Znak pisma: DLI-III.7620.14.2021.JG.18 (WK)

Warszawa, 22 lutego 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 9q ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o transporcie kolejowym*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani I. K., reprezentowanej przez r.pr. M. K., od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 2/2021 z dnia 12 maja 2021 r., znak: GPB‑I.747.12.2020, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla inwestycji pn.: „Udrożnienie Łódzkiego Węzła Kolejowego (TEN-T), etap II, odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Kaliska/Łódź Żabieniec” – polegającej na budowie odcinków linii kolejowej nr: 550, 552, 553 Łódzkiego Węzła Kolejowego od   
al. Włókniarzy do granicy terenu kolejowego w obszarze ul. Towarowej dla linii nr 550 oraz do terenu kolejowego z linią kolejową nr 15 i komorą TBM przy ul. Skarpowej dla linii nr 552 i 553, w M. Łódź, woj. łódzkie,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 21 września 2020 r., znak: IRRK5/2/1d-0815/5-POIiŚ 5.1-15-54/20, uzupełnionym i zmienionym w trakcie postępowania, spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej „*inwestorem*”, wystąpiła do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w celu realizacji inwestycji polegającej na budowie odcinków linii kolejowej nr: 550, 552, 553 Łódzkiego Węzła Kolejowego od al. Włókniarzy do granicy terenu kolejowego w obszarze ul. Towarowej dla linii nr 550 oraz do terenu kolejowego z linią kolejową nr 15 i komorą TBM przy ul. Skarpowej dla linii nr 552 i 553, w M. Łódź, woj. łódzkie. *Inwestor* wniósł jednocześnie o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny i gospodarczy.

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 12 maja 2021 r. decyzję Nr 2/2021, znak: GPB‑I.747.12.2020, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla inwestycji pn.: „Udrożnienie Łódzkiego Węzła Kolejowego (TEN-T), etap II, odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Kaliska/Łódź Żabieniec” – polegającej na budowie odcinków linii kolejowej nr: 550, 552, 553 Łódzkiego Węzła Kolejowego od al. Włókniarzy do granicy terenu kolejowego w obszarze ul. Towarowej dla linii nr 550 oraz do terenu kolejowego z linią kolejową nr 15 i komorą TBM przy ul. Skarpowej dla linii nr 552 i 553, w M. Łódź, woj. łódzkie, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Łódzkiego*”, i nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła Pani I. K., reprezentowana przez r.pr. M. K. [pismo z dnia 7 czerwca 2021 r. nadane   
w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia   
23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo pocztowe*”, w tym samym dniu].

W powyższym odwołaniu strona skarżąca podniosła zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Dodatkowo Skarżąca wniosła też o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji na podstawie art. 135 *kpa*.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2022 r. poz. 838) - jest obecnie Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

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

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

Stosownie do treści art. 9o ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, z wnioskiem do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej wystąpił uprawniony do tego podmiot, tj. spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie.

Zgodnie z art. 9o ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej dla omawianego przedsięwzięcia załączona została mapa w skali 1:500 przedstawiająca proponowany przebieg linii kolejowej, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla planowanych obiektów budowlanych. We wniosku określono również zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu, zagospodarowaniu i uzbrojeniu terenu oraz wskazano nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej ma wywołać skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym*. Ponadto, wnioskodawca przedłożył wymagane przez art. 9o ust. 3 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym* opinie właściwych organów, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie (niewydanie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie należało bowiem potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej).

Mając na uwadze treść art. 72 ust. 1 pkt 11 i ust. 4 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 [(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247 – obowiązującym w dacie wydania ww. decyzji; obecnie – (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.)], *inwestor* dołączył także do wniosku:

* decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 25/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r., znak: WOOŚ.4210.37.2011.JCH.30, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa linii kolejowej na odcinku od dworca Łódź Fabryczna w kierunku dworca Łódź Kaliska do linii nr 14 i 25 oraz linii nr 15, której głównym elementem jest tunel średnicowy z podziemnymi przystankami oraz tunel KDP", zwaną dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 26/2016 z dnia 20 października 2016 r., znak: WOOŚ-I.4201.1.2016.JCH.11, zmieniającą *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach*,
* postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 3 marca 2017 r., znak: DOOŚ-DŚII.4201.1.2017.EK.e), utrzymujące w mocy postanowienieRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodziz dnia 25 października 2016 r., znak: WOOŚ-1.4201.1.2016.JCH.15, o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* (po rozpatrzeniu zażalenia od postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodziz dnia 25 października 2016 r.),
* decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 17 marca 2017 r., znak: DOOŚ-DŚII.4201.1.2017.EK.5, utrzymującą w mocy decyzjęRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 26/2016 z dnia 20 października 2016 r., znak: WOOŚ-I.4201.1.2016.JCH.11 (po rozpatrzeniu odwołania od decyzji),
* postanowienieRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., znak: WOOŚ.420.121.2018.JCh, prostujące oczywiste omyłki w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* i w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 26/2016 z dnia 20 października 2016 r., znak: WOOŚ-I.4201.1.2016.JCH.11,
* zaświadczenieRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 30 maja 2018 r., znak: WOOŚ.420.121.2018.JCh.4, o ostateczności postanowieniaRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 25 kwietnia 2018 r., znak: WOOŚ.420.121.2018.JCh, prostującego oczywiste omyłki w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* i w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 26/2016 z dnia 20 października 2016 r., znak: WOOŚ‑I.4201.1.2016.JCH.11,
* postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 25 września 2018 r., znak: WOOŚ.420.177.2018.JCh.3, wyrażające stanowisko, że realizacja przedsięwzięcia pn.: „Budowa linii kolejowej na odcinku od dworca Łódź Fabryczna w kierunku dworca Łódź Kaliska do linii nr 14 i 25 oraz linii nr 15, której głównym elementem jest tunel średnicowy z podziemnymi przystankami oraz tunel KDP" przebiega etapowo oraz nie zmieniły się warunki określone w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, zmienionej decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 26/2016 z dnia 20 października 2016 r., znak: WOOŚ-I.4201.1.2016.JCH.11,
* zaświadczenieRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 6 listopada 2018 r., znak: WOOŚ.420.177.2018. JCh.6, o ostateczności postanowieniaRegionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 25 września 2018 r., znak: WOOŚ.420.177.2018.JCh.3.

W związku z powyższym uznać należy, iż wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej zawiera wszystkie wymagane prawem elementy.

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

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

Zgodnie z art. 9o ust. 6 *ustawy o transporcie kolejowym*, Wojewoda Łódzki pismem z dnia 17 grudnia 2020 r., znak: GPB-I.747.12.2020, zawiadomił o wszczęciu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie przedmiotowej decyzji, wysyłając zawiadomienie odpowiednio na adres wskazany we wniosku oraz na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o jego wszczęciu w drodze obwieszczeń w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz Urzędzie Miasta Łodzi, na stronach internetowych tych urzędów, a także w prasie lokalnej – Dziennik Łódzki z dnia 21 grudnia 2020 r.

W przedmiotowym zawiadomieniu i obwieszczeniu organ I instancji wskazał nieruchomości lub ich części objęte wnioskiem, jak również poinformował o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z dokumentacją dotyczącą inwestycji.

W toku postępowania przed Wojewodą Łódzkim 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 Łódzki wydał w dniu 12 maja 2021 r. decyzję Nr 2/2021, znak: GPB‑I.747.12.2020, o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji w zakresie linii kolejowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Łódzki podzielił argumenty przedstawione przez inwestora. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na względzie opinię przedstawioną przez inwestora, ustosunkował się do zarzutów i wniosków podniesionych przez strony postępowania.

Analizując *decyzję Wojewody Łódzkiego*, organ odwoławczy stwierdził, iż zaskarżona decyzja, stosownie do art. 9q ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, zawiera w stanie faktycznym niniejszej sprawy wszystkie niezbędne elementy, czyli warunki techniczne realizacji inwestycji, warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa, jak również wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, które ma spełnić inwestor na następnych etapach przygotowania i realizacji inwestycji. *Decyzją Wojewody Łódzkiego* określono nieruchomości, które w całości staną się własnością Skarbu Państwa, jak i nieruchomość, która stanowi już własność Skarbu Państwa,   
a objęta jest liniami rozgraniczającymi teren inwestycji. Ponadto, w *decyzji Wojewody Łódzkiego* oznaczono nieruchomości, w stosunku do których przedmiotowa decyzja ma wywołać skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 9s ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym. W zaskarżonej decyzji określono również, na podstawie art. 9ya *ustawy o transporcie kolejowym*, tereny dróg publicznych, które są niezbędne do nieodpłatnego zajęcia na czas realizacji inwestycji.

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 9q ust. 6 *ustawy o transporcie kolejowym* – terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, na 30 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej linii kolejowej. Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie z art. 9q ust. 2 *ustawy o transporcie kolejowym*, Wojewoda Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz wysłał zawiadomienie z dnia 17 maja 2021 r., znak: GPB-I.747.12.2020, o jej wydaniu właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji, na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony zostały poinformowane o wydaniu powyższej decyzji w drodze obwieszczeń w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim w Łodzi oraz Urzędzie Miasta Łodzi, na stronach internetowych tych urzędów, a także w prasie lokalnej – Dziennik Łódzki z dnia 21 maja 2021 r.

W przedmiotowym zawiadomieniu i obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 9q   
ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* jest zgodna z prawem, i dlatego utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Rozpatrując zaś odwołanie Pani Izabeli Kulikowskiej, reprezentowanej przez r.pr. Macieja Kozerskiego, od *decyzji Wojewody Łódzkiego*, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno Wojewoda Łódzki orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwymi do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji linii kolejowej, nie są uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji kolejowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Zgodnie z art. 9o ust. 3 pkt 1 i 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, to inwestor we wniosku   
o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej decyduje o jej przebiegu oraz o wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg linii kolejowej oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania   
w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji może jedynie podlegać zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach ustawy o transporcie kolejowym, bowiem stosownie do przepisu art. 9ae *ustawy o transporcie kolejowym* nie można uzależniać wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Organ orzekający w przedmiocie lokalizacji linii kolejowej nie może modyfikować wniosku inwestora, ani też korygować przebiegu linii. Aby odmówić ustalenia lokalizacji linii kolejowej w sposób wnioskowany przez inwestora, organ musi zatem wykazać jej niezgodność z przepisami prawa. Ocenia więc legalność lokalizacji inwestycji w danym miejscu i nie ma kompetencji do oceny jej celowości, czy też słuszności ewentualnej realizacji inwestycji celu publicznego w inny sposób. W toku postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej organ administracji nie ma prawa modyfikować przebiegu inwestycji wyznaczonego przez inwestora. Nie może też odmówić wydania decyzji pozytywnej, o ile planowana lokalizacja pozostaje w zgodzie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2892/15, z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 762/17, i z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 721/16, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r.,   
sygn. akt IV SA/Wa 611/17, z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 786/17, z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1561/16, z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1532/15, i z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1899/11).

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu do regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych   
w ustawie o transporcie kolejowym – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 1705/17, z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 3221/14, i z dnia 28 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 93/14, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2952/16, z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2513/16, i z dnia 15 stycznia 2016 r., sygn. akt VII SA/Wa 2446/15). 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 zaproponowana przez wnioskodawcę koncepcja przebiegu inwestycji kolejowej odpowiada woli ustawodawcy wyrażonej w regulacjach prawnych mających znaczenie dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

W tym miejscu zasadnym jest także przywołanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10 – dotyczącym przepisów 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 inwestycji dotyczących linii kolejowych.

Wobec powyższego, pismem z dnia 7 lipca 2021 r., znak: DLI-III.7620.14.2021.KM.1, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżącą stronę w odwołaniu z dnia 7 czerwca 2021 r.

Pismem z dnia 2 sierpnia 2021 r., znak: IOR5.0263.62.2021, *inwestor* odniósł się do uwag Skarżącej, wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie.

Powyższe stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał pełnomocnikowi Pani Izabeli Kulikowskiej przy piśmie z dnia 1 września 2021 r., znak: DLI-III.7620.14.2021.KM.3, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także o możliwości przeglądania akt sprawy.

Skarżąca nie wypowiedziała się – przed wydaniem niniejszej decyzji – co do zebranych dowodów i materiałów.

Po uzyskaniu stanowiska *inwestora* oraz przeanalizowaniu zarzutów Skarżącej, *Minister* stwierdził, co następuje.

Za niezasadne należy uznać zarzuty Skarżącej dotyczące naruszenia art. 9q ust.1 *ustawy o transporcie kolejowym* poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i ustalenie lokalizacji linii kolejowej w stosunku do części działki nr 3/2, z obręb P-7, przez ustanowienie ograniczenia w sposobie korzystania z ww. nieruchomości, w związku z budową lub przebudową tunelu, a także pracami związanymi z jego konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii, bez uwzględnienia aktualnego zagospodarowania terenu oraz planów inwestycyjnych Skarżącej na działce nr 3/2, obręb P-7, stanowiącej jej własność.

Zauważyć należy, iż działka nr 3/2, z obrębu P-7 jednostka ewidencyjna Łódź – Polesie, będąca własnością Pani I. K., została wskazana w tabeli 3, w pkt 66, na str. 19 zaskarżonej decyzji, zawierającej wykaz nieruchomości, o których mowa w art. 9q ust. 1 pkt 8 *ustawy o transporcie kolejowym*, zajętych w ramach ograniczenia sposobu korzystania   
z nieruchomości. Zgodnie z art. 9q ust. 1 pkt 8 *ustawy o transporcie kolejowym*, działka nr 3/2, z obrębu P-7, została określona jako nieruchomość, w stosunku do której decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej ma wywołać skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* (ograniczenie 1 i ograniczenie 2).

Zgodnie z art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym*, w odniesieniu do nieruchomości objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, oznaczonych zgodnie z ww. art. 9q ust. 1 pkt 8, w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości w związku z prowadzeniem inwestycji kolejowej obejmującej budowę lub przebudowę tunelu, a także prace związane z jego konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii, wojewoda w decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej ograniczy, za odszkodowaniem, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na budowę lub przebudowę tunelu oraz związanych z nim układu drogowego lub urządzeń wodnych, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Z art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* wynika, że przedmiotem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości jest udzielenie zezwolenia na budowę lub przebudowę tunelu oraz związanych z nim obiektów budowlanych i urządzeń. Niewątpliwie zatem ograniczenia ustanawiane na podstawie art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* powinny uprawniać inwestora do zajęcia nieruchomości w celu wybudowania tunelu i związanych z nim obiektów i urządzeń, zobowiązując jednocześnie właściciela lub użytkownika wieczystego do znoszenia takiego czasowego zajęcia   
i niepodejmowania działań, które uniemożliwiałyby lub znacząco utrudniałyby inwestorowi realizację tych uprawnień.

Jednakże konsekwencją wykonania budowy jest pozostanie tunelu i związanych z nim obiektów i urządzeń na nieruchomości. W art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* zawiera się również podstawa do pozostawienia na nieruchomości wybudowanego tunelu i związanych z nim obiektów i urządzeń (zlokalizowanych, co do zasady, pod powierzchnią gruntu), a zatem do ciągłego korzystania z nieruchomości przez inwestora w ten właśnie sposób (m.in. w celu konserwacji, utrzymania lub usuwania awarii). Po stronie właściciela/użytkownika wieczystego rodzi to natomiast obowiązek znoszenia takiego stanu rzeczy oraz powstrzymywania się od podejmowania działań narażających wybudowany tunel i obiekty oraz urządzenia z nim związane na uszkodzenie lub zniszczenie.

W podpunkcie 2 pkt VIII *decyzji Wojewody Łódzkiego* podano, iż tereny zajęte w ramach ograniczenia z art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* zostały oznaczone wypełnieniem koloru szarego na załączniku Nr 1 do tej decyzji. Rodzaj i zakres ograniczenia doprecyzowano na ww. załączniku poprzez oznaczenie kreskowaniem pochyłym koloru błękitnego (ograniczenie nr 1) i kreskowaniem pochyłym koloru zielonego (ograniczenie nr 2).

W uzasadnieniu *decyzji Wojewody Łódzkiego* wyjaśniono, iż w związku z budową linii kolejowej w tunelu zachodzi konieczność wprowadzenia zmian w dotychczasowym i planowanym przeznaczeniu terenu, w postaci ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości. Ograniczenia te mają na celu zapewnienie właściwego i bezpiecznego użytkowania i utrzymania tunelu wraz z linią kolejową po zrealizowaniu inwestycji oraz zapewnienie bezpieczeństwa nośności i użytkowania obiektów zarówno istniejących, jak i realizowanych w przyszłości, położonych nad tunelem i w jego sąsiedztwie – w strefie oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

Organ I instancji wskazał, iż zgodnie z wnioskiem *inwestora*, w zasięgu oddziaływania na tunel warunki gruntowe umożliwiają posadowienie bezpośrednie przyszłych inwestycji, przy ograniczeniu dopuszczalnych obciążeń przekazywanych na grunt i głębokości wykonywania wykopów. W celu zapewnienia właściwego i bezpiecznego utrzymania tunelu wraz z linią kolejową po zrealizowaniu inwestycji, organ I instancji przychylił się do wniosku inwestora o doprecyzowanie ograniczenia, o którym mowa w art. 9q ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym*, w postaci wprowadzenia istoty tego ograniczenia (załącznik Nr 1 do *decyzji Wojewody Łódzkiego*), ustalając:

1. obszar ograniczenia dopuszczalnego obciążenia, niewymagającego sprawdzenia wpływu na tunel, do 75 kN/m2 oraz ograniczenia głębokości wykopów nieumocnionych do 3 m, wykopy głębsze niż 3 m są dopuszczalne przy zastosowaniu sztywnej obudowy wykopu (ograniczenie nr 1),
2. obszar ograniczenia dopuszczalnego obciążenia, niewymagającego sprawdzenia wpływu na tunel, do 75 kN/m2 oraz ograniczenia głębokości wykopów do 2 m, dopuszczalne jest jedynie posadowienie bezpośrednie (ograniczenie nr 2).

Wojewoda Łódzki wskazał również w uzasadnieniu swojej decyzji, iż w przypadku planowania konstrukcji o obciążeniach większych niż podane powyżej, należy przeprowadzić dodatkową analizę oddziaływania projektowanej konstrukcji na tunel wraz z powiązanymi obiektami inżynieryjnymi. Następnie, w oparciu o wyniki analizy, należy uzyskać niezbędną zgodę zarządcy linii kolejowej w tunelu. Ponadto, w przypadku projektowania posadowień pośrednich w okolicy tunelu, obciążenie z konstrukcji należy przekazać poniżej poziomu tunelu.

Z *decyzji Wojewody Łódzkiego* i załącznika Nr 1 do tej decyzji wynika, iż działki nr 3/2 dotyczy ograniczenie zarówno nr 1 jak i 2.

W ocenie *Ministra* ograniczenia nałożone na podstawie art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym* w pkt VIII *decyzji Wojewody Łódzkiego* i doprecyzowane w załączniku graficznym Nr 1 do tej decyzji, są zgodne z celem, dla którego przepis ten został uchwalony, i mieszczą się w zakresie przedmiotowym ograniczeń, które na jego podstawie mogą być nakładane.

Na uwzględnienie zasługuje argumentacja przedstawiona przez *inwestora* w piśmie z dnia 2 sierpnia 2021 r., znak: IOR5.0263.62.2021, w którym to piśmie wskazano, iż obudowa tunelu jest wrażliwa na dodatkowe naprężenia i przemieszczenia gruntu wynikające m.in. z: obciążeń powierzchniowych; głębokich wykopów w sąsiedztwie tunelu; wgłębnego zagęszczania gruntów; stosowania przemieszczeniowych technologii formowania pali i kolumn; zmiany poziomu zwierciadła wody gruntowej. Obciążenia pionowe przekazywane na grunt powodują dodatkowe parcie na obudowę tunelu, efektem czego jest wzrost sił wewnętrznych, które obudowa musi przenieść. W celu zapewnienia, że nie wystąpi przekroczenie sił parcia na obudowę tunelu, na podstawie obliczeń wyznaczono obszary ograniczeń. Ograniczenia dopuszczalnych obciążeń przekazywanych na grunt i głębokość wykonywania wykopów umożliwiają posadowienie bezpośrednie przyszłych inwestycji.

*Inwestor* podkreślił, że bezpieczeństwo jest nierozerwalnym czynnikiem związanym z realizacją inwestycji budowlanej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a, c, d) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), obiekt budowlany (...) biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: nośność i stateczność konstrukcji, higieny, zdrowia i środowiska, bezpieczeństwa użytkowania. Przytoczone zobowiązania w przypadku budowy linii kolejowej w tunelu nie mogą odnosić się jedynie do inwestora tejże linii kolejowej, ale obligują również wszystkich potencjalnych inwestorów w obszarze oddziaływania ich inwestycji na tunel. Z tej uwagi wprowadzone zostały zapisy w decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dotyczące ograniczeń dla wskazanych obszarów, aby oczywistym były obowiązki i prawa wszystkich stron.

Ponadto, odnosząc się do twierdzenia skarżącej co do braku uwzględnienia aktualnego zagospodarowania terenu oraz planów inwestycyjnych w stosunku do działki nr 3/2,   
z obrębu P-7, *inwestor* słusznie, w ocenie organu II instancji, wskazał, iż przepisy *ustawy o transporcie kolejowym* nie nakładają na organy orzekające w przedmiocie lokalizacji inwestycji obowiązku czynienia ustaleń w zakresie planów inwestycyjnych właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości objętych obszarem ograniczonego korzystania. Niemniej jednak, *Inwestor* w piśmie z dnia 2 sierpnia 2021 r., podkreślił,   
że zakładając ciężar kondygnacji przy budynkach średnich między 12 kN/m2 dla obiektów mieszkalnych, a na 16 kN/m2 dla usługowo - handlowych w obszarze tego ograniczenia można wykonywać budynki o charakterze usługowym mające między 3, a 4 kondygnacji lub mieszkalnym mające między 4, a 6 kondygnacji, z czego maksymalnie 1 kondygnacja częściowo podziemna, a obiekt nie może zostać posadowiony na palach.

Wskazania wymaga, że bez ograniczeń wymienionych w pkt VIII *decyzji Wojewody Łódzkiego* (doprecyzowanych następnie w załączniku Nr 1 do tej decyzji), po wybudowaniu tunelu właściciele lub użytkownicy wieczyści mieliby całkowitą swobodę w zakresie korzystania z nieruchomości, w tym ich zagospodarowania, a w szczególności mogliby podejmować działania inwestycyjne stanowiące potencjalne zagrożenie dla konstrukcji tunelu (w tym grożące katastrofą budowlaną) na skutek spowodowania nadmiernych obciążeń lub wykonywania wykopów oddziałujących negatywnie na konstrukcję tunelu. Brak wprowadzenia ograniczeń wymienionych w pkt VIII *decyzji Wojewody Łódzkiego* (doprecyzowanych w załączniku Nr 1 do tej decyzji) wywołałby zatem negatywne skutki społeczne, stanowiące zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Zdaniem *Ministra* wprowadzone ograniczenia gwarantują jasne reguły co do wszelkich inwestycji realizowanych w obszarze objętym *decyzją Wojewody Łódzkiego*. Zabezpieczają tym samym przyszłych inwestorów przed niepowetowanymi stratami, np. w wyniku mogącej nastąpić katastrofy budowlanej w przypadku, gdyby takich ograniczeń nie wprowadzono. Wprowadzone ograniczenia (w tym zakresy obciążeń konstrukcyjnych) stanowią zatem swego rodzaju gwarancję dla właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości ograniczonych, iż do pewnego stopnia, jasno określonego parametrami fizycznymi, właściciel (użytkownik wieczysty) może bez przeszkód korzystać z nieruchomości. Jednocześnie tak określone ograniczenie stanowi jasną informację, iż w przypadku przekroczenia dopuszczalnych poziomów obciążeń dany właściciel (użytkownik wieczysty) może być odpowiedzialny za naruszenie konstrukcji tunelu i ewentualną katastrofę budowlaną. Uznać wobec tego można, iż takie ograniczenie zabezpiecza zarówno inwestora, jak i właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości.

Potwierdzeniem powyższego jest także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajęte w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 878/21. W wyroku tym, dotyczącym lokalizacji inwestycji jednego z odcinków tunelu kolejowego w Łodzi, sąd jednoznacznie wskazał, iż decyzja lokalizacyjna ograniczająca korzystanie z nieruchomości na podstawie art. 9s ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym kreuje trwały tytuł do korzystania (współkorzystania z nieruchomości) przez operatora tunelu. Zatem istota ograniczenia (służebności publicznej) to nie tylko czasowe zezwolenie na budowę tunelu, ale również określenie zakresu współkorzystania z nieruchomości. Treść obowiązków właściciela i uprawnienia operatora tunelu musi odnosić się przede wszystkim do utrzymania tunelu i jego konserwacji. W pojęciu utrzymania tunelu mieszczą się ograniczenia w podejmowaniu przez właściciela takich działań, które mogłyby wpłynąć na bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie tunelu, polegających przykładowo na głębokich wykopach w sąsiedztwie tunelu, wgłębnego zagęszczania gruntów, stosowania przemieszczeniowych technologii formowania pali i kolumn, zmiany poziomu zwierciadła wody gruntowej. Wprowadzenie ograniczeń konstrukcyjnych, dotyczących przyszłej zabudowy na terenach sąsiadujących ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa konstrukcji i użytkowania tunelu, jak również obiektów z nim sąsiadujących. Za prawidłowe sąd uznał wyznaczenie obszaru ograniczenia dopuszczalnego obciążenia, niewymagającego sprawdzenia wpływu na tunel, oraz ograniczenia głębokości wykopów, jak i obszaru ograniczenia dopuszczalnego charakterystycznego obciążenia, i wskazał, że tego rodzaju ograniczenia mieszczą się w zakresie ingerencji wynikającej z art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym*.

W związku z powyższym, oceniając przewidywane ograniczenia w korzystaniu z działki nr 3/2, stwierdzić należy, iż nie naruszają one prawa. Organ I instancji prawidłowo rozstrzygnął o tym, że realizacja projektowanego zamierzenia inwestycyjnego wymaga wprowadzenia ograniczeń w dopuszczalnych obciążeniach od nowoprojektowanych obiektów oraz w sposobie ich posadowienia m.in. na działce, stanowiącej własność Skarżącej.

Powyżej powiedziane uzupełnione być musi o kwestię charakteru przepisów *ustawy o transporcie kolejowym*, regulującej specjalne, przyspieszone reguły dotyczące lokalizacji i realizacji inwestycji w zakresie linii kolejowych. Ustawa ta jest aktem prawnym szczególnym, przewidującym uproszczoną (przyśpieszoną) procedurę przygotowania i realizacji inwestycji kolejowych. Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa linii kolejowych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury kolejowej, leży w interesie społecznym i gospodarczym. Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień inwestora, natomiast z drugiej – zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze inwestycji.

Co więcej, jak zostało to wskazane na stronach 5 i 6 niniejszej decyzji, organ związany jest granicami wniosku inwestora o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej i nie ma możliwości ingerowania w tym zakresie. To inwestor jest decydentem w takich kwestiach jak lokalizacja, sposób i kształt realizacji inwestycji, a organ procedujący wyznacza dopuszczalne prawem granice inwestycji, poprzez wydanie decyzji lokalizacyjnej. Zadaniem organu jest sprawdzenie, czy przyjęte przez wnioskodawcę rozwiązania techniczne, w tym również obszar niezbędny do ograniczenia w korzystaniu, są zgodne z regulacjami prawnymi, mającymi znaczenie dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1432/19).

Niedopuszczalne jest dokonywanie przez organ administracji właściwy w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oceny racjonalności czy słuszności koncepcji przedstawionej przez inwestora, bowiem miałaby ona charakter pozaprawny. Organ administracji bada jedynie legalność inwestycji będącej przedmiotem wniosku inwestora. Tylko bowiem stwierdzenie przez organ, iż kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku narusza normę wynikającą z określonych przepisów prawa, zobowiązuje ten organ do wydania decyzji odmawiającej ustalenia lokalizacji linii kolejowej. Jeśli nie występuje taka sytuacja, organ jest zobligowany wydać decyzję o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 3029/16).

Tym samym, organy orzekające w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej nie mają obowiązku oceniać zakresu ograniczeń, jakie inwestor zamierza wprowadzić w celu realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie tunelu kolejowego.

W związku z powyższym, na uwzględnienie nie zasługuje również argumentacja Skarżącej wskazująca, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* nie weryfikuje planów inwestycyjnych właścicieli/użytkowników wieczystych nieruchomości, w zakresie których wyznaczono obszar ograniczonego korzystania. Zauważyć należy, iż żaden *przepis ustawy o transporcie kolejowym* nie nakłada na organ wydający decyzję lokalizacyjną obowiązku przeprowadzenia analizy w zakresie rozpoczętych czy też planowanych inwestycji na nieruchomościach, przez które ma przebiegać projektowana linia kolejowa. Brak jest jakiejkolwiek podstawy, aby wymagać od organu dokonania ustaleń co do wpływu przewidywanych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 9s ust. 9 *ustawy o transporcie kolejowym*, na możliwości inwestycyjne nieruchomości położonych w obszarze ograniczonego korzystania. Powyższa okoliczność pozostaje zatem bez wpływu na wynik prowadzonego postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej i nie ma znaczenia dla oceny prawidłowości wydanej w tym postępowaniu decyzji.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zarówno organ I, jak i II instancji, badają  zgodność z prawem wniosku inwestora, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 611/17, i z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 785/17). Z samej istoty przedsięwzięcia kolejowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość lub planujących jej wykorzystywanie w określony sposób. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej jest wadliwa.

Stosownie do treści art. 9ad ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, w sprawach dotyczących lokalizacji linii kolejowych nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”, z zastrzeżeniem art. 9n ust. 2 i art. 9o ust. 3 pkt 4 lit. g *ustawy o transporcie kolejowym*. A zatem, jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, to organy właściwe w sprawie wydawania tej decyzji nie dokonują oceny wnioskowanego zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Dodatkowo, wyjaśnienia wymaga, iż zawarty w art. 9q ust. 1 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym* obowiązek uwzględnienia interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób, że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione. Do stwierdzenia, że doszło do naruszenia interesów osób trzecich, nie wystarczy zatem uznanie, że strona czuje się nieusatysfakcjonowana proponowanym rozwiązaniem lokalizacyjnym. Konieczne jest wykazanie, iż rozwiązanie takie narusza tak dalece chroniony prawem jej interes, że nie jest możliwe do zaakceptowania w ramach reguł praworządności.

Tymczasem Skarżąca powołuje się jedynie na interes subiektywny, upatrując go w uszczupleniu jej prawa własności i pogorszeniu, w jej ocenie, aktualnych możliwości wykorzystywania nieruchomości, w tym jej przyszłego zagospodarowania. Argumentacja tego rodzaju w postępowaniu dotyczącym ustalenia lokalizacji linii kolejowej ma charakter interesu faktycznego, a więc takiego, który nie może stanowić prawnej przeszkody dla wydania decyzji administracyjnej. Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji kolejowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Stąd też ww. zarzuty podniesione w odwołaniu przez stronę skarżącą, są pozbawione uzasadnionych podstaw nie mogą odnieść oczekiwanego skutku.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, stwierdzić należy, iż w kontrolowanym postępowaniu została przeprowadzona wszechstronna i rzetelna analiza zebranego materiału dowodowego oraz ocena poczynionych ustaleń faktycznych w świetle przesłanek określonych w art. 9q *ustawy o transporcie kolejowym*. W ocenie *Ministra* wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia mające wpływ na wynik sprawy i będące przedmiotem postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione w wyczerpującym uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (str. 24-43 decyzji).

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

Ustalenie lokalizacji linii kolejowej, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych, w wielu wypadkach musi uwzględniać sprzeczne interesy, z jednej strony inwestora, a z drugiej strony osób i podmiotów gospodarczych, których prawa lub interesy mogą być zagrożone lub naruszone w związku z realizacją takiej inwestycji. Granice tych praw i interesów określają przepisy ustawy o transporcie kolejowym 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 inwestycji kolejowej.

Ponadto, według *Ministra*, ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, szczegółowych rozwiązaniach technicznych i to nawet z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

Mając na uwadze zarzut Skarżącej dotyczący naruszenia art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy nie zachodzą przesłanki ku temu, *Minister* stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, wojewoda nadaje decyzji   
o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PLK S.A. lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Ustawodawca nie precyzuje, w jakich przypadkach nałożenie rygoru będzie uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym. Warto w tym miejscu dodać, że podobne przesłanki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności przewiduje w stosunku do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej *specustawa drogowa*, na gruncie której w orzecznictwie utrwaliło się dość szerokie rozumienie przesłanek nadawania tego rygoru. W świetle ww. orzecznictwa, przesłanki te będą zachodzić, m.in. jeśli nadanie rygoru jest uzasadnione obowiązkiem terminowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na budowę linii kolejowej, czy też nawet koniecznością poprawy jakości i bezpieczeństwa ruchu (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1662/07, i z dnia 28 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1399/09; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1447/06, i z dnia 16 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 1099/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 96/10). Zasadniczo trzeba przyjąć, że przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zostały w ww. przepisie określone w sposób odmienny (nie aż tak restrykcyjny), jak to ma miejsce w przypadku art. 108 § 1 *kpa*, wobec którego art. 9w *ustawy o transporcie kolejowym* stanowi *lex specialis* (por. E. Skorczyńska: Komentarz do art.9(w) ustawy o transporcie kolejowym, Lex/el. 2016).

W niniejszej sprawie, zarówno w ocenie organu I, jak i II instancji, uzasadnienie przedstawione przez *inwestora* we wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej linii kolejowej przemawiało za nadaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego* takiego rygoru. Podkreślenia wymaga, że *inwestor* we wniosku z dnia 21 września 2020 r. (skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania) wskazał, że wnioskowana inwestycja jest częścią zadania prowadzonego w oparciu o dofinansowanie w ramach działania 5.1 Rozwój kolejowej sieci TEN-T oś priorytetowa V: Rozwój transportu kolejowego w Polsce Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, a także ze środków budżetu Państwa, co determinuje przestrzeganie terminowej realizacji zadania. Ponadto, przedmiot wniosku stanowi etap realizowanego przez Wnioskodawcę przedsięwzięcia w ramach projektu „Udrożnienie Łódzkiego Węzła kolejowego (TEN-T), etap II odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Kaliska/Łódź Żabieniec”, polegający na wybudowaniu linii kolejowych w tunelach mających na celu połączenie trzech łódzkich stacji i poprawę komunikacji pasażerskiej krajowej i regionalnej, której budowa ze względu na ważny cel społeczny pozwoli poprawić dostępność, zachować ciągłość i bezpieczeństwo ruchu oraz pozwoli uniknąć niepowetowanej szkody materialnej związanej z ewentualnym opóźnieniem, oraz przedstawił szereg innych argumentów świadczących o konieczności i zasadności zastosowania art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*.

W ocenie *Ministra*, organ I instancji słusznie uwzględnił ww. argumentację *inwestora,* wskazując w uzasadnieniu decyzji, że realizacja inwestycji poprawi powiązania gospodarcze i komunikacyjne ośrodków miejskich leżących w aglomeracji łódzkiej, poprawi dostępność transportu zbiorowego na terenie województwa łódzkiego, będzie silniej stymulować rozwój gospodarczy obszarów i rejonów położonych w obszarze linii kolejowej (zwłaszcza w kontekście dostępu do centrum Łodzi), poprawi parametry techniczno-eksploatacyjne oraz bezpieczeństwo podróży i w związku z tym wzrośnie konkurencyjność kolei w stosunku do innych środków transportu. Wojewoda Łódzki podkreślił, że przedmiotowa inwestycja skomunikuje Łódź, w osi wschód – zachód, wysokiej jakości transportem kolejowym.

W związku z powyższym, organ II instancji mając na uwadze względy społeczne i gospodarcze wskazane zarówno we wniosku *inwestora*, jak i w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, postanowieniem z dnia 28 września 2020 r., znak: DLI‑III.7620.14.2020.KM.6, odmówił wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

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

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi t.j. (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), zwanej dalej „*ppsa*”, na decyzję przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Ministra Rozwoju 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*.

