Znak sprawy: DLI-II.7620.44.2022.AW.21 (DLI-III)

Warszawa, 6 grudnia 2024 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 9q ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 697), zwanej dalej „*ustawą o transporcie kolejowym*”, po rozpatrzeniu odwołania (…) sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, reprezentowanej przez r. pr. A.Z., od decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Nr K-2/2021 z dnia 6 lipca 2021 r., znak:   
WIN-I.747.1.3.2021, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla inwestycji pn.: „Prace na linii kolejowej nr 216 na odcinku Działdowo – Olsztyn”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 2 marca 2021 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej „*inwestorem*”, wystąpiła do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla zadania pn.: „Prace na linii kolejowej   
nr 216 na odcinku Działdowo – Olsztyn”. *Inwestor* wniósł jednocześnie o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na uzasadniony interes społeczny   
i gospodarczy.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 6 lipca 2021 r. decyzję Nr K-2/2021, znak: WIN-I.747.1.3.2021, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla zadania pn.: „Prace na linii kolejowej nr 216 na odcinku Działdowo – Olsztyn”, zwaną dalej *„decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego”*, nadając jej jednocześnie rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* odwołanie wniosła (…) sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie. Po rozpatrzeniu ww. odwołania od decyzji Wojewody *Warmińsko-Mazurskiego*, Minister Rozwoju i Technologii decyzją z dnia 4 listopada 2021 r., znak: DLI-II.7620.24.2021.ML.4, zwaną dalej „*decyzją Ministra Rozwoju i Technologii*”, umorzył prowadzone postępowanie odwoławcze.

Na *decyzję Ministra Rozwoju i Technologii,* skarżąca spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Wyrokiem z dnia 25 lutego 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2586/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na *decyzję Ministra Rozwoju i Technologii.* Następnie od ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2022 r. została wniesiona skarga kasacyjna. Wyrokiem z dnia 7 września 2022 r.,   
sygn. akt II OSK 1367/22, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2022 r. oraz zaskarżoną *decyzję* *Ministra Rozwoju i Technologii.*

W odwołaniu, wniesionym w terminie, podlegającym rozpatrzeniu w ramach ponownie prowadzonego przez Ministra Rozwoju i Technologii postępowania w sprawie *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* skarżąca spółka podniosła zarzuty względem decyzji organu wojewódzkiego,jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) – jest obecnie 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 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 powyższe na uwadze, w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego *Minister* rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ I instancji, w tym zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania oraz kończącej je *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*, jak również rozpatrzył zarzuty strony skarżącej.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż w dniu 28 września 2023 r. weszła w życie ustawa   
z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1720), zwana dalej „*ustawą nowelizującą*”. Powyższa ustawa znowelizowała m.in. przepisy *ustawy o transporcie kolejowym*   
(art. 8 *ustawy nowelizującej*). Zgodnie jednak z art. 21 ust. 2 *ustawy nowelizującej*,   
do postępowań o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wszczętych   
i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Tym samym, przedmiotowa sprawa podlega rozpatrzeniu w oparciu   
o dotychczasowe przepisy *ustawy o transporcie kolejowym.*

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

Zgodnie z art. 9o ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, do wniosku o wydanie decyzji   
o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla omawianego przedsięwzięcia załączona została mapa w skali 1:1000 przedstawiająca proponowany przebieg rzeczonej inwestycji oraz mapy z projektami podziału nieruchomości. We wniosku określono również zmiany  
w dotychczasowym przeznaczeniu, zagospodarowaniu i uzbrojeniu terenu oraz wskazano nieruchomości, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa. Wnioskodawca przedłożył również wymagane opinie, o których mowa   
w art. 9o ust. 3 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym,* bądź dowody potwierdzające doręczenie wystąpień o ich wydanie, w przypadku ich niewydania, co należało potraktować jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Ponadto, *inwestor* dołączył do wniosku:

* decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia   
  21 września 2017 r., znak: WOOŚ.4210.5.2017.AZ.25, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa Dworca Olsztyn Główny wraz   
  z modernizacją układu torowo-peronowego i infrastruktury kolejowej” w ramach projektu pn. „Prace na linii kolejowej nr 216 na odcinku Działdowo-Olsztyn”, zwanej dalej „*decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*”,
* decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia   
  23 listopada 2020 r., znak: WOOŚ.420.15.2020.AD.10, w przedmiocie zmiany *decyzji   
  o środowiskowych uwarunkowaniach,* zwaną dalej„*decyzją zmieniającą DUŚ”,*
* decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia   
  1 września 2022 r., znak: WOOŚ.420.12.2022.AZ.1, przenoszącą na rzecz *inwestora decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach* zmienioną *decyzją zmieniającą DUŚ,*
* postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia   
  17 stycznia 2023 r., znak: WOOŚ.420.12.2022.AZ.2, wyjaśniające wątpliwości co do treści ww. decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia   
  1 września 2022 r. w ten sposób, że organ środowiskowy ww. decyzją z dnia   
  1 września 2022 r. przeniósł na rzecz *inwestora* zarówno *decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,* jak i *decyzję zmieniającą DUŚ,* które to postanowienie zostało sprostowane postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska   
  w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2023 r., znak: WOOŚ.420.12.2022.AZ.3,

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej, organ odwoławczy uznał, że zawiera on wszystkie wymagane prawem elementy.

Następnie organ II instancji poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje. W ocenie *Ministra,* Wojewoda Warmińsko-Mazurski prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, poinformował strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z tą dokumentacją,   
a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych   
i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski pismem z dnia 24 marca 2021 r. znak:   
WIN-I.747.1.3.2021, zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej. 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 Warmińsko-Mazurskim strony postępowania wniosły uwagi i zastrzeżenia dotyczące przedmiotowej inwestycji, które organ I instancji przesłał *inwestorowi* w celu zajęcia stanowiska, a ten ustosunkował się do zagadnień poruszonych przez strony postępowania.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wydał w dniu 6 lipca 2021 r. decyzję Nr K-2/2021, znak: WIN-I.747.1.3.2021, o ustaleniu lokalizacji ww. inwestycji w zakresie linii kolejowej. Nadając przedmiotowej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności Wojewoda Warmińsko-Mazurski podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.   
W uzasadnieniu kontrolowanej decyzji organ I instancji, mając na względzie opinię przedstawioną przez *inwestora*, ustosunkował się do uwag stron postępowania.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 9q ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*.

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

Zgodnie z art. 9q ust. 2 *ustawy o transporcie kolejowym,* Wojewoda Warmińsko-Mazurski doręczył ww. decyzję wnioskodawcy oraz wysłał zawiadomienie z dnia 8 lipca 2021 r., znak: WIN-I.747.1.3.2021, o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji, na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Pozostałe strony o wydaniu powyższej decyzji poinformowane zostały   
w drodze obwieszczeń. W zawiadomieniu oraz w obwieszczeniu zamieszczono, zgodnie z art. 9q ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

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

Rozpatrując zaś odwołanie skarżącej strony, w pierwszej kolejności wskazać należy,   
że stosownie do art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), zwanej dalej „*ppsa*”, ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą   
w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Z powyższego wynika, że ilekroć dana sprawa będzie przedmiotem ponownego rozpoznania przez sąd oraz organ administracji publicznej, będą one obowiązane podporządkować się ocenie prawnej wyrażonej w uzasadnieniu poprzednio wydanego wyroku. Związanie sądu oceną prawną oznacza, że orzeczenie sądu wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowoadministracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Ocena prawna wynika nie tylko z sentencji orzeczenia, ale również z jego uzasadnienia (por. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2004 r. sygn. akt FSK 349/2004, opubl. [Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query)).

Związanie organów administracji publicznej oraz sądów oceną prawną oznacza, że w tym zakresie nie mogą one formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonymi wcześniej w orzeczeniu sądowym, i zobowiązane są do podporządkowania się jej   
w pełnym zakresie (por. wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt   
II FSK 1128/06, Legalis). Ocena prawna dotyczyć może w szczególności stanu faktycznego sprawy, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego, kwestii zastosowania określonego przepisu do wydania danego rozstrzygnięcia.

Między oceną prawną a wskazaniami co do dalszego postępowania zachodzi ścisły związek, ponieważ ocena prawna dotyczy dotychczasowego postępowania organów administracji publicznej w sprawie, a wskazania określają sposób postępowania   
w przyszłości (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2440/13, Legalis; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt I GSK 1233/12, Legalis; wyrok NSA z dnia   
6 kwietnia 2006 r., sygn. akt I GSK 2395/05, Legalis). Wskazania stanowią więc konsekwencję oceny prawnej przebiegu postępowania przed organami administracyjnymi. Celem wskazań jest zapobieżenie w przyszłości błędom stwierdzonym przez sąd administracyjny w trakcie kontroli zaskarżonego orzeczenia   
i wytyczenie kierunku działalności organów przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

Rozpatrując ponownie sprawę, *Minister* miał na uwadze ocenę prawną zawartą   
w ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2022 r.,   
sygn. akt II OSK 1367/22, oraz wskazania co do dalszego postępowania.   
Z ww. orzeczenia wynika, iż skarżąca spółka jest stroną postępowania (ma interes prawny   
w rozumieniu art. 28 *kpa*) w sprawie ustalenia lokalizacji przedmiotowej inwestycji   
i z tego powodu zobowiązano *Ministra* do merytorycznego rozpoznania odwołania złożonego przez ww. spółkę od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

W dalszej kolejności należy wskazać, że zarówno Wojewoda Warmińsko-Mazurski orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i *Minister* działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwymi do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji, nie są uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji kolejowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

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

Organ orzekający w przedmiocie lokalizacji linii kolejowej nie może modyfikować wniosku *inwestora*, ani też korygować przebiegu linii. Aby odmówić ustalenia lokalizacji linii kolejowej w sposób wnioskowany przez *inwestora*, organ musi zatem wykazać jej niezgodność z przepisami prawa. Ocenia więc legalność lokalizacji inwestycji w danym miejscu i nie ma kompetencji do oceny jej celowości, czy też słuszności ewentualnej realizacji inwestycji celu publicznego w inny sposób. W toku postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej organ administracji nie ma prawa modyfikować przebiegu inwestycji wyznaczonego przez *inwestora*. Nie może też odmówić wydania decyzji pozytywnej, o ile planowana lokalizacja pozostaje w zgodzie z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2892/15, z dnia 30 czerwca 2017 r.,   
sygn. akt II OSK 762/17, z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 721/16, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r.,   
sygn. akt IV SA/Wa 1432/19, z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 611/17,   
z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 786/17, z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1561/16, z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt 1532/15 i z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt   
IV SA/Wa 1899/11, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale aktualne w pełni w świetle rozwiązań przyjętych   
w *ustawie o transporcie kolejowym* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (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).

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 odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej   
w regulacjach prawnych mających znaczenie dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

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

W ocenie organu odwoławczego przedstawiony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego znajduje zastosowanie również w zakresie zasad ustalania lokalizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych.

Wobec powyższego organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się   
w sprawie zarzutów względem przedmiotowej inwestycji kolejowej poruszonych przez skarżącą spółkę. *Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą. Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 *kpa*, przesłał skarżącej spółce, zawiadamiając jednocześnie, w oparciu o art. 10 *kpa*, o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów strony skarżącej, *Minister* stwierdził, że ustalenie lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej w koncepcji przedstawionej przez *inwestora* i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego,* jest prawidłowe. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w przedstawionej poniżej argumentacji.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej spółkiw przedmiocie naruszenia art. 9n ust. 1 *ustawy   
o transporcie kolejowym* poprzez objęcie *decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* Dworca Kolejowego Olsztyn Główny, który – jak podnosi skarżąca spółka – nie stanowi inwestycji dotyczącej linii kolejowej, a więc nie mają do niego zastosowania przepisy rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*, a także do szczegółowej argumentacji skarżącej spółki w ww. zakresie, podkreślić należy, że kluczowe znaczenie dla przedmiotowego zagadnienia ma wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
8 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 1711/23, zapadły po rozpoznaniu skarg kasacyjnych od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia   
2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 134/23, w sprawie ze skargi skarżącej spółkina decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 10 listopada 2022 r., znak: DOA.7110.46.2022.ROS, w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Zasadnicze zagadnienie prawne, jakie ujawniło się w ww. sprawie, dotyczyło bowiem ustalenia zakresu przedmiotowego zastosowania przepisów o szczególnych zasadach   
i warunkach przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych zawartych   
w rozdziale 2b *ustawy o transporcie kolejowym*. Wojewódzki Sąd Administracyjny   
w Warszawie, orzekający w sprawie ze skargi na ww. decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, skłonił się ku zasadności restrykcyjnego, literalnego rozumienia [art. 9n ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenjtheztgobt&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* w taki oto sposób, że przepis ten i następne *ustawy o transporcie kolejowym* mają zastosowanie tylko do pozwolenia na budowę obiektów składających się na linię kolejową - a więc zdefiniowanych w [art. 4 pkt 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenrsg42tknrv&refSource=hypdec)   
(w zw. z [art. 4 pkt 1a)](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenrsg42tknru&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*. W okolicznościach sprawy uznał za naruszającą prawo zaskarżoną decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego akceptującą wydanie w trybie rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* pozwolenia na budowę w części, w jakiej dotyczyło ono zaprojektowanego budynku obsługi podróżnych, którego zdaniem Sądu nie można było zakwalifikować do pojęcia linii kolejowej, jak i infrastruktury kolejowej.

Skarżący kasacyjnie, zarzucając naruszenie m.in. [art. 9n ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenjtheztgobt&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym,* zaakcentowali, że nie można tego przepisu odnosić tylko do linii kolejowej (infrastruktury kolejowej), zawężając przez to zakres przedmiotowy zastosowania rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*. W [art. 9n ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenjtheztgobt&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* ustawodawca posłużył się szerszym pojęciem: inwestycji "dotyczących linii kolejowych", natomiast w przepisie będącym podstawą udzielenia pozwolenia na budowę - [art. 9ac ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdcmjzg42tkobx&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* zaznaczono, że Wojewoda wydaje pozwolenie na budowę linii kolejowej lub poszczególnych odcinków tej linii "oraz wszystkich obiektów związanych z jej budową, przebudową i rozbudową".

Naczelny Sąd Administracyjny uznał powyższe stanowisko za trafne. Sąd rozpoznający omawianą sprawę podzielił przy tym też stanowisko prezentowane już w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyrokach z dnia 31 sierpnia 2011 r., sygn. akt   
II OSK 1181/21, oraz z dnia 12 października 2023 r., sygn. akt II OSK 69/21 (orzeczenia.nsa.gov.pl). Wskazać należy, że ustawodawca w [art. 9n](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdcmjzg42tkmrx&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*, ale też [art. 1 pkt 5](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenrsg42tknbr&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*, stanowiąc o zakresie stosowania szczególnych zasad i warunków przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych, posłużył się właśnie pojęciem inwestycji "dotyczącej linii kolejowej",   
a nie inwestycji linii kolejowej. Oznacza to, że pojęcia inwestycja "dotycząca linii kolejowej" nie można wprost utożsamiać z linią kolejową. Przygotowanie inwestycji dotyczącej linii kolejowej, w rozumieniu [art. 9n](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdcmjzg42tkmrx&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*, może obejmować przedsięwzięcia, które są związane ściśle z linią kolejową i są konieczne.   
W związku z tym, problem prawny w tej sprawie nie tkwi w tym, co należy rozumieć pod pojęciem "linia kolejowa", ale w tym co należy rozumieć pod pojęciem inwestycja "dotycząca linii kolejowej". *Ustawa o transporcie kolejowym* nie definiuje tego określenia. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego we wspomnianej sprawie trudno jednak nie dostrzegać znaczenia użytego przez ustawodawcę w tym kontekście słowa "dotycząca", co oznacza tyle co "pozostająca w związku", "odnosząca się do". Zdaniem Sądu związek określonych elementów zaprojektowanych w ramach inwestycji z linią kolejową wymaga uwzględnienia przede wszystkim kryteriów funkcjonalnych,   
ale też nie można wykluczyć innych - na przykład przestrzennych.

W przedmiotowej sprawie kwestią sporną okazało się, czy pozwolenie na budowę wydane w trybie rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*, mogło objąć budynek dla obsługi podróżnych wraz z infrastrukturą (tiret 15 decyzji). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego tego typu obiekt, w okolicznościach tej sprawy ocenianych indywidualnie, może być uznany za element inwestycji "dotyczącej linii kolejowej". Po pierwsze, zaprojektowany przy linii kolejowej budynek dla obsługi podróżnych to obiekt w sposób oczywisty powiązany funkcjonalnie z koleją. W rozumieniu prawnym stanowi on dworzec kolejowy, którym jest stosownie do [art. 4 pkt 8a](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenrsg42tkobu&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej. Skądinąd można dodać, że przepisy ustawy pozwalają nawet nieco szerzej ustalić granice związku funkcjonalnego tego rodzaju obiektów z linią kolejową, gdyż definiują również pojęcie stacji pasażerskiej, która oznacza obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy wraz   
z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego ([art. 4 pkt 53](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdgnryge4dkmbr&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*). Stosownie do przywołanych regulacji wymienione obiekty służą obsłudze podróżnych "korzystających z transportu kolejowego", bądź to "umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu". Można więc w kontekście już samej siatki pojęciowej *ustawy o transporcie kolejowym* domniemać, że budynek dla obsługi podróżnych z infrastrukturą, jeżeli zlokalizowany jest przy linii kolejowej i służyć ma celom takim jak opisane w art. 4 pkt 8a i 53, ewidentnie "dotyczy linii kolejowej".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku, uznając,   
że budynek dla obsługi podróżnych zaprojektowany przez inwestora nie mógł być objęty pozwoleniem na budowę wydanym w trybie rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* akcentował, że tego typu obiekt "nie wchodzi w skład linii kolejowej, nie jest też częścią infrastruktury kolejowej w rozumieniu załącznika nr 1 do *ustawy o transporcie kolejowym*, chociaż niektóre elementy tej infrastruktury mogą być w nim usytuowane". Jest to twierdzenie prawdziwe, ale niemające decydującego znaczenia w kwestii właściwej interpretacji [art. 9n ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenjtheztgobt&refSource=hypdec) i [art. 9ac ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdcmjzg42tkobx&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* w realiach przedmiotowej sprawy. Zgodnie z [art. 4 pkt 53](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdgnryge4dkmbr&refSource=hypdec) w zw. [art. 4 pkt 51](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdgmrug42denjq&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* dworzec kolejowy zalicza się do obiektów infrastruktury usługowej, czyli przeznaczonych w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do *ustawy o transporcie kolejowym*. Obiekty infrastruktury usługowej podlegają udostępnieniu przewoźnikom kolejowym polegającym na zapewnieniu dostępu do torów kolejowych w tym obiekcie oraz korzystania z wymienionych wyżej usług określonych w załączniku nr 2 do *ustawy   
o transporcie kolejowym* ([art. 36a ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdgnryge4dsmrq&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym*). W załączniku   
nr 2 do *ustawy o transporcie kolejowym*, poza powtórzeniem, że zapewnienie dostępu   
do obiektów infrastruktury usługowej to zapewnienie za ich pośrednictwem dostępu   
do torów kolejowych, określa też usługi z tym zawiązane, a te w obrębie stacji pasażerskiej dotyczą między innymi udostępnienia tablic z informacjami dla pasażerów oraz powierzchnię przeznaczoną do sprzedaży biletów (por. też [art. 36j](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdgnryge4dsojx&refSource=hypdec) *ustawy   
o transporcie kolejowym*). Stacja pasażerska to więc wprawdzie obiekt infrastruktury usługowej, ale nawet jego charakterystyka jako takiego, nacechowana jest związkami funkcjonalnymi z linią kolejową.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego całościowa analiza *ustawy o transporcie kolejowym* zdecydowanie prowadzi do wniosku, że budynek dla obsługi podróżnych   
z infrastrukturą zaprojektowany przy linii kolejowej jest elementem inwestycji "dotyczącym linii kolejowej" w rozumieniu [art. 9n ust. 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenjtheztgobt&refSource=hypdec) *ustawy o transporcie kolejowym* (też [art. 1 pkt 5](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilruguytemrvg43s44dboaxdenrsg42tknbr&refSource=hypdec) ustawy).

Co więcej, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym wyroku, ocena,   
co w danym przypadku "dotyczyć" będzie linii kolejowej, powinna uwzględniać także stanowisko inwestora, który odpowiedzialny jest za koncepcję inwestycji i w projekcie przedstawia szereg powiązań funkcjonalnych stanowiących założenia dla danego zamierzenia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt [II OSK 1282/17](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrtgy3dmojsg4zdc&refSource=hypdec), orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć w tym miejscu trzeba,   
że restrykcyjne wyłączanie pewnych elementów zaprojektowanych przez inwestora   
z procesu inwestycyjnego prowadzonego w trybie rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* w oparciu o argument, że nie są linią kolejową, nie bacząc na ich funkcjonalne powiązania z przedsięwzięciem jako całością, prowadziłoby do efektów zupełnie nieracjonalnych. Wydaje się, że nie było założeniem ustawodawcy doprowadzenie do sytuacji, że spójne funkcjonalnie i przestrzennie inwestycje kolejowe musiałyby być sztucznie rozczłonkowywane do innych trybów postępowania w ramach procesu inwestycyjnego. W realiach niniejszej sprawy mielibyśmy do czynienia z pozwoleniem na budowę linii kolejowej bez dworca kolejowego, choć w danym przypadku jego realizacja następuje właśnie w związku modernizacją układu torowego i innych elementów bezpośrednio związanych z założeniami całego przedsięwzięcia. Podobnie oceniano inwestycje w sprawach o sygn. akt [II OSK 1181/11](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsgiydgnzxgu3dg&refSource=hypdec) oraz II OSK 69/21, przyjmując założenie, że inwestor kolejowy musi zagospodarować otoczenie inwestycji liii kolejowej w zakresie niezbędnym do jej realizacji i w tym sensie to otaczające zagospodarowanie "dotyczy" inwestycji linii kolejowej.

Naczelny Sąd Administracyjny uzupełniająco wyjaśnił, że uznanie budynku dla obsługi podróżnych za element inwestycji "dotyczącej linii kolejowej" nie otwiera możliwości nadużycia prawa, to jest nadużycia trybu z rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*. Ocena zgodności zakresu przedmiotowego inwestycji przedstawianej przez inwestora jako "dotycząca linii kolejowej" z przepisami rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* wymaga analizy każdego przypadku odrębnie, lecz zawsze nastąpić to musi   
z uwzględnieniem wymogu związku z linią kolejową, który musi być obiektywny   
i weryfikowalny. W przywołanych już sprawach o sygn. akt [II OSK 1181/11](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mrswglrsgiydgnzxgu3dg&refSource=hypdec) oraz   
II OSK 69/21 jako "dotyczące linii kolejowej" uznano te części zamierzenia realizowane przez inwestora, które miały za przedmiot drogi publiczne i obiekty z nimi związane. Musiały być one bowiem przez spółkę kolejową zrealizowane, jako że linia kolejowa,   
z uwagi na swoje założenia funkcjonalne, uczyniła koniecznym reorganizację kolidującego z nią transportu drogowego. Wszystko to jednak nadal "dotyczyło linii kolejowej". Rzecz jasna, nie jest tak, że wszystko, cokolwiek zaprojektuje inwestor kolejowy, będzie musiało „podpadać” pod tryb z rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*. Posługując się przejaskrawionym przykładem można wyobrazić sobie projekt budowy linii kolejowej, a obok niej osiedla mieszkaniowego. W przypadku tego drugiego elementu zamierzenia czytelny będzie brak związków z linią kolejową - czy to z uwagi na kryteria funkcjonalne linii kolejowej (determinowane ustawą) czy przestrzenne. Natomiast element zamierzenia będący przedmiotem omawianej sprawy, czyli budynek dla obsługi podróżnych, daje się łatwo ocenić dokładnie odwrotnie - jako dotyczący linii kolejowej. Jak eksponowano wyżej, nie dość, że jest to obiekt przewidziany w *ustawy   
o transporcie kolejowym*, to został on w wielu przepisach ustawy wprost opisany jako funkcjonalnie służący transportowi kolejowemu i jemu służebny.

Przenosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy, wskazać należy, że – jak wynika z wyjaśnień *inwestora* zawartych w piśmie z dnia 14 grudnia 2022 r. – realizacja spornego obiektu jest konieczna z punktu widzenia inwestycji, albowiem modernizacja linii kolejowej wraz ze stacją pasażerską (budowa i przebudowa układu torowego, budowa peronów wraz z infrastrukturą, budowa i przebudowa sieci trakcyjnej, budowa   
i przebudowa SRK, budowa budynku nastawni „OL” wraz z infrastrukturą) obejmuje również elementy konstrukcyjne i funkcjonalne powiązane z budynkiem istniejącego dotychczas dworca kolejowego. Powyższe pozwala na stwierdzenie, że funkcją budynku jest zapewnienie integralności funkcjonowania łączności stacji. W pomieszczeniach budynku dworca są bowiem zlokalizowane instalacje służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności, a także dynamicznej informacji pasażerskiej. Zgodnie zaś z załącznikiem nr 1 do *ustawy   
o transporcie kolejowym* w skład infrastruktury kolejowej wchodzą elementy tworzące część linii kolejowej lub innej drogi kolejowej lub przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy lub ich utrzymania, takie jak m.in. przejścia pod torami, urządzenia łącznościowe w stacjach, urządzenia służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności, budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują.

Godzi się zatem zauważyć, że inwestor – zgodnie z linią orzeczniczą – przedstawił funkcjonalne powiązania spornego obiektu z całością przedsięwzięcia. Tym samym, za aktualnym stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, budynek dla obsługi podróżnych z infrastrukturą zaprojektowany przy linii kolejowej należy uznać – wbrew oczekiwaniom skarżącej spółki – za element inwestycji „dotyczącej linii kolejowej”   
w rozumieniu art. 9n ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym.* Co więcej, dokładnie budynek Dworca Kolejowego Olsztyn Główny podlegał analizie Naczelnego Sądu Administracyjnego w omówionym powyżej wyroku na kolejnym wobec postępowania lokalizacyjnego etapie postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę. Niemniej jednak analogicznie należy rozpatrywać zaprezentowany pogląd zarówno   
w stosunku do art. 9ac ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, jak i art. 9q tej ustawy. Oba przepisy zawierają się bowiem w rozdziale 2b ww. ustawy określającym szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych. Wobec powyższego *Minister* w pełni akceptuje i podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego obiekt budowlany, będący kwestią sporną   
w przedmiotowej sprawie, może być realizowany w oparciu o szczególne regulacje rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*. Za niezasadną należy natomiast uznać całą argumentację skarżącej spółki w przedmiocie naruszenia art. 9n ust. 1 *ustawy   
o transporcie kolejowym.*

W świetle powyższych ustaleń, mając na uwadze przedłożone przez skarżącą spółkę przy pismach uzupełniających odwołanie od *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* opinie eksperckie, które miały potwierdzić, że dworzec kolejowy nie może być realizowany na podstawie przepisów *ustawy o transporcie kolejowym,* zauważyć należy,   
że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, zgodnie   
z którym organy administracji publicznej mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości. Szeroki zakres środków dowodowych możliwych do przeprowadzenia   
w sprawie na podstawie art. 75 *kpa* nie powoduje konieczności ich przeprowadzenia, jeśli dana okoliczność została już wyjaśniona w oparciu o inny dowód i nie został on podważony (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15, i z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12). Jakkolwiek w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada oficjalności, obligująca organ do zebrania materiału dowodowego, nie może to jednak prowadzić do nakładania na organ nieograniczonego obowiązku poszukiwania faktów, które podnosi strona. Organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 *kpa*, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 *kpa*. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r.,   
sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

*Minister* uznał, iż stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądziło o tym,   
iż sporny budynek dla obsługi podróżnych z infrastrukturą zaprojektowany przy linii kolejowej należy uznać za element inwestycji „dotyczącej linii kolejowej” w rozumieniu art. 9n ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*. Przeprowadzenie dowodu z przedłożonych opinii eksperckich prowadzących do stwierdzenia, że dworzec kolejowy nie może być realizowany na podstawie przepisów rozdziału 2b ustawy nie tylko nie dotyczy okoliczności istotnej dla rozstrzygnięcia (skoro stanowisko to zostało już uznane za niesłuszne), ale i byłoby sprzeczne z celem szczególnego postępowania administracyjnego, tj. jego uproszczeniem i przyspieszeniem (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16).

W kontekście powyższego na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut skarżącej spółki, wyrażony w piśmie uzupełniającym z dnia 3 sierpnia 2021 r., że zaskarżona decyzja narusza art. 9n ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* z uwagi na objęcie   
ww. decyzją dworca kolejowego, który nie stanowi inwestycji dotyczącej linii kolejowej, a który to dworzec kolejowy powinien być realizowany – w ocenie skarżącej spółki– zgodnie z ustaleniami obowiązującego na terenie lokalizacji przedmiotowego dworca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Śródmieścia w rejonie Dworca Głównego w Olsztynie, zwanego dalej „*mpzp*”, zatwierdzonego uchwałą   
nr XLVI/757/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 18 listopada 2013 r.   
(Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2014 r. poz. 260), naruszając   
w konsekwencji *mpzp*.

Jak już wyjaśniono w niniejszym rozstrzygnięciu, budynek dla obsługi podróżnych   
z infrastrukturą zaprojektowany przy linii kolejowej stanowiący przedmiot omawianej inwestycji należy uznać za element inwestycji „dotyczącej linii kolejowej” w rozumieniu art. 9n ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, a zatem może być on realizowany w oparciu o szczególne regulacje rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym.* Jednocześnie warto dodać, że zgodnie z art. 9ad ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym* w sprawach dotyczących lokalizacji linii kolejowych, realizowanych w trybie niniejszego rozdziału, nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z zastrzeżeniem [art. 9n ust. 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4zdanbzgm2dcltqmfyc4nztgu3tgmbzha&refSource=hyp) i [art. 9o ust. 3 pkt 4 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4zdanbzgm2dcltqmfyc4nztgu3tgmjrga&refSource=hyp), oraz przepisów ustawy z dnia 9 października   
2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. [poz. 278](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4zdamjsgqzdcltqmfyc4nzsgaztknrxgq&refSource=hyp)), zwanej dalej „*ustawą o rewitalizacji*”.

Wskazać trzeba, iż inwestor może złożyć wniosek o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w trybie rozdziału 2b albo o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r.   
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „*upzp*”. Jeżeli jednak inwestor występuje z wnioskiem o ustalenie lokalizacji linii kolejowej w trybie *ustawy o transporcie kolejowym*, to organy właściwe w sprawie wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów *upzp*, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji dotyczącej linii kolejowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, wbrew oczekiwaniom skarżącej spółki, ewentualna niezgodność przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego z *mpzp* w żaden sposób nie świadczy o wadliwości *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego*.

Ustosunkowując się dalej do argumentacji skarżącej spółki, iż przepisy ustaw specjalnych, do których należy m.in. *ustawa o transporcie kolejowym*, w sposób znaczny ograniczają władztwo i samodzielność planistyczną gminy, tj. wartości będące fundamentem prawnych uregulowań planowania i zagospodarowania przestrzennego,   
co w konsekwencji godzi w podstawową konstytucyjną zasadę legalizmu działania organów publicznych, przede wszystkim należy podkreślić, iż ocena tego typu zagadnień pozostaje poza zakresem niniejszego postępowania.

Dodatkowo przypomnieć należy, iż zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 2b *ustawy o transporcie kolejowym* zatytułowanym „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych”. Przepisy te, obok m.in. regulacji zawartych w *specustawie drogowej,* należą do szczególnych regulacji prawnych, których podstawowym celem jest uproszczenie   
i przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych (z reguły realizowanych   
z zaangażowaniem funduszy unijnych).

W art. 9ad ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym* prawodawca przewidział wprost,   
że w sprawach dotyczących linii kolejowych realizowanych w trybie rozdziału 2b nie stosuje się przepisów *upzp* oraz *ustawy o rewitalizacji*. Przy tym wyłączenie stosowania *upzp* nie jest zupełne, co wynika z zastrzeżenia stosowania [art. 9n ust. 2](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcnrugq3tqltqmfyc4nbqgu3deobxgi&refSource=hyplink) *ustawy   
o transporcie kolejowym* i [art. 9o ust. 3 pkt 4 lit. g](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcnrugq3tqltqmfyc4nbqgu3deobygm&refSource=hyplink) *ustawy o transporcie kolejowym.*

A zatem – zgodnie z wyraźnym zamierzeniem ustawodawcy i obowiązującymi przepisami prawa – ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie są wiążące dla ustalenia lokalizacji inwestycji dotyczącej linii kolejowej. Żaden przepis rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* nie zawiera unormowania nakazującego, aby decyzja   
o ustaleniu lokalizacji inwestycji linii kolejowej była podporządkowana władztwu planistycznemu gminy, które w ramach postępowań prowadzonych na podstawie rozdziału 2b podlega ograniczeniu.

Zaakcentować należy, iż organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz w art. 6 *kpa*, winny działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o zgromadzone dowody, nie zaś w oparciu o przekonanie stron postępowania o istnieniu nieprawidłowości.

Odnosząc się do podniesionej przez skarżącą spółkę kwestii dotyczącej jej planów inwestycyjnych w zakresie realizacji – wspólnie z *inwestorem* – centrum komunikacyjno-usługowego w oparciu o kompleksowy projekt zagospodarowania terenu sporządzony wspólnie przez spółkęi *inwestora* w oparciu o *mpzp*, a także zarzutów   
w przedmiocie zaniechania przez *inwestora* prowadzenia dalszych negocjacji ze skarżącą spółką w zakresie budowy ww. centrum, wyjaśnić należy, że powyższe nie stanowi przedmiotu rozważań organów administracyjnych właściwych w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Do organu administracji należy bowiem jedynie ocena wniosku inwestorapod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym oraz kompletności, nie zaś analiza przebiegu i wyniku rozmów podjętych przez *inwestora* w zakresie realizacji przedmiotowej inwestycji z innymi podmiotami, przed wszczęciem postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej. Stanowczego podkreślenia wymaga, iż organ wydający decyzję dotyczącą ustalenia lokalizacji linii kolejowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych czy ekonomicznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Tym samym w ramach niniejszego postępowania zadaniem organu nie jest ocena możliwości realizacji planów inwestycyjnych skarżącej spółki związanych z realizacją Zintegrowanego Centrum Komunikacyjnego.

Zamierzonego skutku nie może odnieść także zarzut dotyczący naruszenia art. 9o ust. 3 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym* poprzez wydanie kontrolowanej decyzji bez wymaganych przepisami prawa opinii, które zgodnie z przepisami ww. ustawy stanowią obligatoryjne załączniki do wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej. Uzasadniając podniesiony zarzut, skarżąca spółkawskazała, że opinie, o których mowa w art. 9o ust. 3 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym,* winny obejmować zakres inwestycji tożsamy   
z zakresem wskazanym we wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej. Brak takiej tożsamości – w ocenie skarżącej spółki – prowadzi do wniosku, że zarówno uzyskane opinie, jak i brak uzyskania opinii w określonym terminie powinny być traktowane jako niespełnienie wymogu określonego w przywołanym przepisie. Strona skarżąca zwróciła uwagę, że nazwa inwestycji określona w wystąpieniach o wydanie opinii nie jest zgodna z nazwą inwestycji wskazaną we wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Wskazano również na odmienny sposób opisania zakresu inwestycji (pominięto budowę układu torowego, wskazując wyłącznie przebudowę oraz pominięto budowę i przebudowę infrastruktury układu drogowego), a także na ujęcie w wystąpieniach o wydanie opinii działek ewidencyjnych, które nie zostały wskazane we wniosku *inwestora*.

Po pierwsze, za pozbawiony podstaw należy uznać zarzut dotyczący rozbieżności pomiędzy nazwą inwestycji określoną w wystąpieniach o wydanie opinii a nazwą inwestycji wskazaną we wniosku o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji linii kolejowej, bowiem – jak słusznie wskazał *inwestor* – określenie nazwy inwestycji może ulec modyfikacji w toku procesu inwestycyjnego, np. poprzez dodanie oznaczenia etapu, lub oznaczenia numeru wynikającego z otrzymanego dofinansowania. Wyjaśnić należy, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej wyznacza jedynie ogólne, podstawowe kierunki zamierzenia inwestycyjnego, podlegające dalszym uszczegółowieniom, przewidzianym w prawie budowlanym i przepisach o warunkach technicznych.

Słuszne w tym miejscu jest przywołanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 594/20, [wydanego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu   
i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1199), lecz znajdującego odzwierciedlenie w przepisach *ustawy o transporcie kolejowym*] w którym wyrażono stanowisko, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji jest pierwszą z cyklu decyzji wydawanych w procesie inwestycyjnym. Ma ona charakter wstępny - określa dopuszczalność zamierzenia inwestycyjnego w wyznaczonej przez inwestora lokalizacji, z punktu widzenia przepisów prawa, a także wskazuje ogólne warunki i zasady, którym inwestycja powinna odpowiadać. Uszczegółowienie tych warunków i zasad,   
w tym kwalifikacja robót budowlanych, nastąpi przed organami administracji architektoniczno-budowlanej w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę.

Organ I instancji szczegółowo omówił w uzasadnieniu kontrolowanej decyzji rozbieżności pomiędzy wnioskiem *inwestora* o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej a wnioskami o wydanie opinii w odniesieniu do działek nr 7/10, obręb 34 Olsztyn, nr 4, obręb 159 Olsztyn, nr 1/96, obręb 159 Olsztyn, nr 222/1, obręb 20 Olsztyn, nr 28, obręb 18 Olsztyn. Stwierdzić należy, że – jak zresztą słusznie zauważyła skarżąca spółka – w wystąpieniach o wydanie opinii ujęto działki ewidencyjne, które nie zostały wskazane we wniosku *inwestora*. W ocenie *Ministra* tożsamość obszarowa nie jest jednak wymagana, w sytuacji gdy następuje *de facto* zmniejszenie terenu niezbędnego do realizacji inwestycji w stosunku do obszaru wskazanego na etapie opiniowania.

Co do zaś podniesionego przez skarżącą spółkę odmiennego sposobu opisania zakresu inwestycji w wystąpieniach o wydanie opinii do właściwych organów poprzez pominięcie budowy układu torowego oraz budowy i przebudowy infrastruktury układu drogowego, stwierdzić należy, że pomimo rozbieżności w zakresie nazewnictwa robót dotyczących układu drogowego i torowego w części tekstowej wniosku, załącznik graficzny do   
ww. wystąpień zawiera oznaczenie zarówno budowy i przebudowy układu torowego wraz z odwodnieniem, jak i budowy i przebudowy układu drogowego wraz   
z infrastrukturą. Zatem za bezzasadne należy uznać zarzuty skarżącej spółki   
we wskazanym zakresie.

Na uwzględnienie nie zasługuje również argumentacja skarżącej spółki, że przedmiotową inwestycję negatywnie zaopiniował Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków, co obligowało organ wojewódzki do dokładnego zbadania motywów tejże opinii i zweryfikowania we własnym zakresie wpływu inwestycji na substancję zabytkową. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków pismem z dnia   
1 października 2020 r., znak: IZNR.5183.345.2020.mk, w istocie negatywnie zaopiniował przedmiotową inwestycję z uwagi na nieuwzględnienie ochrony znajdujących się na jej terenie zabytków objętych prawną ochroną konserwatorską. Mając na uwadze powyższe, *inwestor* pismem z dnia 27 października 2020 r., znak: TR/OGL/MT/129/2020, po uwzględnieniu uwag ww. organu wystąpił ponownie   
o wydanie opinii, na które Wojewódzki Konserwator Zabytków nie wniósł żadnych uwag.

W tym miejscu podkreślić wypada, że istotą opinii jest jej niewiążący charakter, inaczej niż w przypadku uzgodnień, zezwoleń, pozwoleń lub innych aktów determinujących dane rozstrzygnięcie (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie   
z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 77/15).

Opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia   
6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62, stwierdził, iż: „(…) organy samorządu terytorialnego w kwestii wniosku o ustalenie lokalizacji drogi mają prawo do: po pierwsze – wyrażenia opinii pozytywnej, po drugie – niewyrażenia w ogóle opinii na ten temat, po trzecie – wyrażenia opinii negatywnej co do całego wniosku, po czwarte – wyrażenia opinii co do części wniosku. W pierwszych dwóch sytuacjach (opinia pozytywna, niewyrażenie opinii) wojewoda ma prawo podjąć decyzję, która jest dodatkowo „umocniona” stanowiskiem pozytywnym (lub dorozumianym brakiem sprzeciwu) organów jednostek samorządowych. W trzeciej i czwartej możliwej sytuacji (opina negatywna lub częściowo negatywna) wojewoda, podejmując decyzję, nie ma prawnego obowiązku uzależniania decyzji od opinii właściwych jednostek samorządu terytorialnego*.*” Z powyższego fragmentu orzeczenia jednoznacznie wynika, iż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego opinie właściwych podmiotów nie są wiążące dla organu orzekającego w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej.

Pomimo że ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł na podstawie przepisów *specustawy drogowej* w brzmieniu obowiązującym w 2006 r., to uznać należy, iż odnosi się odpowiednio do postępowań prowadzonych w trybie *ustawy o transporcie kolejowym*, będącej również ustawą wprowadzającą szczególne unormowania. Charakter opinii załączanych do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej jest bowiem taki sam, jak charakter opinii dołączanych do wniosku o wydanie decyzji   
o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a wcześniej – do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.

Niezależnie od powyższego zauważenia wymaga, że Wojewoda Warmińsko-Mazurski   
w pkt X.2 kontrolowanej decyzji określił warunki ochrony zabytków, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Organ I instancji wskazał bowiem, że w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292). Zakres prac inwestycyjnych obejmuje obiekty wpisane do rejestru zabytków: wiaty peronowe na peronach 2, 3, 4 – wpisane do rejestru zabytków nieruchomych pod numerem A-4651, napis przestrzenny „Dworzec Kolejowy” umieszczony na dachu oraz mozaika ścienna znajdująca się między kasami biletowymi w budynku dworca kolejowego wpisane do rejestru zabytków ruchomych pod numerem B-403. W związku z powyższym Wojewoda Warmińsko-Mazurski wskazał, iż *inwestor* jest zobligowany do uzyskania wszystkich niezbędnych pozwoleń zgodnie z ww. ustawą.

Podobnie na aprobatę nie może zasłużyć zarzut zawarty w piśmie z dnia 3 sierpnia   
2021 r., iż zaprojektowany przez *inwestora* budynek dworca kolejowego, stanowiący element przedmiotowej inwestycji, został jednoznacznie negatywnie oceniony przez Urząd Miasta w Olsztynie wraz z jasną deklaracją, że w przypadku braku dostosowania go do wymogów *mpzp, inwestor* nie uzyska pozwolenia na budowę. Po pierwsze, wskazać należy, że pismem z dnia 14 października 2020 r., znak: UA.6724.11.3.2020, Prezydent Olsztyna w odpowiedzi na wniosek o wydanie opinii dla przedmiotowej inwestycji poinformował, iż pozytywna opinia będzie możliwa po spełnieniu warunków wskazanych przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej w Olsztynie w piśmie z dnia   
2 października 2020 r., znak: MPEC/PT-DT-TI/14/121/20. Po drugie, w kontekście twierdzeń skarżącej spółki o tym, że Prezydent Miasta Olsztyna pisemnie poinformował *inwestora* o wskazanych przez spółkę zastrzeżeniach, co skutkowało wycofaniem przez niego wniosku o pozwolenie na rozbiórkę istniejącego dworca kolejowego, wyraźnie podkreślić trzeba, że wszelkie zarzuty skarżącej spółki dotyczące innego etapu procesu inwestycyjnego niż przedmiotowy, nie mogą podlegać ocenie organów prowadzących przedmiotowe postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej. Po trzecie zaś, odnośnie podnoszonej przez stronę skarżącą konieczności dostosowania lokalizacji omawianej inwestycji dotyczącej linii kolejowej do ustaleń *mpzp, Minister* wypowiedział się już w niniejszym rozstrzygnięciu.

Zamierzonego skutku nie może osiągnąć również argumentacja skarżącej spółki dotycząca naruszenia art. 72 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 3 października 2008 r.   
o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa   
w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112), zwanej dalej *„ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”* poprzez fakt, iż – w ocenie strony skarżącej – zakres inwestycji objęty *decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzją zmieniającą DUŚ* nie uwzględnia zakresu inwestycji objętego wnioskiem o ustalenie lokalizacji linii kolejowej opisanego   
w pkt 2.13.2 załącznika nr 2 do wniosku, w którym wskazano „projektuje się przebudowę istniejącego placu dworcowego z dostosowaniem do nowych rozwiązań projektowych. Projektuje się parking wraz z drogami manewrowymi połączony z ulicą Partyzantów za pomocą istniejącego zjazdu publicznego o szerokości 6.00 m (…) Na terenie parkingu wydzielono miejsca postojowe: stanowiska dla samochodów osobowych, stanowiska dla osób niepełnosprawnych, stanowiska dla autobusów, stanowiska Kiss&Ride, stanowiska TAXI, stanowiska ładowania pojazdów elektrycznych”.

Jak wynika bowiem z analizy treści *decyzji zmieniającej DUŚ,* w tymcharakterystyki planowanego przedsięwzięcia, przed budynkiem dworca został zaprojektowany plac miejski, który schodami i pochylniami ziemnymi wprowadza pasażera do przejścia podziemnego. Od strony zachodniej planuje się zaś lokalizację wjazdu na parking dla samochodów osobowych oraz z tymczasowym postojem autokarów oraz taksówek.

Określenie przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w pkt IX.2.2.12 warunków technicznych realizacji inwestycji kolejowej w zakresie układu drogowego przy budynku dla obsługi podróżnych zgodnie z wnioskiem *inwestora* (pkt 2.13.2 załącznika nr 2 do wniosku) stanowiło doprecyzowanie charakteru i przeznaczenia przestrzeni stanowiącej projektowany parking.

Powyższe potwierdził dodatkowo *inwestor* w piśmie z dnia 14 grudnia 2022 r. wskazując, iż zakres przedsięwzięcia określony w *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzji zmieniającej DUŚ* oraz *decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* jest tożsamy.

Wyjaśnienia wymaga, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest, co do zasady, pierwszą decyzją, o wydanie której występuje *inwestor* przed rozpoczęciem planowanego przedsięwzięcia (inwestycji). Wynika to z konieczności objęcia rozstrzygnięciem decyzji   
o środowiskowych uwarunkowaniach dopuszczalności usytuowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia ochrony zasobów środowiska i przeciwdziałania negatywnym oddziaływaniom. Zgodnie z art. 71 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Podejmując decyzję   
o środowiskowych uwarunkowaniach organ ochrony środowiska dokonuje konkretyzacji warunków środowiskowych dotyczących indywidualnie określonego przedsięwzięcia. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach służy przede wszystkim wypracowaniu rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie bądź zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko realizowanego przedsięwzięcia. Decyzja   
o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia nie określa natomiast szczegółowych rozwiązań technicznych planowanej inwestycji.

Pomimo użycia w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie* takich wyrazów jak „lokalizacja” lub „usytuowanie” w kontekście danego przedsięwzięcia, istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie będzie całkowite skonkretyzowanie   
(co do dokładnych współrzędnych w przestrzeni trójwymiarowej) lokalizacji danej inwestycji (przedsięwzięcia). Istotą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przede wszystkim ocena możliwości lokalizacji danego przedsięwzięcia, na skonkretyzowanym w przestrzeni terenie w kontekście uwarunkowań tego przedsięwzięcia w kategoriach oddziaływania na środowisko, a nie ostateczne   
i przesądzające na przyszłość usytuowanie konkretnych budowli (elementów przedsięwzięcia) w przestrzeni. Kwestia szczegółowej lokalizacji (usytuowania) całego przedsięwzięcia, wraz z jego poszczególnymi elementami ingerującymi w przestrzeń, tak pod jak i na powierzchni ziemi, co do zasady, dokonana zostanie dopiero na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę (por. Ustawa o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz   
o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

Stosownie do treści ww. art. 86 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 10 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, z tym zastrzeżeniem, iż w kwestii dokładnej, precyzyjnej lokalizacji (usytuowania) przedsięwzięcia, w tym konkretnych rozwiązań projektowych, takie związanie jest na poziomie pewnej ogólności ustaleń organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a to ze względu na hipotetyczny (przybliżony) charakter lokalizacji przedsięwzięcia dokonywanej na mocy pierwszej decyzji wydawanej w procesie inwestycyjnym. (por. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. red. dr Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz,   
prof. dr hab. Marek Wierzbowski, Legalis, Komentarz do art. 71).

W rezultacie, brak jest podstaw do uznania, że zakres inwestycji objęty *decyzją   
o środowiskowych uwarunkowaniach* i *decyzją zmieniającą DUŚ* nie uwzględnia zakresu inwestycji objętego wnioskiem o ustalenie lokalizacji linii kolejowej i *decyzją Wojewody* *Warmińsko-Mazurskiego*, a tym samym, iż decyzja organu I instancji jest niezgodna   
z ww. decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach.

W świetle powyżej zaprezentowanych ustaleń nie sposób uznać, że Wojewoda Warmińsko-Mazurski naruszył art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 *kpa* poprzez wydanie zaskarżonej decyzji w oparciu o niekompletny materiał dowodowy, co w konsekwencji miało doprowadzić do braku wszechstronnego wyjaśnienia stanu sprawy i wydania wadliwego rozstrzygnięcia.

Organ I instancji przeprowadził kontrolowane postępowanie w sposób zgodny   
z wymogami *kpa*, o czym świadczą ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 *kpa*),   
a więc przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści   
(art. 7 *kpa*). Ponadto, uzasadnienie zaskarżonej decyzji w wystarczający sposób wskazuje na tok rozumowania organu I instancji przyjęty przy rozpoznawaniu sprawy,   
a w konsekwencji nie narusza norm postępowania administracyjnego. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w ocenie *Ministra*, spełnia zatem wymogi przewidziane   
w art. 107 § 3 *kpa.*

Zaznaczenia wymaga, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez strony skarżące w sytuacji, gdy organ prawidłowo zebrał materiał dowodowy, a ocena tego materiału jest logiczna, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem. Strony mają natomiast prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności wniesionego środka zaskarżenia, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia   
26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

Odnosząc się do zarzutu skarżącej spółki w przedmiocie braku podstaw do nadania zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, co w ocenie strony skarżącej winno skutkować uchyleniem tegoż rygoru, wyjaśnić należy, co następuje.

Podkreślenia wymaga, że przepisy *ustawy o transporcie kolejowym* przewidują szczególną regulację w zakresie możliwości nadania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Zgodnie z art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, wojewoda nadaje decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PLK S.A. lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym.

Treść art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* stanowi zatem podstawę do nadania decyzji ustalającej lokalizację linii kolejowej rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawia interes społeczny lub gospodarczy. Podkreślić należy, że ocena, czy taki interes ma miejsce, została pozostawiona organowi wydającemu decyzję, przy czym ustawodawca nie wprowadził żadnych szczególnych kryteriów oceny takiego interesu.

Konsekwencją takiego uregulowania musi być przyjęcie poglądu, że organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej ma szerokie możliwości korzystania z tej instytucji, a warunkiem legalności jej zastosowania jest wskazanie okoliczności, które uprawdopodabniają istnienie interesu społecznego lub gospodarczego.

Literalna wykładnia przepisu art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* wskazuje przede wszystkim, że nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji jest obligatoryjne, jeżeli tylko inwestor złoży wniosek uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Brak określenia w tym przepisie rodzaju i natężenia tego interesu wskazuje, że chodzi tu o jakikolwiek interes społeczny lub gospodarczy, co odróżnia instytucję uregulowaną w art. 9w ust. 1 tej ustawy od regulacji dotyczącej nadawania decyzjom administracyjnym rygoru natychmiastowej wykonalności, zawartej   
w art. 108 *kpa*, gdzie nadanie decyzji rygoru możliwe jest ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia   
10 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 649/10 wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie *specustawy drogowej*, ale aktualny również na gruncie uregulowań rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*).

Przytoczony przepis art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* jest jednym   
z instrumentów mających zapewnić realizację celu *ustawy o transporcie kolejowym*, jakim jest zapewnienie sprawnego przebiegu inwestycji kolejowych, a tym samym szybkiej budowy i rozbudowy sieci linii kolejowych w kraju. Przez pryzmat takiego celu należy więc odczytywać regulację zawartą w art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*.

Wskazać trzeba, że charakter rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* wynika   
z całości uregulowań, których intencją jest stworzenie prawnych instrumentów zapewniających sprawny przebieg inwestycji kolejowych. Powszechnie wiadomo,   
że budowa linii kolejowych jest jednym z priorytetowych zadań władz publicznych,   
gdyż linie kolejowe mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju kraju.

Przy ocenie zaistnienia przesłanki zawartej w art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym* wystarczające jest samo wskazanie faktów pozwalających na przyjęcie,   
iż interes taki występuje. Organ prowadzący postępowanie nie jest zatem zobowiązany do poddania uzasadnienia wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności szczegółowemu badaniu, mającemu na celu wykazanie, że tenże rygor   
w sposób niewątpliwy doprowadzi do założonego przez inwestora stanu rzeczy   
(vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt II OSK 1785/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 657/18 – zapadłe w kontekście zastosowania art. 17 ust. 1 *specustawy drogowej* analogicznego wobec art. 9w ust. 1 *ustawy   
o transporcie kolejowym*).

We wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności *inwestor* przedstawił argumentację przemawiającą za nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, która została następnie przedstawiona na stronie 38 *decyzji Wojewody* *Warmińsko-Mazurskiego*, w związku z czym nie ma potrzeby jej ponownego powtarzania.

Zdaniem *Ministra* wskazywana przez *inwestora* w szczególności poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz rozwój społeczno-gospodarczy miasta Olsztyna uzasadnia nadanie przedmiotowej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Tak opisany i zakładany cel realizowanej inwestycji pozostaje w zgodzie z treścią   
art. 9w ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecjonalnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.Podkreślić również należy, że w przypadku linii kolejowej posiadającej statut linii o znaczeniu państwowym już sam przedmiot postępowania wskazuje, że jest nierozerwalnie związany z interesem społecznym.

Bez wpływu na kształt podjętego rozstrzygnięcia pozostaje argumentacja skarżącej spółki wyrażona w piśmie z dnia 21 października 2022 r., iż wskutek wydania bezprawnej decyzji lokalizacyjnej przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego spółka ponosi bardzo wymierne, ogromnych rozmiarów, wielomilionowe szkody powodowane niemożliwością realizacji własnej inwestycji. Podnoszone przez stronę skarżącą ww. kwestie nie stanowią bowiem przedmiotu rozważań organów administracyjnych właściwych w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Jak już powyżej wskazano, do organu administracji należy bowiem jedynie ocena wniosku inwestorapod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym oraz kompletności, nie zaś ocena ewentualnych negatywnych następstw dla właścicieli nieruchomości objętych inwestycją lub nieruchomości sąsiednich. Stanowczego podkreślenia wymaga, iż organ wydający decyzję dotyczącą ustalenia lokalizacji linii kolejowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek społecznych czy ekonomicznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora.

Zauważyć przy tym należy, że z samej istoty przedsięwzięcia kolejowego, będącego inwestycją liniową, wynika ingerencja w prawa przysługujące właścicielom nieruchomości objętych projektowaną inwestycją czy nieruchomości sąsiednich. Należy mieć jednak na względzie, że inwestor realizujący inwestycję kolejową działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza jego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie ma jednak miejsca (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 2334/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 585/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydane w sprawach rozpatrywanych na podstawie *specustawy drogowej*, jest aktualne również na gruncie uregulowań rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym*).

Ponadto, jeżeli w wyniku realizacji ww. inwestycji, skarżąca spółka uzna, że poniosła jakiekolwiek szkody materialne, to będzie jej przysługiwało roszczenie odszkodowawcze, dochodzone na zasadach ogólnych w postępowaniu cywilnym.

Za niezrozumiały należy uznać zarzut skarżącej spółki podniesiony w piśmie z dnia   
3 sierpnia 2021 r. dotyczący tego, że Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie zwrócił uwagi na to, iż podmiotem, który może wystąpić z wnioskiem o ustalenie lokalizacji linii kolejowej jest inny podmiot niż ten, który jest odpowiedzialny za zarządzanie linią kolejową. Zgodnie bowiem z art. 9o ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, w brzmieniu mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje wojewoda, na wniosek PKP Polskich Linii Kolejowych Spółki Akcyjnej, lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie stwierdzić należy,   
co w dalszej części pisma sama skarżąca spółka wskazała, że PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna jest również głównym zarządcą infrastruktury kolejowej w Polsce,   
a ściślej głównym zarządcą sieci linii kolejowych.

Co do zaś argumentacji, iż do momentu złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej jako inwestor dworca kolejowego występowała spółka PKP S.A., która jest głównym zarządcą dworców kolejowych w Polsce, wyjaśnić ponownie należy,   
że do organu administracji należy jedynie ocena wniosku inwestorapod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym oraz kompletności, a nie podnoszone przez stronę skarżącą okoliczności zaistniałe przed wszczęciem postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej dla przedmiotowego zadania. Stosownie do treści   
art. 9o ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, z wnioskiem do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej wystąpił uprawniony do tego podmiot, a powyższe kwestie pozostają poza przedmiotem niniejszego postępowania.

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które przedstawił *inwestor* w załączonej do wniosku dokumentacji. Stwierdzić należy także,   
że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Warmińsko-Mazurskiego* 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 *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*.

**Z upoważnienia**

Marta Maikowska

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /