przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, nie był zobowiązany do uzyskania prawomocnej, czy też ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ponadto, zwrócić trzeba uwagę na fakt, że w trakcie prowadzonego przez *Ministra* postępowania dotyczącego *decyzji Wojewody Małopolskiego*, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zakończył postępowanie odwoławcze w sprawie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ*. Okoliczność wydania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* *GDO*Ś została uwzględniona przez *Ministra*
w niniejszym rozstrzygnięciu (korekta reformatoryjna *decyzji Wojewody Małopolskiego* dokonana w pkt
I niniejszej decyzji).

Odnosząc się natomiast do twierdzenia skarżącego, że oprócz prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, *inwestor* zobowiązany był do uzyskania również prawomocnej decyzji o zezwoleniu na wejście na teren cudzej nieruchomości, to ponownie wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust.
2 *specustawy naftowej* nie można uzależniać ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym od zobowiązania *inwestora* do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. W art. 4 ust. 1 *specustawy naftowej*, ustawodawca jednoznacznie wskazał elementy jakie powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym. Nie została w nim wskazana decyzja o zezwoleniu na wejście na teren cudzej nieruchomości, wobec czego *inwestor* nie było zobowiązany do jej załączenia. Decyzja o zezwoleniu na wejście
na teren cudzej nieruchomości stanowi odrębne rozstrzygniecie administracyjne, podlegające odrębnym trybo zaskarżenia.

W myśl art. 22 ust. 1 *specustawy naftowej*, jeżeli do przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia lub raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, o których mowa
w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, lub do przeprowadzenia prac niezbędnych do sporządzenia wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 3 ust. 1, art. 18 ust.
1 lub art. 21 ust. 1, polegających w szczególności na wykonaniu badań archeologicznych, geologicznych, hydrogeologicznych lub określeniu geotechnicznych warunków posadowienia obiektu, konieczne jest wejście na teren cudzej nieruchomości, inwestor może wystąpić z wnioskiem
do właściwego miejscowo wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na wejście na teren tej nieruchomości.

Postępowanie w przedmiocie zezwolenia na wejście na teren nieruchomości w celu przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych, o których mowa w art. 22 ust. 1 *specustawy naftowej*, jest tylko jednym z elementów szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego. Decyzja ta ani nie ustala lokalizacji inwestycji na danej nieruchomości, ani też nie pozwala na jej budowę. Kwestie te są bowiem przedmiotami odrębnych decyzji administracyjnych, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym i decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja zezwalająca na wejście
na teren cudzej nieruchomości, nie warunkuje w żadne sposób lokalizacji inwestycji ani innych elementów rozstrzygnięcia w sprawie i nie jest koniecznym elementem wniosku o wydanie decyzji
o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym.

Na marginesie dodać należy, że decyzją z dnia 5 listopada 2020 r., znak: DLI-I.7620.6.2019.PS.10
(DLI-I.4620.23.2019), *Minister* utrzymał w mocy zaskarżoną przez Pana S.P. decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 26 września 2019 r., znak: WS-II.7570.8.1.2019.RG, o zezwoleniu na wejście
na teren nieruchomości oznaczonej jako działka o nr ewid. 1016 obręb Stare Bukowno, jednostka ewid. Bukowno, powiat olkuski, woj. małopolskie w celu wykonania badań geologicznych i określenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektu – rurociągu produktywnego Boronów – Trzebinia.

*Minister* nie stwierdził także, aby wykonanie *decyzji* *Wojewody Małopolskiego* wywołałaby czyn zagrożony karą.

Z treści art. 156 § 1 pkt 6 *kpa* wynika, że decyzja jest nieważna, gdy w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Dotyczy to zatem takich sytuacji, gdy karą zagrożony jest nie sam fakt podjęcia rozstrzygnięcia, lecz przystąpienie do jego realizacji. Przy czym nie jest tu istotne, czy adresat podjął takie działania. Ponadto dotyczy to czynności koniecznych do wykonania decyzji, a nie czynności luźno z nią związanych lub podejmowanych przy okazji decyzji (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 674).

Do zakresu pojęcia „czyn zagrożony karą” zaliczyć trzeba przede wszystkim czyn zagrożony karą,
tj. przestępstwo czy wykroczenie oraz czyn zagrożony karą administracyjną. Jak podkreślają komentatorzy w zasadzie przepis art. 156 § 1 pkt 6 *kpa* jest przepisem martwym, bowiem w praktyce decyzji dotkniętych określoną w nim wadą w ogóle się nie spotyka (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1337/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Do tej pory powiedziane, zdaniem *Ministra* świadczy o tym, iż Wojewoda Małopolski
- w zakresie dotyczącym interesu prawnego skarżącego - przeprowadził postępowania w sprawie
z poszanowaniem naczelnych zasad wynikających z art. 6 *kpa* (zasady praworządności), art. 7 (zasady prawdy obiektywnej) oraz art. 7b (zasady adekwatności, proporcjonalności). Analiza pisemnych motywów uzasadnienia zaskarżonej decyzji wskazuje, iż Wojewoda Małopolski nie pominął w swoich rozważaniach uwag zgłaszanych w toku postępowania przez skarżącego. Motywy oraz tok rozumowania organu I intencji zostały przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób spójny, logiczny i wyczerpujący. Poczynione ustalenia przez Wojewodę Małopolskiego, wskazujące
na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Fakt, że organ I instancji nie uwzględnił żądań skarżącej strony nie świadczy o tym, że ich nie badał. Samo niezadowolenie skarżącego z rozstrzygnięcia organu I instancji nie jest dostatecznym powodem uwzględnienia odwołania, jeżeli zarzuty tego odwołania nie mają prawnego uzasadnienia. Okoliczność, że strona nie została przekonana, co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia prawa. Skarżący ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych.

Wojewoda Małopolski nie mając żadnych wątpliwości, iż zgromadzony materiał dowodowy dawał podstawy do wydania rozstrzygnięcia i zakończenia postępowania, wbrew twierdzeniom skarżącego,
nie był zobligowany do przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających, poprzez przeprowadzenie wnioskowanych przez skarżącego oględzin terenowych (wizji lokalnej)
na projektowanej trasie rurociągu. Zwrócić bowiem uwagę, jak słusznie wyjaśniono to na str.
34 uzasadnienia *decyzji Wojewody Małopolskiego*, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości.

Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak (w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis).

Okoliczność, iż trasa budowy rurociągu produktowego relacji Boronów - Trzebinia, jest sprzeczna
z interesem skarżącego, w opinii *Ministra* nie stanowi podstawy do przeprowadzenia dowodu w postaci oględzin terenowych. Jak już to zostało wyjaśnione w niniejszej decyzji, to *inwestor* dokonuje wyboru najkorzystniejszych rozwiązań lokalizacyjnych, a rola organu ogranicza się do sprawdzenia kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz tego, czy przedstawiona koncepcja mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo.

Tylko w przypadku stwierdzenia przez organy, że kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku *inwestora* narusza określony przepis prawa, zobowiązuje te organy do odmowy ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym w wersji wnioskowanej przez *inwestora*,
co w niniejszej sprawie nie ma miejsca. Dlatego też organy I i II instancji mają obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, nie są natomiast władne nakazać *inwestorowi* przyjęcia innych rozwiązań lokalizacyjnych, skoro te przedstawione przez *inwestora* są zgodne z prawem. Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów *specustawy naftowej* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej, gdyż żaden z przepisów *specustawy naftowej* nie przewiduje takich uprawnień (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego
2018 r., sygn. akt II OSK 1282/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo - jak to wyjaśniono powyżej - sam przebieg inwestycji został przesądzony na etapie postępowania środowiskowego.

Z powyższego wynika, iż przeprowadzenie dowodu wskazywanego przez skarżącego nie tylko nie dotyczyło okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro przeprowadzenie inwestycji zgodnie
z wnioskiem *inwestora* nie narusza prawa), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem [por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.),
w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych w *specustawie naftowej*].

Odnosząc się natomiast do wniosku skarżącego o wstrzymanie wykonalności zaskarżonej *decyzji Wojewody Małopolskiego*, zauważyć należy, organ odwoławczy został pozbawiony możliwości wstrzymania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu I instancji. Zgodnie bowiem z art.
35 ust. 4 *specustawy naftowej*, do decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, wyłączono stosowanie art. 135 *kpa*, zgodnie z którym organ odwoławczy mógł
*„*w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji*”.* W postępowaniach odwoławczych prowadzonych na podstawie *specustawy naftowej* dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, wskazanej powyżej kompetencji organ
II instancji nie posiada.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał argumentację przemawiającą za ustaloną lokalizacją, którą przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Małopolskiego* - poza częścią uchyloną niniejszą decyzją - nie naruszają prawa, a wniesione zarzuty nie zasługują na uwzględnienie, wobec czego orzeczono jak w rozstrzygnięciu

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

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

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi
w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (*http://bip.warszawa.wsa.gov.pl*). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

**Załączniki:**

**Nr 1.1-1.2** – mapy przedstawiające zakres służebności przechodu, przejazdu i przegonu.