Data: 5 października 2021 r.

Znak sprawy: DLI-II.7621.34.2020.ML.10

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust.
1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po rozpatrzeniu odwołania spółki Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie,
od decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 69/20 z dnia 30 marca 2020 r., znak: IR-II.7820.19.2018.MN/AK,
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 713
- przejście przez Tomaszów Mazowiecki, etap II od km 50+091 do km 51+749 i od km 52+732 do km 55+086,

1. **Uchylam zaskarżoną decyzję** w części dotyczącej ustalenia obowiązku przebudowy drogi gminnej na działce nr 228/23 (powstałej z podziału działki nr 228/1), z obrębu 18 M. Tomaszów Mazowiecki, określenia ograniczenia w korzystaniu z ww. działki nr 228/23 dla realizacji tego obowiązku
i zezwolenia na jego wykonanie,

**i umarzam postępowanie organu I instancji w tym zakresie.**

1. **Uchylam**:
* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszu 7-10, licząc od dołu strony, zapis:

„Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.g specustawy określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wskazanych w załączniku nr 2 do niniejszej decyzji oraz wyróżnionych indeksami od 1 do 5 w tabeli zawartej w punkcie 9 decyzji, określającym nieruchomości podlegające podziałowi.”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 3, w wierszu 1, licząc od dołu strony, oraz znajdujący się na stronie 4, w wierszach 3, 6, 10, 14,18 i 22, licząc od góry strony, zapis:

„załącznik nr 2 do niniejszej decyzji”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 10, w wierszu 1-7, licząc od góry strony, zapis:

„**12.** **Określam nieruchomości,** oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie tomaszowskim,
w obrębach ewidencyjnych 19 i 14 M. Tomaszów Mazowiecki, znajdujące się na terenie kolejowym, położone w części w liniach rozgraniczających teren inwestycji, dla których nie zatwierdza się podziałów nieruchomości, w stosunku do których inwestor jest uprawniony
do nieodpłatnego zajęcia tych nieruchomości na czas przedmiotowej inwestycji:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 10, w wierszu 10-15, licząc
od góry strony, zapis:

„**13.** **Określam nieruchomości,** oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie tomaszowskim,
w obrębie ewidencyjnym 21 M. Tomaszów Mazowiecki, znajdujące się na terenie wód płynących, położone w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji, w stosunku do których inwestor jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tych nieruchomości na czas przedmiotowej inwestycji:”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 10, w wierszu 22-23, licząc
od góry strony, zapis:

„lub z odpowiednimi organami o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r.
- Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.)”,

* w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, znajdujący się na stronie 11, w wierszu 1-6, licząc
od góry strony, zapis:

„b) Dla realizacji obowiązku, o którym mowa w punkcie 14 podpunkt a decyzji określam ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, poprzez udzielenie zezwolenia na budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu, przebudowę innych dróg publicznych oraz rozbiórkę i budowę zjazdów, na rzecz inwestora, zgodnie z poniższym wykazem (tabela 2).”,

* legendę i rysunki nr 2.3, nr 2.4 i nr 2.5 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie teren, stanowiące część załącznika nr 2 do zaskarżonej decyzji,
* stronę nr 3 projektu zagospodarowania terenu, zawierającą wykaz działek przeznczonych pod inwestuję, pkt 3.1. pn. „Branża drogowa” opisu technicznego projektu zagospodarowania terenu, legendę do części rysunkowej projektu zagospodarowania, oraz rysunki nr 2.3, nr 2.4 i nr 2.5 projektu zagospodarowania terenu, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,
* pkt 3 pn. „Przeznaczenie obiektu budowlanego oraz jego charakterystyczne parametry techniczne”, pkt 5 pn. „Sposób zapewnienia zgodności z przepisami budowlanymi, obowiązującymi polskimi normami oraz zasadami wiedzy technicznej”, pkt 7 pn. „Ruch drogowy
w stanie istniejącym i projektowanym”, pkt 9 pn. „Kategoria obciążenia ruchem” opisu technicznego projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, legendę do części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, oraz rysunki nr 2.3, nr 2.4, nr 2.5 i nr 3.5 projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, stanowiącego część załącznika nr 1 do zaskarżonej decyzji,

**i orzekam w tym zakresie** poprzez:

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3,
w wierszu 7-10, licząc od dołu strony, nowego zapisu:

„Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, j specustawy określam obowiązek budowy innych dróg publicznych na działkach wskazanych na mapie w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, stanowiącej załącznik do decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej oraz wyróżnionych indeksami od 1 do 5 w tabeli zawartej
w punkcie 9 decyzji, określającym nieruchomości podlegające podziałowi i zezwalam na wykonanie tego obowiązku.”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 3, w wierszu 1, licząc od dołu strony, oraz na stronie 4, w wierszach 3, 6, 10, 14,18 i 22, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„załącznik do decyzji w sprawie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 10, nowego zapisu:

„**12.** **Określam nieruchomości**, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie tomaszowskim,
w obrębach ewidencyjnych 19 i 14 M. Tomaszów Mazowiecki, podlegające nieodpłatnemu zajęciu na czas realizacji inwestycji, ze względu na konieczność przejścia inwestycji przez teren linii kolejowej:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 10, nowego zapisu:

„**13.** **Określam nieruchomości**, oznaczone poniżej zgodnie z katastrem nieruchomości numerami ewidencyjnymi działek, położone w województwie łódzkim, w powiecie tomaszowskim,
w obrębie ewidencyjnym 21 M. Tomaszów Mazowiecki, podlegające nieodpłatnemu zajęciu
na czas realizacji inwestycji, ze względu na konieczność przejścia inwestycji przez tereny wód płynących:”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 10, w wierszu 22-23, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„lub z odpowiednimi podmiotami, o których mowa w art. 212 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne”,

* ustalenie, w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, w miejsce uchylenia, na stronie 11, w wierszu
1-6, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„b) Dla realizacji obowiązku, o którym mowa w punkcie 14 podpunkt a decyzji określam ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości położonych poza liniami rozgraniczającymi teren inwestycji, poprzez udzielenie zezwolenia na budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu, przebudowę innych dróg publicznych oraz rozbiórkę i budowę zjazdów, na rzecz inwestora, zgodnie z poniższym wykazem (tabela 2). Wobec faktu, że dla działek nr 375, z obrębu Sługocice i nr 758/7, z obrębu 21 M. Tomaszów Mazowiecki, inwestor przedłożył oświadczenia o prawie
do dysponowania nimi na cele budowlane, w stosunku do tych działek nie określa się ograniczeń
w korzystaniu z nieruchomości.”,

* ustalenie w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji, poprzez dodanie, na stronie 25, po zapisie znajdującym się w wierszu 18, licząc od góry strony, nowego zapisu:

„**25. Określam obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, i zezwalam
na wykonanie tego obowiązku.**

**26. Określam termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych
do dalszego użytkowania – nie później niż do dnia 30 grudnia 2021 r.**”,

* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, legendy oraz rysunków nr 2.3, nr 2.4 i nr 2.5 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie teren, stanowiących załączniki nr 1.1-1.4
do niniejszej decyzji,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, opracowana pn. „Opis do Projektu Zagospodarowania Terenu”, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej decyzji, składającego się z: strony projektu zagospodarowania terenu, zawierającej wykaz działek objętych zakresem inwestycji, pkt 3.1. pn. „Branża drogowa” opisu technicznego projektu zagospodarowania terenu, zaświadczeń potwierdzających przynależność projektantów oraz sprawdzających do Izby Inżynierów Budownictwa, legendy do części rysunkowej projektu zagospodarowania, oraz rysunków nr 2.3,
nr 2.4 i nr 2.5 projektu zagospodarowania terenu,
* zatwierdzenie, w miejsce uchylenia, opracowana pn. „Opis do Projektu Architektoniczno-Budowlanego Branży Drogowej”, stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej decyzji, składającego się z: pkt 3 pn. „Przeznaczenie obiektu budowlanego oraz jego charakterystyczne parametry techniczne”, pkt 5 pn. „Sposób zapewnienia zgodności z przepisami budowlanymi, obowiązującymi polskimi normami oraz zasadami wiedzy technicznej”, pkt 7 pn. „Ruch drogowy
w stanie istniejącym i projektowanym”, pkt 8 pn. „Kategoria obciążenia ruchem” opisu technicznego projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, legendy do części rysunkowej projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, oraz rysunków nr 2.3,
nr 2.4, nr 2.5 i nr 3.5 projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej,
1. **W pozostałej części zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 28 sierpnia 2018 r., znak: ID.611.1088.2018.PG.713, skorygowanym i uzupełnionym
w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Łódzkiego, zwany dalej *„inwestorem”*, wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 713 - przejście przez Tomaszów Mazowiecki, etap
II od km 50+091 do km 51+749 i od km 52+732 do km 55+086. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem gospodarczym i społecznym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Łódzki wydał w dniu 30 marca 2020 r. decyzję Nr 69/20, znak: IR-II.7820.19.2018.MN/AK, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi wojewódzkiej Nr 728 Drzewica – Brzustowiec od km 56+438,00 do km 59+221, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Łódzkiego”*, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Łódzkiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wniosła spółka Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej *„PKP S.A.”* [pismo z dnia 25 maja 2020 r., znak: KNWa4.6141.134.2019.EŻ/19, 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),
w dniu 28 maja 2020 r.].

W odwołaniu, wniesionym w terminie, *PKP S.A.* zaskarżyła *decyzję Wojewody Łódzkiego* w zakresie nie objęcia działaniem art. 11f ust. 1 pkt 6 *specustawy drogowej* nieruchomości opisanych w księgach wieczystych nr … oraz …, oznaczonych jako działka ewidencyjna nr 1/3, z obrębu 14 oraz nr 1/1,
z obrębu 19 w gminie Tomaszów Mazowiecki M, powiecie tomaszowskim, województwie łódzkim oraz niezastosowania art. 12 *specustawy drogowej*, w stosunku do ww. działek ewidencyjnych.

Skarżąca spółka zarzuciła *decyzji Wojewody Łódzkiego* naruszenie:

1. przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 *kpa,* poprzez niewyczerpujące zebranie
i rozpatrzenie całego materiału dowodowego i niepodjęcie wszelkich kroków niezbędnych
do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy.
2. przepisów prawa materialnego:
* art. 11d ust. 1 pkt 3 i art. 12 ust. 1 *specustawy drogowej*, poprzez ich niezastosowanie, na skutek czego nie dokonano podziału ww. działek nr 1/3, z obrębu 14 oraz nr 1/1, z obrębu 19 w gminie Tomaszów Mazowiecki M.,
* art. 12 ust. 4 i ust. 4f *specustawy drogowej*, poprzez jego niezastosowanie, co spowodowało brak przejęcia za odszkodowaniem części ww. działek.

W oparciu o ww. zarzuty, skarżąca spółka wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji
i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu odwołania przedstawiono argumentację na poparcie ww. zarzutów.

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 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 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, 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 *PKP S.A.*

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 1 *specustawy drogowej*, do wniosku załączono mapę w skali 1:500,
na której przedstawiono proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu. Ponadto, przedstawiono analizę powiązania drogi
z innymi drogami publicznymi, dołączono mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości, oraz określono zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu, określono nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Województwa Łódzkiego, oraz określono nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 *specustawy drogowej*, do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej *inwestor* dołączył projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami oraz dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi.

Wskazać również trzeba, iż w dniu 19 września 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 471), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Jednocześnie wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia
11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U.
z 2020 r. poz. 1609). Zgodnie z § 25 tego rozporządzenia, uchylone zostało dotychczasowe rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r.
w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), zwane dalej „*rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*”.

Jednakże, zgodnie z art. *25 ustawy nowelizującej*, do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy ustawy zmienianej w [art. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytiobyg42taltqmfyc4njtgyytgojqha) stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Tym samym, zgodnie z ww. przepisem, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą Prawo budowlane*”,
w brzmieniu dotychczas obowiązującym, a także w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*.

Projekt został wykonany i sprawdzony przez osoby spełniające warunki, o których mowa w art. 12 ust.
7 *ustawy Prawo budowlane*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 tej ustawy, do projektu dołączono oświadczenia projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Przedmiotowy projekt budowlany jest zgodny z:

* decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 9/2010 z dnia 7 czerwca 2010 r., znak: RDOŚ-10-WOOŚ.II-6613/610/2010/mg, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla ww. przedsięwzięcia, zwaną dalej *„decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”,*
* decyzjami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 17/2013 z dnia 20 listopada 2013 r., znak: WOOŚ.4200.8.2013.MG i Nr 16/2014 z dnia 4 lipca 2014 r., znak: WOOŚ-I.4210.6.2014.MG.8, zmieniającymi *decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach,*
* decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 21 marca 2019 r., znak: WA.RUZ.421.375.2018.JSM, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* decyzją Dyrektora Zarządu Zlewni w Piotrkowie Trybunalskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 15 maja 2019 r., znak: WA.ZUZ.3.421.958.2018.DŁ, udzielającą pozwolenia wodnoprawnego w ramach ww. inwestycji drogowej,
* postanowieniem Wojewody Łódzkiego Nr 21/20 z dnia 4 lutego 2020 r., znak: IR.II.7840.197.2018.BH, w przedmiocie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.

Po dokonaniu analizy przedłożonego przez *inwestora* projektu budowlanego, organ odwoławczy stwierdził, że spełnia on wymagania określone w art. 34 ust. 2 i ust. 3 *ustawy Prawo budowlane* oraz *rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. Do wniosku *inwestor* dołączył również wymagane opinie, o których mowa w art. 11b ust. 1 oraz art. 11d ust. 1 pkt
8 *specustawy drogowej*, bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Ponadto, *inwestor* dołączył również wymagane przepisami odrębnymi akty administracyjne*.*

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

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

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

Wojewoda Łódzki, pismem z dnia 4 października 2018 r., znak: IR-II.7820.19.2018.MN/AK, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem
o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony postępowania zostały poinformowane o powyższym w drodze obwieszczeń. W przedmiotowym obwieszczeniu i zawiadomieniu organ I instancji poinformował strony o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy.

W toku postępowania przed Wojewodą Łódzkim wniesiono zastrzeżenia i wnioski 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 30 marca 2020 r. decyzję Nr 69/20 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Łódzki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*. W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając
na uwadze stanowisko przedstawione przez *inwestora*, odniósł się do pism wniesionych przez strony postępowania.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 *specustaw*y *drogowej*, Wojewoda Łódzki doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz zawiadomił o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń. Dotychczasowych właścicieli
i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Wojewody Łódzkiego* organ I instancji poinformował o wydaniu decyzji w drodze zawiadomienia z dnia 30 kwietnia 2020 r., znak:
IR-II.7820.19.2018.MN/AK, wysłanego na adres wskazany w katastrze nieruchomości.
W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 11f ust. 4 *specustawy drogowej*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Łódzkiego* (z zastrzeżeniem uchybień, o którym będzie mowa
w dalszej części niniejszej decyzji) czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 11f ust.
1 *specustawy drogowej*.

Zaskarżona *decyzja Wojewody Łódzkiego* określa również termin wydania nieruchomości, opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, o którym mowa w art. 16 ust. 2 *specustawy drogowej*. Pozytywnie należy ocenić określenie przez Wojewodę Łódzkiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 16 ust.
2 *specustawy drogowej* – ww. terminu na 120 dzień od dnia uzyskania waloru ostateczności decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (najkrótszy dopuszczalny termin). Organ zobowiązany był bowiem tak uczynić wobec uzasadnionego wystąpienia przez *inwestora* o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym organ II instancji stwierdził, iż wydana decyzja wymaga dokonania korekty merytoryczno-reformacyjnej. Należy zauważyć, iż przepisy art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie
i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące określenia obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji takiego obowiązku, jak również dotyczące zezwolenia na jego wykonanie.

W myśl zaś art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068,
z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Ustawodawca dzieli drogi publiczne ze względu na ich funkcje na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Każda z tych kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne i prawne, tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem, tj. w formie uchwały rady gminy, rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego w odniesieniu
do odpowiednio dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, czy też w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu – w odniesieniu do dróg krajowych. Stosownie natomiast do treści
art. 8 ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone
do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż *z decyzji Wojewody Łódzkiego*, jak i załączników graficznych do niej (tj. mapa z przebiegiem drogi i projekt zagospodarowania terenu), wynikało, iż określono ograniczenia w korzystaniu z działki nr 228/23 (powstałej z podziału ww. działki nr 228/1), z obrębu 18 M. Tomaszów Mazowiecki, wskazując jako cel zajęcia „przebudowa drogi gminnej”. Ze zgromadzonego w przedmiotowej sprawie materiału dowodowego nie wynikało jednak, aby ww. działka nr 228/1 posiadała status drogi publicznej.
Co więcej, w znajdujących się w aktach sprawy wypisach z ewidencji gruntów, dla ww. działki nr 228/1, wskazano jako rodzaj użytku R – grunty orne.

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 24 sierpnia 2020 r., znak: DLI-II.7621.34.2020.ML.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do przedłożenia dokumentów potwierdzających fakt, że ww. działka
nr 228/1, z obrębu 18 M. Tomaszów Mazowiecki, posiada status drogi publicznej.

W piśmie z dnia 27 października 2020 r., znak: ID.611.1012.2020.RC.713, *inwestor* wyjaśnił, iż na ww. działce nr 228/1 zlokalizowanej po lewej stronie drogi wojewódzkiej, planowana jest zgodnie
z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego droga publiczna będąca dalszym ciągiem
DG 116736E - ul. Witosa, obecnie włączającej się w drogę wojewódzką z prawej strony. *Inwestor* wskazał, iż ujęcie w projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Łódzkiego* projektowanej budowy skrzyżowania o przesuniętych wlotach uwzględniającej lewostronny wlot DG 116736E pozwoli
w momencie budowy drogi na ww. działce nr 228/1 uniknąć wykonywania robót budowlanych w pasie drogowym drogi wojewódzkiej, które wiązałyby się z uszkodzeniem elementów drogi wykonanych
w ramach rozbudowy.

Z uwagi na fakt, że w chwili obecnej droga publiczna na działce nr 228/1 nie istnieje, *inwestor* wskazał,
iż dokona stosownej korekty dokumentacji mapowej i projektowej wyłączając roboty przewidziane
na ww. działce do realizacji, jako przebudowa istniejącej drogi publicznej, ograniczając zakres robót do terenu projektowanego pasa drogowego drogi wojewódzkiej nr 713. Stosowna skorygowana dokumentacja została przekazana przez *inwestora* przy piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., znak: ID.611.1568.2020.RC.713. W piśmie tym *inwestor* wskazał, iż zmienia wniosek o wydanie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, poprzez wyłączenie z jego zakresu obowiązku przebudowy drogi gminnej, ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na cel przebudowy drogi gminnej i zezwolenia na przebudowę drogi gminnej w odniesieniu do terenu ww. działki nr 228/23 (przed podziałem działka nr 228/1).

Ponadto, *inwestor* w ww. piśmie z dnia 27 października 2020 r., w nawiązaniu do pkt 4 ww. wezwania organu odwoławczego z dnia 24 sierpnia 2020 r., odnosząc się do różnicy w prędkości projektowej określonej *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach* (60 km/h) oraz w projekcie budowlanym (50 km/h), poinformował, że określenie w projekcie budowlanym prędkości projektowej jako 50 km/h stanowi omyłkę. Wszystkie parametry techniczne drogi odpowiadają parametrom technicznym określonym dla prędkości projektowej 60 km/h.

Odnosząc się do natomiast do kwestii kategorii obciążenia ruchem, *inwestor* poinformował, iż określenie kategorii ruchu jako KR5 w projekcie budowlanym zatwierdzonym *decyzją Wojewody Łódzkiego* wynika z nieprawidłowej prognozy dotyczącej natężenia ruchu autobusowego przedstawionej w projekcie budowlanym branży drogowej. *Inwestor* wyjaśnił, iż omyłkowo przyjęto skumulowany wskaźnik wzrostu dla autobusów w horyzoncie 2008 - 2040 wynoszący 1,15 jako wskaźnik wzrostu rocznego. *Inwestor* wskazał, iż dokonano ponownej analizy ruchu, uwzględniając także zmianę horyzontu czasowego oddania drogi do użytkowania (przyjęto horyzont 2022 - 2041). Zgodnie z wyliczeniami określono kategorię ruchu na KR 4, tj. zgodnie z warunkami określonymi *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Mając na względzie powyższe, *inwestor* poinformował, iż przedłoży do organu odwoławczego projekt budowlany uwzględniający prawidłowe określenie prędkości projektowej, jako 60 km/h i prawidłowe określenie kategorii obciążenia ruchem jako KR 4, celem konwalidacji decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w tym zakresie. Stosowane materiały zostały przedłożone przez *inwestora* przy
ww. piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r.

Ponadto, *Minister* analizując załączniki graficzne do zaskarżonej decyzji stwierdził, iż na dokumentacji mapowej zatwierdzonej *decyzji Wojewody Łódzkiego*, działki niezbędne do zajęcia na podstawie
art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* (tj. działki stanowiące tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej), zostały nieprawidłowo objęte linią rozgraniczającą teren inwestycji. Ten błąd znalazł swoje konsekwencje w zapisach pkt 12 i 13 na str. 10 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, gdzie wskazano,
iż wymienione w tych punktach działki niezbędne do nieodpłatnego zajęcia na podstawie art. 20a ust.
1 *specustawy drogowej*, znajdują się w części lub w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji.

Natomiast działki niezbędne do zajęcia na podstawie art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, powinny zostać objęte odrębną linią, oznaczającą granice terenu, co do którego zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia w oparciu o art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*. Co więcej,
w zapisie na str. 10 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, organ I instancji wskazując na konieczność zawarcia porozumienia dotyczącego zajęcia terenu wód płynących powołał w tym zakresie przepis uchylonej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121).

W konsekwencji, zachodziła konieczność zastąpienia linii rozgraniczającej teren inwestycji na działkach zajmowanych na podstawie art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, odrębną linią, oznaczającą granice terenu, co do którego zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia w oparciu o art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, jak również dokonania niezbędnych korekt w tym zakresie w pkt 12 i 13
na str. 10 *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Przy ww. piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. *inwestor* przedłożył odpowiednie rysunki mapy
z proponowanym przebiegiem drogi, projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego branży drogowej, zawierające zmiany oznaczenia linii zajęć niezbędnych
do nieodpłatnego zajęcia na podstawie art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, z: „linii rozgraniczającej teren inwestycji” na: „linia zajęcia terenów wód płynach oraz terenów linii kolejowej, o którym mowa
w art. 20a specustawy drogowej”.

Ponadto, z zapisu znajdującego na str. 2 zaskarżonej decyzji i z projektu budowlanego zatwierdzonego *decyzją Wojewody Łódzkiego*wynika, iż w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej przewidziano wyburzenie znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji domów jednorodzinnych wraz z zabudową towarzyszącą (pomieszczenia gospodarcze). W takim przypadku, decyzja o zezwoleniu
na realizację planowanej inwestycji drogowej powinna określać obowiązek i termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
c *specustawy drogowej)* i zezwalać na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
j *specustawy drogowej*), bez jednoczesnego określenia ograniczeń w korzystaniu, o których mowa w art. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, skoro prace rozbiórkowe przewidziano w całości w liniach rozgraniczających teren inwestycji.

Jednakże w *decyzji Wojewody Łódzkiego*nie określono obowiązku i terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania, pomimo, iż zakres inwestycji wymieniony na str. 2 zaskarżonej decyzji wskazuje na konieczność wykonania ww. prac rozbiórkowych. Brak zatem orzeczenia w tym zakresie rodził po stronie organu odwoławczego obowiązek uzupełnienia *decyzji Wojewody Łódzkiego*.

Wobec powyższego, w ww. piśmie z dnia 24 sierpnia 2020 r., znak: DLI-II.7621.34.2020.ML.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wskazania terminu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania. Termin, o którym mowa w przepisie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. c *specustawy drogowej* nie musi być określony ściśle co do dnia. W ww. piśmie z dnia 27 października 2020 r. *inwestor* określił termin rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych
do dalszego użytkowania, w związku z planowaną rozbudową drogi wojewódzkiej nr 713, jako nie później niż do dnia 30 grudnia 2021 r.

Ponadto, organ odwoławczy uznała za niewystarczające zapisy na str. 3 *decyzji Wojewody Łódzkiego* dotyczące możliwości rozbudowy w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej innych dróg publicznych.

Zaznaczy należy, iż w dniu 27 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r.
o zmianie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1590). Jednym z podstawowych skutków ww. nowelizacji jest możliwość określania pasów drogowych innych dróg publicznych, które są niezbędne do rozbudowy w związku z planowanym przedsięwzięciem
(art. 11f ust. 1 pkt 2 *specustawy drogowej*) oraz możliwość dokonania podziału działek niezbędnych do takiej rozbudowy (art. 12 ust. 1 i ust. 2 *specustawy drogowej*). Daje to możliwość dokonania podziału działek w zakresie niezbędnym zarówno dla budowy/rozbudowy drogi głównej (w przedmiotowej sprawie – drogi wojewódzkiej), jak i innych dróg publicznych (w przedmiotowej sprawie – dróg gminnych).

Taka konstrukcja ma za zadanie ułatwienie przekazania przez *inwestora* na rzecz właściwego zarządcy drogi, odcinków innych dróg publicznych wybudowanych w związku z inwestycją drogową, na co
w szczególności wskazuje brzmienie art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*. Zgodnie z art. 11f ust
2a *specustawy drogowej,* decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowejstanowi podstawę
do przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt
8 lit. g *specustawy drogowej*, właściwym zarządcom dróg. Zgodnie zaś z art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
g *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera ustalenia dotyczące obowiązku budowy lub przebudowy innych dróg publicznych, jak również zezwolenie
na wykonanie tego obowiązku (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż na str. 3 *decyzji Wojewody Łódzkiego* organ I instancji co prawda prawidłowo ustalił obowiązek budowy innych dróg publicznych, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, jednakże nie wskazał przy tym, iż zezwala na wykonanie tego obowiązku (art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. j *specustawy drogowej*). Brak zatem orzeczenia w powyższym zakresie rodził po stronie organu odwoławczego obowiązek uzupełnienia *decyzji Wojewody Łódzkiego* w tym przedmiocie.

Ponadto, analizując akta przedmiotowej sprawy organ odwoławczy stwierdził, iż Wojewoda Łódzki pominął, iż dla działek nr 375, z obrębu Sługocice i nr 758/7, z obrębu 21 M. Tomaszów Mazowiecki, *inwestor* przedłożył oświadczenia o prawie do dysponowania nimi na cele budowlane i z tego powodu
w treści wniosku o wydanie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, nie wniósł
o określenie w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ograniczeń w korzystaniu z tych nieruchomości dla wykonania obowiązku przebudowy kanalizacji deszczowej (ww. działka nr 758/7)
i przebudowy sieci telekomunikacyjnej (ww. działka nr 375).

Mając na uwadze, iż *inwestor* przedłożył oświadczenia o prawie do dysponowania na cele budowlane
w stosunku do ww. działek nr 375 i nr 758/7, Wojewoda Łódzki w zaskarżonej decyzji powinien ustalić jedynie obowiązek przebudowy kanalizacji deszczowej na ww. działce nr 758/7 i przebudowy sieci telekomunikacyjnej na ww. działce nr 375 i zezwolić na wykonanie tych obowiązków, bez jednoczesnego określenia ograniczeń w korzystaniu z ww. działek nr 375 i nr 758/7 dla realizacji wskazanych obowiązków.

Ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej*, tworzy tytuł prawny do władania nieruchomością na cele budowlane. Konieczne jest zatem jedynie w stosunku do tych nieruchomości dla których *inwestor* nie przedłożył oświadczenia o prawie
do dysponowania nimi na cele budowlane. Skoro jednak dla ww. działek nr 375 i nr 758/7, *inwestor* takie oświadczenia przedłożył, to nie ma podstaw prawnych, aby *inwestor* posiadł podwójny tytuł prawny
do tej samej nieruchomości, tj. wynikający zarówno z administracyjnoprawnego ograniczenia
w korzystaniu orzeczonego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie
art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. i *specustawy drogowej* (tzw. „służebność publiczna”), jak i posiadanego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, skoro te dwie instytucje prawne dotyczą *de facto* tego samego, tj. dają *inwestorowi* tytuł prawny do władania nieruchomością
na cele budowlane.

Konsekwencją opisanych powyżej błędów w *decyzji Wojewody Łódzkiego* oraz w załącznikach graficznych do tej decyzji, jak również przedłożonych przez *inwestora* wyjaśnień i zamiennych dokumentów, są dokonane - na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* - zmiany, szczegółowo określonej
w punkcie I i II niniejszej decyzji.

Mając na uwadze wskazanie *inwestora* zawarte w piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., iż zmienia wniosek
o wydanie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, poprzez wyłączenie z jego zakresu obowiązku przebudowy drogi gminnej, ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na cel przebudowy drogi gminnej i zezwolenia na przebudowę drogi gminnej w odniesieniu do terenu
ww. działki nr 228/23 (przed podziałem działka nr 228/1), uznać należy, że postępowanie prowadzone
w tym zakresie wobec tej działki stało się bezprzedmiotowe.

Przepis art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* nie precyzuje przyczyn umorzenia w postępowaniu odwoławczym postępowania pierwszej instancji, niemniej w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że organ umarzając postępowanie organu pierwszej instancji, kieruje się przesłankami określonymi w art. 105 § 1 *kpa*, czyli spowodowaną jakimikolwiek przyczynami bezprzedmiotowością postępowania (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 245/10). Stosownie do treści art. 105 § 1 *kpa*,
w sytuacji, gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo
w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio
w całości albo w części.

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 *kpa*, to brak przedmiotu postępowania. Przesłanka bezprzedmiotowości występuje wtedy, gdy brak jest podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle, bądź nie ma postaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego, czy też tylko w drodze postępowania administracyjnego prowadzonego przed rozstrzygającym w sprawie organem pierwszej instancji. Postępowanie administracyjne może więc toczyć się jedynie w sytuacji, gdy ma swój „przedmiot”. Przedmiotem procesu administracyjnego jest natomiast konkretna sprawa indywidualnego podmiotu,
w której na podstawie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących organy administracyjne
są władne podjąć decyzję administracyjną, albo orzekając w niej o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu, albo stwierdzając o niedopuszczalności takiego orzekania.

Bezprzedmiotowe może być postępowanie zarówno z powodu braku przedmiotu faktycznego
do rozpoznania sprawy, jak również z powodu braku podstawy prawnej do wydania decyzji w zakresie żądania wnioskodawcy. W takiej sytuacji drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków zamyka,
a jednocześnie kończy bieg postępowania w danej instancji, umorzenie postępowania (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1167/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 292/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt
II SA/Ol 190/10).

Zgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1 *kpa* postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z postępowaniem wszczynanym
na wniosek, stosownie do przepisu art. 11a *specustawy drogowej.* Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje wojewoda, na wniosek właściwego zarządcy drogi. Specyfika takiego rodzaju postępowania przejawia się w fakcie, iż może zostać ono zainicjowane tylko przez określony podmiot - organ nie może działać z urzędu, jak również inne strony nie mają możliwości wpływu
na wszczęcie postępowania.

W postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wniosek nie tylko inicjuje postępowanie, ale wyraża wolę *inwestora* na rozstrzygnięcie sprawy. Wola ta musi istnieć przez cały tok postępowania, aby można było mówić, że postępowanie ma przedmiot. Tylko istnienie woli *inwestora* pozwala doprowadzić sprawę do rozstrzygnięcia merytorycznego. W omawianym przypadku w ww. piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. *inwestor* zrezygnował z wykonania na ww. działce nr 228/23 przebudowy drogi gminnej. Niezależnie od tego, w jakim czasie okoliczność ta zaistnieje, organ rozpoznający sprawę ma obowiązek ją uwzględnić.

Z dyspozycji art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* wynika, że dopuszczalne jest uchylenie zaskarżonej decyzji
w części i umorzenie w tym zakresie postępowania przed organem pierwszej instancji. W niniejszej sprawie bezprzedmiotowość postępowania, we wskazanym wyżej zakresie, zaistniała z powodu odstąpienia przez *inwestora* od wykonania prac na ww. działce, co stanowi o bezprzedmiotowości postępowania organu pierwszej instancji w tym zakresie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, w punkcie I niniejszej decyzji, *Minister* uchylił zaskarżoną *decyzję Wojewody Łódzkiego* w części dotyczącej ustalenia obowiązku przebudowy drogi gminnej na ww. działce nr 228/23, określenia ograniczenia w korzystaniu z tej działki dla realizacji wymienionego obowiązku i zezwolenia na jego wykonanie, oraz umorzył postępowanie organu I instancji w tym zakresie.

Natomiast w pkt II niniejszej decyzji organ odwoławczy dokonał korekt w odpowiednich jednostkach redakcyjnych zaskarżonej *decyzji Wojewody Łódzkiego* i w załącznikach graficznych do tej decyzji,
co pozwoliło skorygować błędy i nieścisłości w *decyzji Wojewody Łódzkiego* oraz w załącznikach graficznych do tej decyzji, o których była mowa powyżej w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Wskazać przy tym należy, iż zamienna dokumentacja mapowa i projektowa, zatwierdzona w pkt II niniejszej decyzji, uwzględnia wyłączenie z zakresu inwestycji przebudowy drogi gminnej na ww. działce
nr 228/23.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięć, o których w pkt I i II przedmiotowej decyzji, uznał, że nie naruszają one zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, organ odwoławczy stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom *specustawy drogowej* oraz, że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołanie *PKP S.A.*, 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 zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania
i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

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

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

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym poglądem dotyczącym przedmiotowej materii (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), organ właściwy do wydania decyzji o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej nie jest upoważniony do korygowania rozwiązań przyjętych we wniosku o wydanie ww. decyzji. To inwestor samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych i następnie techniczno-wykonawczych inwestycji, mając na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości.

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

Naczelny Sąd Administracyjny przywołał w ww. postanowieniu stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, w którym Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny trafnie zwrócił uwagę, że po pierwsze, drogi są budowane nie
w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych 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 (dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich – zarząd województwa, dla dróg powiatowych – zarząd powiatu, a dla dróg gminnych – odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta).

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

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 24 sierpnia 2020 r., znak: DLI-II.7621.34.2020.ML.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zarzutów podniesionych przez *PKP S.A.* W piśmie z dnia 27 października 2020 r., znak: ID.611.1012.2020.RC.713, *inwestor* odniósł się do uwag *PKP S.A*, wskazując, iż w jego ocenie nie zasługują one na uwzględnienie.

Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał *PKP S.A*. przy piśmie z dnia 5 stycznia 2021 r., znak: DLI-II.7621.34.2020.ML.5, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz o możliwości przeglądania akt sprawy. W piśmie z dnia 25 stycznia 2021 r., znak: KNWa4.6141.134.2019.EŻ/27, skarżąca spółka nie zgodziła się z argumentacją *inwestora*, podnosząc dodatkowo, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* narusza art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, poprzez jego niezastosowanie, na skutek czego nie będzie możliwe w myśl art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*, przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwemu zarządcy drogi.

Za niezasadne należy uznać zarzuty *PKP S.A.* dotyczące naruszenia art. 11d ust. 1 pkt 3 i art. 12 ust.
1 *specustawy drogowej*, poprzez ich niezastosowanie, na skutek czego nie dokonano podziału ww. działek nr 1/3, z obrębu 14 oraz nr 1/1, z obrębu 19 w gminie Tomaszów Mazowiecki M. i naruszenia art. 12 ust. 4 i ust. 4f *specustawy drogowej*, poprzez ich niezastosowanie, co spowodowało brak przejęcia za odszkodowaniem części ww. działek. Łączy się to z niezasadnymi zarzutami naruszenia procedury administracyjnej w zakresie należytego wyjaśnienia sprawy w tym zakresie, tj. art. 7, art. 77
§ 1 i art. 80 *kpa*.

Na wstępie zaznaczyć należy, iż każdy z właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości oraz osób mających inne prawa do nieruchomości jest stroną postępowania w sprawie wydania decyzji
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jedynie w części dotyczącej jego nieruchomości. Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ale wyłącznie w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej.

W odwołaniu spółka *PKP S.A.* zaskarżyła *decyzję Wojewody Łódzkiego* w zakresie działki nr 1/3,
z obrębu 14 oraz działki nr 1/1, z obrębu 19 w gminie Tomaszów Mazowiecki M. Z akt sprawy wynika,
iż ostateczną decyzją z dnia 28 listopada 2016 r., znak: GN-II.752.3.2016.KZ, Wojewoda Łódzki ustanawiał na rzecz *PKP S.A.* prawo użytkowania wieczystego ww. działki nr 1/3, z obrębu 14 w gminie Tomaszów Mazowiecki M. Z akt sprawy i informacji przekazanych przez Wojewodę Łódzkiego w piśmie z dnia 7 września 2020 r., znak: IR-II.7820.19.2018.MN/AK wynika, iż natomiast ostateczną decyzją
z dnia 9 maja 2019 r., znak: GN-II.752.6.2016.KZ, Wojewoda Łódzki odmówił stwierdzenia nabycia przez *PKP S.A.* prawa użytkowania wieczystego gruntu Skarbu Państwa, położonego w Tomaszowie Mazowieckim, w obrębie 19, oznaczonego jako działka nr 1/1, wraz z prawem własności naniesień znajdujących się na tym gruncie.

W ww. piśmie z dnia 25 stycznia 2021 - stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu odwoławczego
z dnia 5 stycznia 2021 r., znak: DLI-II.7621.34.2020.ML.5 - do dostarczenia dokumentów potwierdzających tytuł prawny *PKP S.A.* do ww. działki nr 1/1, skarżąca spółka wskazała, iż korzysta
z tej działki jako samoistny posiadacz. Jednakże interes posiadacza, jako niemający charakteru pochodnego z prawem własności nieruchomości (w tym przypadku prawo chronione, z którego wywodzony jest interes prawny), ma wyłącznie charakter faktyczny, a nie prawny. Posiadanie jest bowiem cechą stanu faktycznego, a nie prawnego. Nie ma bowiem normy prawa materialnego, która dawałaby *PKP S.A.* tytuł prawny do ww. działki nr 1/1.

W świetle powyższego, wskazać należy, iż *PKP S.A.* nie ma interesu prawnego do zaskarżenia *decyzji Wojewody Łódzkiego* w części dotyczącej ww. działki nr 1/1.

Niezależnie od powyższego, *Minister* stwierdza, iż *decyzja Wojewody Łódzkiego* w zakresie dotyczącym sposobu zajęcia ww. działki nr 1/3 (będącej w użytkowaniu wieczystym *PKP S.A.*) i ww. działki nr 1/1 (będącej jedynie w posiadaniu samoistnym *PKP S.A.*), jest prawidłowa.

W pkt 12 *decyzji Wojewody Łódzkiego*, ww. działki nr 1/1 i nr 1/3 zostały wymienione, jako podlegające nieodpłatnemu zajęciu na czas realizacji inwestycji, ze względu na konieczność przejścia inwestycji przez teren linii kolejowej. Wskazać należy, iż art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* stanowi,
że w przypadku gdy inwestycja drogowa wymaga przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji tej inwestycji.

Z decyzji Nr 14 Ministra Infrastruktury z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 38, z późn. zm.), wynika,
iż ww. działki nr 1/3 i nr 1/1, zostały uznane jako tereny zamknięte, zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Zauważyć przy tym należy, iż rzeczone działki były także już ujęte w załączniku do uchylonej decyzji nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r.
w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (obowiązującej w dniu wydania *decyzji Wojewody Łódzkiego*).

Z informacji przedstawionych przez *inwestora* w ww. piśmie z dnia 27 października 2020 r., znak: ID.611.1012.2020.RC.713 wynika, iż w stanie faktycznym działka 1/1 stanowi teren zamknięty kolejowy przez który przebiega linia kolejowa nr 25 Tomaszów Mazowiecki - Jeleń. Działka obejmuje rozległy obszar, na którego części oprócz linii kolejowej zlokalizowane są fragment drogi wojewódzkiej Nr 713, sieci uzbrojenia terenu, rów melioracyjny oraz inne elementy zagospodarowania terenu w tym fragment drogi gminnej Nr 116626E.

Działkę 1/3 cechuje podobny stan zagospodarowania, przy czym nie przebiega przez jej teren droga wojewódzka Nr 713 lecz ww. droga gminna Nr 116626E, której fragment przewidziany jest do przebudowy w ramach inwestycji drogowej. Przebudowa tej drogi planowana jest do realizacji w części na podstawie zajęcia, o którym mowa w art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* (w zakresie w jakim droga przebiega przez działki nr 1/1 i nr 1/3), a w części na podstawie ograniczeń i zezwoleń o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej* (wzakresie w jakim droga przebiega przez działkę nr 157, z obrębu 14 M. Tomaszów Mazowiecki).

*Specustawa drogowa* posługując się ww. art. 20a ust. 1 tego aktu prawnego pojęciem „terenów linii kolejowej”, nie definiuje tego pojęcia. Stąd, kierując się regułami wykładni systemowej mającymi na celu zapewnienie spójności systemu prawnego, należy odwołać się do definicji pojęcia „linii kolejowej” zawartego w ustawie kompleksowo regulującej kwestie związane z infrastrukturą kolejową i ruchem kolejowym, czyli do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1043), zwanej dalej „*ustawą o transporcie kolejowym*”.

Pod pojęciem linii kolejowej należy rozumieć wyznaczoną przez zarządcę infrastruktury drogę kolejową przystosowaną do prowadzenia ruchu pociągów (art. 4 pkt 2 *ustawy* *o transporcie kolejowym*).
Droga kolejowa to z kolei tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z elementami wymienionymi w pkt 2-12 załącznika nr 1 do *ustawy o transporcie kolejowym*, o ile są z nimi funkcjonalnie połączone, niezależnie od tego, czy zarządza nimi ten sam podmiot (art. 4 pkt 1a *ustawy o transporcie kolejowym*).

Definicja linii kolejowej została zmieniona ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy
o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw [(Dz. U. z 2016 r. poz. 1923)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytanjwgi4to). Przed przedmiotową nowelizacją, linia kolejowa definiowana była jako droga kolejowa mającą początek i koniec wraz
z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami.

Z uzasadnienia projektu ww. ustawy nowelizującej (Druk sejmowy VIII kadencji Nr 840), wynika,
iż „poprawiona została definicja linii kolejowej. Jednoznacznie wskazano, że o tym, czy droga kolejowa jest linią kolejową, decyduje zarządca infrastruktury. Warunkiem koniecznym uznania drogi kolejowej
za linię kolejową jest jej przystosowanie do prowadzenia ruchu pociągów”.

Z powyższego wynika, iż droga kolejowa może być linią kolejową. O tym, czy droga kolejowa jest linią kolejową, decyduje zarządca infrastruktury, który nadaje jej ten status i znosi go (patrz [art. 5 ust. 1 pkt
1 lit. a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcnrugq3tqltqmfyc4nbqgu3deobsgm) *ustawy o transporcie kolejowym*). W literaturze podnosi się, że pojęcie drogi kolejowej stanowi fundament ustalenia treści definicji legalnych takich terminów, jak „linia kolejowa”, a w rezultacie niemal wszystkich pojęć zawartych w treści słowniczka ustawowego z art. 4 *ustawy* *o transporcie kolejowym*
(A. Celejewska, P. Ciszak, M. Karcz-Kaczmarek, R. Lewicka, M. Lewicki, A. K. Modrzejewski,
A. Ostanek, M. Rypina, P. Wajda, K. Wlaźlak, w: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o transporcie kolejowym, s. 39 [za:] Art. 4 TrKolejU Wojciechowska 2019, wyd. 1, Legalis).

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do *ustawy o transporcie kolejowym*, w skład infrastruktury kolejowej wchodzą następujące elementy, pod warunkiem że tworzą część linii kolejowej, bocznicy kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania:

1) tory kolejowe, w tym rozjazdy i skrzyżowania torów, wchodzące w ich skład szyny, szyny żłobkowe, kierownice, odbojnice, prowadnice, zwrotnice, krzyżownice i inne elementy rozjazdów, podkłady kolejowe i przytwierdzenia, drobne elementy nawierzchni kolejowej, podsypka w tym tłuczeń i piasek;

2) obrotnice i przesuwnice;

3) podtorze, w szczególności nasypy i przekopy, systemy kanałów i rowów odwadniających, rowy murowane, ściany osłonowe, roślinność posadzona w celu ochrony skarp;

4) obiekty inżynieryjne: mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad
i pod torami, mury oporowe i umocnienia skarp;

5) nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, w tym urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, urządzenia służące
do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności; budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują; przytorowe urządzenia kontroli bezpiecznej jazdy pociągów i wykrywania stanów awaryjnych w przejeżdżającym taborze; hamulce torowe; urządzenia do ogrzewania rozjazdów;

6) perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego;

7) rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych, wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych;

8) drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne;

9) przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego;

10) systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa;

11) urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, kable zasilające pomiędzy podstacjami i przewodami jezdnymi, sieć trakcyjna wraz
z konstrukcjami wsporczymi, trzecia szyna z konstrukcjami wsporczymi;

12) grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt
1-11.

Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, dotyczące zakresu pojęciowego „linii kolejowej” i „drogi kolejowej” należy dojść do wniosku, iż ww. działki nr 1/1 i nr 1/3, przed wydaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego*, stanowiły już wyodrębniony ewidencyjnie grunt, o którym mowa w pkt 12 załącznika nr 1 do *ustawy o transporcie kolejowym*, na którego terenie zlokalizowana jest droga kolejowa, wraz
z elementami infrastruktury kolejowej. W niniejszej sprawie droga kolejowa stanowi jednocześnie linię kolejową. A zatem ww. działki nr 1/1 i nr 1/3, stanowią niezaprzeczalnie wyodrębniony ewidencyjnie teren linii kolejowej.

W konsekwencji prace planowane przez *inwestora* na tych działkach, jako stanowiących teren linii kolejowej, mogą być realizowane w oparciu o art. 20a *specustawy drogowej*.

Zauważyć przy tym należy, iż w doktrynie art. 20a *specustawy drogowej*, traktowany jest jako przepis szczególny regulujący sposób zajmowania terenów kolejowych, jeżeli zajęcie to spowodowane jest budową drogi publicznej także w tych obszarach, co wynika z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (por. Art. 20a InwDrogPublU Wolanin 2010, wyd. 2). Przepis ten stanowi zatem *lex specialis* zarówno w stosunku do tych przepisów *specustawy drogowej* regulujących podział
i przejmowanie na własność zarządcy drogi działek zajętych w części pod drogę, jak również tych przepisów *ustawy* *o drogach publicznych*, regulujących własność dróg. Zasadą jest bowiem geodezyjne wyodrębnienie drogi w terenie i przekazanie gruntu zajętego na ten cel na własność odpowiedniego zarządcy drogi. Jednak jak zaś wiadomo, *lex specialis derogat legi generali*.

Z tych względów za nieuzasadnione należało uznać zarzuty naruszenia prawa materialnego wskazujące na konieczność dokonania podziału ww. działek nr 1/1 i nr 1/3. Wymóg taki nie został ustanowiony
w stosunku do terenów linii kolejowej ani w ww. art. 20a ust. 1, ani w innych przepisach *specustawy drogowej*. Brak jest zatem podstaw do żądanego przez *PKP S.A.* podziału ww. działek i przejęcia ich części na własność Województwa Łódzkiego.

Ponadto, zauważyć należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 8 lit. g *specustawy drogowej*, wniosek
o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej musi zawierać opinię właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej - w odniesieniu do linii kolejowej.

W niniejszej sprawie właściwym zarządcą infrastruktury kolejowej - w odniesieniu do ww. linii kolejowej
- jest spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PLK S.A.), która zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy
z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2020 r. poz. 292), z dniem wpisu do rejestru handlowego [obecnie Krajowego Rejestru Sądowego, na podstawie art. 86 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym ([Dz. U. z 2019 r. poz. 1500](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytgojwguzdo), 1655 i 1798), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.], wstąpiła w prawa i obowiązki PKP S.A. w zakresie zarządzania liniami kolejowymi,
w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 14 ust. 2 pkt 2 (tj. *ustawy o transporcie kolejowym*).

W myśl art. 15 ust. 4a i 4b ww. ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, PLK S.A. zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach *ustawy o transporcie kolejowym*,
z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy wraz z zajętymi pod nie gruntami. Wyłączenie to nie obejmuje budowli położonych na gruntach wchodzących w skład linii kolejowych.

*Inwestor* dołączył do wniosku opinię PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych
w Skarżysku – Kamiennej z dnia 10 lipca 2018 r., znak: IZDK1c-505/43/2/2018, wydaną na podstawie art.11d ust. 1 pkt 8 *specustawy drogowej*, opiniującą ww. inwestycję bez uwag.

Odnosząc się do przywołanego w odwołaniu *PKP S.A.* pisma Zarządu Dróg Wojewódzkich w Łodzi
z dnia 25 marca 2019 r., znak: ID.611.307.2019.RC.713, należy podkreślić, iż z treści tego pisma (którego kopia została załączona do odwołania), jak i wyjaśnień przedstawionych przez *inwestora*
w ww. piśmie z dnia 27 października 2020 r. wynika, iż Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi wskazał,
że w świetle art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, uznaje podział i przejęcie części działek w trybie określonym *specustawą drogową* za niemożliwe.

Jak wskazano w przywołanym piśmie, ze względu na celowość regulacji stanu własności i władania gruntem przedmiotowych działek (lokalizacja istniejącej drogi wojewódzkiej na terenie PKP), Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi wyraził zainteresowanie oraz zadeklarował zlecenie wykonania podziału działek nr 1/1 oraz nr 1/3, oraz nabycia ich na rzecz Województwa Łódzkiego w trybie art. 39 ust. 3 ww. ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ww. ustawy z dnia 8 września 2000 r., mienie PKP SA może być przekazywane nieodpłatnie, w drodze umowy na własność jednostkom samorządu terytorialnego, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu.

Wyrażenie zainteresowania podziałem i nieodpłatnym przejęciem nieruchomości nie dotyczyło zatem
w żaden sposób procedury przygotowania inwestycji realizowanej w trybie określonym *specustawą drogową*. Wskazać przy tym należy, iż organy administracyjne właściwe do wydania zezwolenia
na realizację inwestycji drogowej nie posiadają kompetencji do kontroli ustaleń o charakterze cywilnoprawnym zawartych między Zarządem Dróg Wojewódzkich w Łodzi, a skarżącą spółką (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2702/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt
VII SA/Wa 1689/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za całkowicie chybiony należy uznać zarzut *PKP S.A.*, iż część ww. działek, w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji drogowej, zostanie trwale zajęta pod infrastrukturę drogową.

Na wstępie zaznaczyć należy, jak już to opisano powyżej, iż droga wojewódzka Nr 713 znajduje się wyłącznie na ww. działce 1/1 (będącej jedynie w posiadaniu *PKP S.A.*). Na działce tej, oprócz drogi wojewódzkiej znajduje się również fragment drogi gminnej Nr 116626E. Natomiast przez ww. działkę
nr 1/3 (będącą w użytkowaniu wieczystym *PKP S.A.*) nie przebiega droga wojewódzka Nr 713 lecz
ww. droga gminna Nr 116626E. Lektura odwołania *PKP S.A.* wskazuje, jakoby fragment drogi wojewódzkiej i drogi gminnej na terenie ww. działki nr 1/1 i fragment drogi gminnej na terenie
ww. działki nr 1/3 stanowił, obrazowo rzecz ujmując, nowy element tych działek wcześniej, tj. przed wydaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego*, drogi wojewódzkiej i drogi gminnej na tej działkach nie było.

Zauważyć należy, iż inwestycja będąca przedmiotem *decyzji Wojewody Łódzkiego* o zezwoleniu
na realizację inwestycji drogowej stanowi rozbudowę już istniejącej drogi wojewódzkiej i związanej
z tym konieczności przebudowy fragmentu istniejącej drogi gminnej, funkcjonującej jeszcze przed nabyciem przez *PKP S.A.* prawa użytkowania wieczystego ww. działki o nr 1/3. Jak wyjaśnił *inwestor*, droga funkcjonująca obecnie jako droga wojewódzka Nr 713 na mocy uchwały Nr 192 Rady Ministrów
z dnia 2 grudnia 1985 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych, została zaliczona
do kategorii dróg krajowych jako droga Nr 713 o przebiegu Łódź - Andrespol - Kurowice - Ujazd
- Tomaszów Maz. - Januszewice. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. wydanego w oparciu o art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.), droga Nr 713 została zaliczona do kategorii dróg wojewódzkich.

Zatem opisany w odwołaniu stan funkcjonowania fragmentu drogi wojewódzkiej i drogi gminnej
na terenie kolejowym zamkniętym, będącym własnością Skarbu Państwa, trwa od dnia nabycia przez *PKP S.A.* prawa użytkowania wieczystego ww. działki nr 1/3, nie czyniąc, wbrew twierdzeniom podniesionym w odwołaniu, niemożliwym wykonywanie obowiązków zarządcy drogi, o których mowa
w art. 20 *ustawy o drogach publicznych*.

W konsekwencji, jako dowolne należy uznać stwierdzenie *PKP S.A.*, iż w wyniku wydania *decyzji Wojewody Łódzkiego* dojdzie do trwałego zajęcia terenu ww. działek nr 1/1 i nr 1/3, który zostanie trwale zabudowany obcymi nakładami i *PKP S.A*. zostanie trwale ograniczone w prawie do korzystania
z nieruchomości, co stanowi naruszenie art. 233 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.). Ten stan rzeczy, tj. posadowienie fragmentu drogi wojewódzkiej i drogi gminnej na terenie kolejowym zamkniętym, będącym własnością Skarbu Państwa, przecież istniał już długo przed wydaniem *decyzji Wojewody Łódzkiego* i najwyraźniej przez ten okres czasu nie budził zastrzeżeń i obaw skarżącej spółki. Jeśli zaś w ocenie skarżącej spółki nie całe
ww. działki powinny stanowić teren linii kolejowej, to zadaniem spółki jest uregulowanie tego stanu.

Natomiast wyraźnie podkreślić należy, iż decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawana w postępowaniu uregulowanym przepisami szczególnymi *specustawy drogowej* (której celem uchwalenia było zdecydowane uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg krajowych), nie może służyć jako narzędzie regulacji istniejących zaszłości ewidencyjnych, własnościowych dotyczących posadowienia infrastruktury na danym terenie.

W regulacji prawnej art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej*, dopuszczalność zajęcia terenu linii kolejowej przez zarządcę drogi nie została uzależniona od formy prawnej, w ramach której teren ten jest zarządzany oraz faktycznej zgody podmiotu sprawującego władztwo nad tym terenem. Ustawodawca
w art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* ustanowił jednolity oraz prosty w swojej konstrukcji sposób umożliwiający zajęcie terenu linii kolejowej przy jednoczesnym potwierdzeniu wynikającego z prawa cywilnego prawa do odszkodowania za wynikłe z zajęcia tego terenu szkody (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 1077/16, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zgodnie bowiem z art. 20a ust. 4 i 5 *specustawy drogowej*
za szkody powstałe w wyniku działań, o których mowa w art. 20 ust. 1, przysługuje odszkodowanie ustalane na zasadach wynikających z Kodeksu cywilnego. Do zapłaty odszkodowania jest obowiązany właściwy zarządca drogi.

Za niezasadny należy uznać zarzut *PKP S.A*. dotyczący naruszenia art. 11f ust. 1 pkt 8 lit.
g *specustawy drogowej*, poprzez jego niezastosowanie, na skutek czego nie będzie możliwe w myśl art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej* przekazania wybudowanych i oddanych do użytkowania innych dróg publicznych właściwemu zarządcy drogi.

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej, na ww. działce nr 1/1, oprócz drogi wojewódzkiej
Nr 713, zlokalizowana jest także droga gminna Nr 116626E, która to droga gminna przebiega również przez fragment działki nr 1/3. Droga gminna Nr 116626E przewidziana jest jedynie do przebudowy,
a nie budowy/rozbudowy, w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej. O czym była już mowa powyżej w niniejszej decyzji, przebudowa drogi gminnej planowana jest do realizacji w części na podstawie zajęcia, o którym mowa w art. 20a ust. 1 *specustawy drogowej* (w zakresie w jakim droga przebiega przez działki nr 1/1 i nr 1/3), a w części na podstawie ograniczeń i zezwoleń o których mowa w art.
11f ust. 1 pkt 8 lit. g, i, j *specustawy drogowej* (wzakresie w jakim droga przebiega przez działkę
nr 157, z obrębu 14 M. Tomaszów Mazowiecki).

Zgodnie powołanym przez skarżącą spółkę art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej*, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do przekazania wybudowanych i oddanych
do użytkowania dróg, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. g, właściwym zarządcom dróg. Wskazany przez skarżącą spółkę art. 11f ust. 2a *specustawy drogowej* nie ma zostawania do ww. drogi gminnej, bowiem droga ta w ramach przedmiotowej inwestycji drogowej ulega jedynie przebudowie,
a nie rozbudowie (nie jest dokonywany podział działek do jej rozbudowy).

Jak już to zostało wyjaśnione powyżej w niniejszej decyzji, głównym powodem dodania do *specustawy drogowej* ww. art. 11f ust. 2a było umożliwienie dokonania podziału działek niezbędnych
do budowy/rozbudowy innych dróg publicznych realizowanych w związku z inwestycją główną
(w niniejszej sprawie dotyczącą rozbudowy drogi wojewódzkiej). W przypadku zatem gdy w ramach realizacji inwestycji będącej przedmiotem wniosku będzie konieczna np. budowa/rozbudowa innych dróg publicznych związana z rozbudową/budową drogi głównej objętej zezwolenie inwestycyjnym
(w niniejszej sprawie – drogi wojewódzkiej), wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może zawierać określenie linii rozgraniczających teren obejmujących jednocześnie teren konieczny do np. budowy/rozbudowy innej drogi publicznej. Wówczas będzie ułatwione przekazanie przez inwestora na rzecz właściwego zarządcy drogi odcinków dróg wybudowanych
w związku z inwestycją drogową, o czym stanowi powołany przez skarżącą spółkę ww. art. 11f ust.
2a *specustawy drogowej*.

Natomiast w *decyzji Wojewody Łódzkiego* prawidłowo nałożono obowiązek przebudowy ww. drogi gminnej (wzakresie w jakim droga przebiega poza terenem kolejowym przez ww. działkę nr 157,
z obrębu 14 M. Tomaszów Mazowiecki), a nie rozbudowy, bowiem *inwestor* przewidział tę drogę jedynie do przebudowy a nie rozbudowy.

Na koniec odpowiedzi na zarzuty *PKP S.A*. warto zauważyć, iż w sprawie o podobnym zakresie
i zarzutach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie prawomocnym wyrokiem z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2274/20, oddalił skargę *PKP S.A*. na decyzję Ministra Rozwoju z dnia
5 października 2020 r., znak: DLI-II.7621.32.2019.EŁ.11 (DLI-II.4621.32.2019.EŁ.), w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor*
w załączonej do wniosku dokumentacji, skorygowanej na etapie postępowania odwoławczego. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ
I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Łódzkiego* - 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 1.1-1.4** - legenda oraz rysunki nr 2.3, nr 2.4 i nr 2.5 mapy w skali 1:500 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie teren,

**Nr 2** -Opracowanie pn. „Opis do Projektu Zagospodarowania Terenu”,

**Nr 3** - Opracowanie pn. „Opis do Projektu Architektoniczno-Budowlanego Branży Drogowej”.

 MINISTER ROZWOJU, PRACY I TECHNOLOGII

 z up.

 Magdalena Słysz

 /podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/