Data: 29 czerwca 2022 r.

Znak sprawy: DLI-II.7620.27.2021.AZ.15

**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, z późn. zm.), zwanej dalej *„kpa”*, oraz art. 5 ust.   
3 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1836), zwanej dalej „*specustawą gazową*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani H. G. i Pana L. G., od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 4/2021 z dnia 29 lipca 2021 r., znak: GPB-I.747.5.2021, o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego   
w Świnoujściu dla inwestycji pn.: „Budowa gazociągu wysokiego ciśnienia DN500 MOP 5,5 MPa na terenie miasta Łodzi w ramach budowy gazociągu Łyszkowice – Koluszki – Brzeziny - Łódź wraz   
z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego oraz gazociągu Łódź – Konstantynów Łódzki – Pabianice – Rzgów – Konstantyna – Łódź wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego” – odcinek Węzeł Gazowy Łódź Wschód – stacja gazowa Łódź Brzezińska,

1. **Uchylam**:

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 2, w wierszu 10, licząc od góry strony, zapis:

„230/1”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdującą się w pkt IX, na stronie 14, tabelę   
  nr 2 - w zakresie pozycji 68 - dotyczącej działki nr 230/1, z obrębu W-44,
* arkusz nr 7 mapy określającej granice terenu objętego inwestycją, stanowiący część załącznika   
  nr 1 do zaskarżonej decyzji - w zakresie dotyczącym działki nr 230/1, z obrębu W-44,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 2, w wierszu 10, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„230/9”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, w znajdującej się w pkt IX, na stronie 14, tabeli nr 2, zapisu stanowiącego nową treść pozycji nr 68 tej tabeli:

„

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 68. | W-44 | 230/9 | T |  |  |

”

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, arkusza nr 7a mapy określającej granice terenu objętego inwestycją - w zakresie dotyczącym działki nr 230/9, z obrębu W-44 - stanowiącego załącznik   
  nr 1 do niniejszej decyzji.

1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Polska Spółka Gazownictwa Sp. z o. o. z siedzibą w Tarnowie, zwana dalej „*inwestorem*”, wnioskiem   
z dnia 28 czerwca 2021 r., wystąpiła do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Łódzki wydał decyzję Nr 4/2021   
z dnia 29 lipca 2021 r., znak: GPB-I.747.5.2021, o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu dla inwestycji pn.: „Budowa gazociągu wysokiego ciśnienia DN500 MOP 5,5 MPa na terenie miasta Łodzi   
w ramach budowy gazociągu Łyszkowice – Koluszki – Brzeziny - Łódź wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego oraz gazociągu Łódź – Konstantynów Łódzki   
– Pabianice – Rzgów – Konstantyna – Łódź wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego” – odcinek Węzeł Gazowy Łódź Wschód – stacja gazowa Łódź Brzezińska”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Łódzkiego”*.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli Pani H. G. i Pan L. G. W odwołaniu z dnia 9 sierpnia 2021 r. (wniesionym w terminie), którego braki formalne zostały uzupełnione pismem z dnia 7 września 2021 r., skarżący podnieśli zarzuty odnoszące się do *decyzji Wojewody Łódzkiego*, określi istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazali na dowody uzasadniające to żądanie. Ponadto, odwołania od *decyzji Wojewody Łódzkiego*, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli także inni skarżący, które to odwołania zostały pozostawione bez rozpoznania z powodu nieusunięcia braków formalnych, o czym zostali poinformowani w odrębnych pismach organu odwoławczego.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2021 r. poz. 1945) – jest Minister Rozwoju 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 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 pierwszej instancji oraz poprawność kończącej to postępowanie *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

W niniejszym przypadku, ww. wniosek z dnia 28 czerwca 2021 r. o wydanie zaskarżonej decyzji, został złożony przez właściwy podmiot, zgodnie z art. 38 pkt 4 *specustawy* *gazowej*, tj. przez Polską Spółkę Gazownictwa Sp. z o. o. z siedzibą w Tarnowie. Projektowana inwestycja mieści się w wykazie inwestycji towarzyszących inwestycjom w zakresie terminalu, określonych w art. 38 pkt 4 lit. g oraz   
t *specustawy gazowej*, bowiem jest częścią inwestycji polegającej na budowie gazociągu Łyszkowice   
– Koluszki – Brzeziny - Łódź wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego oraz gazociągu Łódź - Konstantynów Łódzki - Pabianice - Rzgów - Konstantyna - Łódź wraz   
z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa łódzkiego.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek *Minister* uznał, że zawiera on wszystkie elementy wymagane na podstawie przepisu art. 6 w zw. z art. 39 ust. 1 *specustawy gazowej*.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu i stwierdził, co następuje.

W ocenie *Ministra* organ pierwszej instancji prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag   
i zastrzeżeń, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych   
i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Łódzki, pismem z dnia 2 lipca 2021 r., znak: GPB-I.747.5.2021 PO/MP, zawiadomił   
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu 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 Łódzkim wniesiono zastrzeżenia odnośnie rzeczonej inwestycji drogowej, które organ pierwszej instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do poruszonych zagadnień.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Łódzki, wydał w dniu 29 lipca 2021 r. decyzję nr 4/2021 o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ   
I instancji, mając na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do uwag wniesionych w trakcie postępowania pierwszoinstancyjnego. Stosownie do art. 34 ust. 1 *specustawy gazowej* decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

W myśl art. 12 ust. 1 *specustaw*y *gazowej*, Wojewoda Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Właścicieli nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego*, organ pierwszej instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia wysyłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości. W zawiadomieniu oraz   
w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 12 ust. 2 *specustawy gazowej*, informację o miejscu,   
w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Łódzkiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 10 ust.   
1 *specustawy gazowej*, zawiera bowiem wszystkie niezbędne elementy określone w tym przepisie. Zgodnie z art. 10 ust. 2 *specustawy gazowej*, 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 (t.j. 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.

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.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż w trakcie postępowania odwoławczego *inwestor* w piśmie z dnia 15 marca 2022 r., znak: 715/P.011522/JOK/2022, wniósł o korektę *decyzji Wojewody Łódzkiego* w zakresie zmiany numeru działki 230/1, z obręb W-44 na numer działki 230/9, z obrębu W-44. *Inwestor* poinformował, iż działka   
nr 230/1 (wymieniona w *decyzji Wojewody Łódzkiego*) uległa podziałowi przed dniem złożenia przez niego wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji towarzyszącej inwestycjom   
w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

W związku z powyższym, właściwy numer działki objętej przedmiotową inwestycją to nr 230/9. *Inwestor* poinformował, iż zakres ograniczenia w korzystaniu z działki nr 230/9 jest tożsamy z zakresem dla działki nr 230/1. Przy ww. piśmie z dnia 15 marca 2022 r. *inwestor* przedłożył skorygowaną mapę określającą granice terenu objętego inwestycją, uwzględniającą ww. okoliczność.

Konsekwencją opisanej powyżej okoliczności dotyczącej podziału ww. działki nr 230/1 jest dokonana   
na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa –* zmiana, szczegółowo określona w punkcie I niniejszej decyzji, polegająca na korektach w odpowiednich jednostkach redakcyjnych zaskarżonej *decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak również na zmianie w części dotyczącej załącznika graficznego do tej decyzji.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I przedmiotowej decyzji, uznał,   
że nie narusza ono 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 gazowej* oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i ustaloną w punkcie I niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie Pani H. G. i Pana L. G., 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 inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz inwestycji towarzyszących, 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 ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz inwestycji towarzyszących 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 gazowej*. 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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 364/21, 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).

Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących także ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 273), zwanej dalej „*specustawą przesyłową”*, która w istotnym zakresie jest w pełni analogiczna i wzorowana m.in. na *specustawie gazowej* (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).

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 2022 r. poz. 176), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale aktualne   
w pełni w świetle rozwiązań przyjętych w *specustawie gazowej* wzorowanych m.in. na tej ustawie – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 30 września 2021 r., sygn. akt II OSK 193/21, 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 ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz inwestycji towarzyszących, nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach *specustawy gazowej* organ jest zobligowany ustalić lokalizację inwestycji w wersji zgodnej z wnioskiem *inwestora*.

Wobec powyższego, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez skarżące strony. *Inwestor,* stosownie do wezwania organu odwoławczego, odniósł się do zarzutów lokalizacyjnych wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając jednocześnie, stosownie do art. 10 *kpa*, o prawie wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. Skarżący nie odnieśli się do przesłanego im stanowiska *inwestora*.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym stanowiska *inwestora*, jak również zarzutów stron składających odwołanie od *decyzji Wojewody Łódzkiego*, *Minister* stwierdza, że objęcie zakresem przedmiotowej inwestycji działki skarżących nr 320/19, z obrębu W-47 w Łodzi,   
w sposób wskazany we wniosku *inwestora*, a następnie w *decyzji Wojewody Łódzkiego*, nie narusza prawa. W ocenie *Ministra*, zaskarżona decyzjanie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności skarżących stron.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących dotyczący naruszenia art. 7 *kpa* i art. 77 *kpa*, poprzez brak zbadania przez Wojewodę Łódzkiego zasadności zajęcia ich działki pod przedmiotową inwestycję,   
z uwagi na dalsze jej położenie w stosunku do projektowanej sieci gazowej.

W tym miejscu zauważyć należy, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego   
w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01, LEX  75516). Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy.

*Minister* nie dopatrzył się nieprawidłowości w działaniu Wojewody Łódzkiego, zarówno gdy idzie   
o ustalenie stanu faktycznego sprawy, jak i o zastosowanie do jego oceny przepisów prawa. Wyjaśnione zostały motywy podjętego rozstrzygnięcia, a przytoczona na ten temat argumentacja jest wyczerpująca. Analiza pisemnych motywów uzasadnienia zaskarżonej decyzji wskazuje, iż Wojewoda Łódzki nie pominął w swoich rozważaniach uwag zgłaszanych w toku postępowania przez skarżących. Motywy oraz tok rozumowania organu I instancji zostały przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji   
w sposób spójny, logiczny i wyczerpujący. Poczynione ustalenia przez Wojewodę Łódzkiego, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy.

Organ I instancji - w zakresie dotyczącym interesu prawnego odwołujących się - przeprowadził postępowanie w sprawie *decyzji Wojewody Łódzkiego* w sposób wystarczający do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu na ww. nieruchomości.

W niniejszej sprawie, nieruchomość skarżących stron nr 320/19, z obrębu W-47 w Łodzi, została wymieniona w tabeli nr 2 (poz. 126), znajdującej się w pkt IX zaskarżonej decyzji dotyczącym ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (art. 24 ust. 1 i ust. 1b *specustawy gazowej*).

Jak wynika z treści art. 24 ust. 1 *specustawy gazowej* ustawodawca umożliwił organowi wydającemu decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wprowadzenie ograniczenia prawa własności nieruchomości określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 *specustawy gazowej* poprzez określenie sposobu korzystania z tych nieruchomości przez udzielenie zezwolenia w szczególności na zakładanie   
i przeprowadzenie na nieruchomości 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 założenia, przeprowadzenia oraz korzystania z tych przewodów i urządzeń. Jednocześnie wskazano cel, dla którego wprowadza się takie ograniczenie – zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia na nich budowy inwestycji w zakresie terminalu, a także prac związanych z rozbiórką, przebudową, zmianą sposobu użytkowania, utrzymaniem, eksploatacją, użytkowaniem, remontami oraz usuwaniem awarii. W myśl art. 24 ust. 1b *specustawy gazowej*, na wniosek *inwestora*, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić na czas określony.

Przepis art. 24 *specustawy gazowej*, podobnie jak m.in. art. 22 *specustawy przesyłowej*, oraz art.  
30 ustawy z 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. poz. 630) na zasadzie *lex specialis* przewiduje szczególny tryb ustanowienia   
i wykonywania służebności publicznej w stosunku do generalnego rozwiązania dotyczącego służebności publicznej zawartego w art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899), zwanej dalej „*ugn*”.

Konstrukcja prawna służebności publicznej staje się coraz ważniejszym publicznoprawnym instrumentem kształtowania treści prawa własności w rozumieniu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), zwanej dalej „*kc*”. Służebność publiczna jest ustanawiana w interesie publicznym, które to pojęcie w polskim systemie prawnym zostało na poziomie ustawowym zdefiniowane w art. 6 *ugn*, jako cele publiczne. Podstawowym elementem służebności publicznej jest ograniczenie prawa własności właśnie w drodze aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Decyzja administracyjna o ograniczeniu narzuca określoną treść służebności publicznej każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości. Innymi słowy jest regulowana "pozycja rzeczy", a nie osoby. Decyzja taka wiąże każdoczesnego właściciela tak długo, jak nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego. Nie wywołuje ona jednak skutków w sferze prawa cywilnego. Akt ten nakłada na adresata (każdoczesnego właściciela) obowiązek znoszenia określonej ingerencji. Służebność publiczna kształtuje treść prawa własności w ramach kompetencji regulacyjnej – narzucając właścicielowi obowiązek określonego zachowania (znoszenia ingerencji). Jej istotą jest właśnie ograniczenie uprawnień właścicielskich i narzucenie publicznego współkorzystania z nieruchomości w interesie publicznym (por. M. Gdesz, A. Milicka-Stojek, C. Kowalczyk, D. Konieczny: „Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości – służebność publiczna   
i odszkodowania”, wyd. Instytut Infrastruktury Liniowej, Olsztyn 2016).

Należy przy tym zauważyć, iż w omawianym przypadku nie stosuje się procedury uzyskiwania zgody właściciela nieruchomości na ograniczenie w korzystaniu. Zauważyć bowiem należy, że art. 10 ust.   
1 pkt 8 w zw. z art. 24 *specustawy gazowej* stanowi normę szczególną wobec art. 124 ust. 1 i ust. 3 *ugn* i okoliczność określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i prowadzenia robót może być w tym przypadku oparta tylko na ww. przepisach *specustawy gazowej*. W tym przypadku wyłączony jest obowiązek prowadzenia rokowań między właścicielem nieruchomości a *inwestorem* co do przeprowadzenia takich robót. Wszystkie działania w ramach lokalizacji inwestycji gazowej dokonywane są w oparciu o władztwo administracyjne, a *specustawa gazowa* nie przewiduje w tej materii konsultacji lub uzyskania zezwoleń właścicieli nieruchomości objętych zakresem inwestycji.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż w zakres służebności publicznej wchodzą trzy strefy: strefa montażowa, strefa istnienia urządzenia (pas eksploatacyjny) oraz sfera oddziaływania, nazywana   
w zależności od operatora sieci jako pas technologiczny, strefa bezpieczeństwa lub strefa kontrolowana (por. M. Gdesz, A. Milicka-Stojek, C. Kowalczyk, D. Konieczny: „Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości – służebność publiczna i odszkodowania”, wyd. Instytut Infrastruktury Liniowej, Olsztyn 2016, s. 36-39).

Z akt sprawy, w tym wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora* w piśmie z dnia 10 listopada 2021 r., znak: 4107/P.011522/JSD/2021, wynika, iż ww. działka skarżących nr 320/19, została objęta zakresem inwestycji z uwagi na zlokalizowanie na jej fragmencie pasa montażowego, koniecznego do realizacji inwestycji. Pas montażowy jest to pas gruntu zajmowany na czas budowy gazociągu. Szerokość pasa ustalana jest indywidualnie dla każdej inwestycji. Pas montażowy, jak sama nazwa wskazuje, konieczny jest na czas montażu gazociągu. Stanowi on element procesu budowlanego, naturalną konsekwencję zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń służących do przesyłania (tutaj gazu). Oczywistym jest, że posadowienie takich obiektów budowlanych wymaga przeprowadzenia robót budowlanych, które wymagają przestrzeni dla ich wykonania.

*Inwestor* wskazał, iż na potrzeby realizacji przedmiotowej inwestycji wyznaczono pas montażowy   
o szerokości 26 m. W ocenie *Ministra* wnioskowana przez *inwestora* szerokość pasa montażowego nie jest nadmierna, uwzględniwszy charakter inwestycji. Szerokość pasa montażowego wyznaczono mając na uwadze zapewnienie niezbędnej powierzchni umożliwiającej prawidłowe i bezpieczne wykonanie prac budowalnych związanych z budową gazociągu DN500 metodą wykopu otwartego biorąc pod uwagę m.in. średnicę i materiał rurociągu, technologię prowadzenia prac, głębokość i szerokość wykopu. Pas montażowy wykorzystany zostanie m.in. do wykonywania wykopów pod gazociąg, składowania urobku   
z wykopów, magazynowania odcinków rur oraz łuków, scalania odcinków rur, magazynowania piasku do wykonania obsypki układanych gazociągów, a także do komunikacji wszelkiego sprzętu wykorzystanego do budowy gazociągu. Jak wyjaśnił *inwestor*, lokalne zawężenia pasa montażowego wyznaczone zostały w miejscach, na których zaprojektowano bezwykopową realizację gazociągu przy przekraczaniu wybranych przeszkód terenowych (np. drogi, tereny kolejowe) - odcinek pomiędzy komorami przewiertowymi.

Jednocześnie *inwestor* wyjaśnił, iż w projekcie przewidziano również poszerzenia pasa montażowego, tam gdzie konieczne jest zorganizowanie większej ilości sprzętu, skomplikowaną technologię wykonania, czy też z uwagi na potrzeby zabezpieczenia istniejącej infrastruktury i obiektów. W rejonie działki skarżących, gazociąg zostanie wykonany w technologii wykopu otwartego, dlatego też szerokość pasa montażowego w tym rejonie wynosi 26 m. Na żadnym odcinku trasy przedmiotowego gazociągu DN500 zaprojektowanym do wykonania w technologii wykopu otwartego - jak wyjaśnił *inwestor* - nie zostało wyznaczone zawężenie pasa montażowego.

Na części terenu ww. działki skarżących nr 320/19, znajdował się będzie jedynie fragment pasa montażowego, dlatego też jej ograniczenie nastąpi na czas określony [jak oznaczono to symbolem „T”   
w tabeli nr 2 (poz. 126), znajdującej się w pkt IX zaskarżonej decyzji], tj. do zakończenia wszystkich prac związanych z realizacją niniejszej inwestycji. W pkt XI *decyzji Wojewody Łódzkiego* wyjaśniono, iż: „niniejsza decyzja wywołuje skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości,   
o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy, w odniesieniu do nieruchomości lub ich części oznaczonych   
w Tabeli 2 symbolem „T" oraz w zakresie określonym na załączniku nr 1 do decyzji linią ciągłą koloru żółtego, na czas określony, tj. do dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stanie się ostateczna”. W myśl bowiem ww. art. 24 ust. 1b *specustawy gazowej*, na wniosek *inwestora*, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić na czas określony.

Podkreślenia wymaga to, że w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz inwestycji towarzyszących organ jest związany wnioskiem *inwestora,* co do kształtu   
i przebiegu inwestycji. W przepisach *specustawy gazowej* ustawodawca nie upoważnił organów do oceny racjonalności, czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych, bowiem taka ocena miałaby charakter pozaprawny.

O przebiegu inwestycji w zakresie terminalu oraz inwestycji towarzyszących decyduje *inwestor* (wnioskodawca), który wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne. To *inwestor* zatem decyduje, jaki obszar nieruchomości jest mu potrzebny na rzecz prawidłowej realizacji inwestycji, a rola organu sprowadza się w tym względzie jedynie do sprawdzenia kompletności wniosku lokalizacyjnego   
w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Podkreślić trzeba także związany charakter decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu. Stosownie bowiem do przepisu art. 6 ust.   
2 *specustawy gazowej*, nie można uzależniać ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz inwestycji towarzyszących od zobowiązania *inwestora* do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków.

Powyższe potwierdza niekwestionowany dorobek powołanego już powyżej w niniejszej decyzji orzecznictwa sądów administracyjnych.

O wadliwości *decyzji Wojewody Łódzkiego* nie świadczy zarzut skarżących dotyczący spadku wartości nieruchomości i utrudnień w jej sprzedaży.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji towarzyszących inwestycjom w zakresie terminalu, zarówno wojewoda, jak i *Minister*, badają zgodność z prawem wniosku *inwestora*, nie zaś zagadnień dotyczących ewentualnych negatywnych następstw dla podmiotów objętych tą decyzją. Z samej bowiem istoty przedsięwzięcia gazowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące innym podmiotom w stosunku do nieruchomości objętych projektowaną inwestycją. Z omawianej ingerencji wynikać mogą z kolei inne utrudnienia dla podmiotów dotychczas wykorzystujących daną nieruchomość w określony sposób lub planujących jej wykorzystanie.

Nieuniknione jest bowiem to, że lokalizacja inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie terminalu, może stwarzać określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości objętych jej zakresem. Nie oznacza to jednak, że taka decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji jest wadliwa. Organ wydający decyzję   
o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszących inwestycji w zakresie terminalu nie jest bowiem 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. Podkreślić także należy, że przedmiotem orzekania zarówno przez Wojewodę Łódzkiego, jak i *Ministra*, nie jest prognozowanie wielkości ewentualnych strat w majątku skarżących, jako czynnika decydującego o wyborze przez *inwestora* konkretnych rozwiązań lokalizacyjnych i w tym zakresie podnoszone przez skarżących zarzuty pozostają bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia.

Skutki ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości na mocy art. 24 ust. 1 *specustawy gazowej* oceniane są w odrębnych postępowaniach, w tym przewidzianym w *specustawie gazowej* - postępowaniu odszkodowawczym, a nie w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom   
w zakresie terminalu. Według art. 24 ust. 1 *specustawy gazowej*, przepisy art. 124 ust. 4-7 *ugn* stosuje się odpowiednio, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 124 ust. 4 *ugn*, na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis art. 128 ust. 4. Z tej regulacji wynika jednoznacznie, iż odszkodowanie może być przyznane dopiero po zakończeniu na nieruchomości prac, związanych z realizacją inwestycji i przysługuje ono jedynie wówczas, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty.

Odszkodowanie, o którym mowa w art. 124 ust. 4 w zw. z art. 128 ust. 4 *ugn* jest odszkodowaniem   
za szkody wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a więc w istocie   
za ograniczenia prawa do nieruchomości. Odszkodowanie jest jednak należne tylko po wykazaniu zaistnienia szkody, a nie samej potencjalności jej zaistnienia. Szkoda stanowi różnicę między stanem nieruchomości (jej części składowych, lub praw z nią związanych) przed rozpoczęciem działań inwestycyjnych w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a stanem po ich wybudowaniu.

Jednakże kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Lokalizacja inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu w wielu wypadkach musi 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 gazowej* 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 ww. inwestycji towarzyszącej inwestycjom w zakresie terminalu.

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.

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 2022 r. poz. 329, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona   
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*.

**Załącznik:**

**Nr 1** - arkusz nr 7a mapy określającej granice terenu objętego inwestycją - w zakresie dotyczącym działki nr 230/9, z obrębu W-44.