Znak sprawy: DLI-III.7620.43.2022.JG.8

Warszawa, 17 października 2023 r.

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz   
art. 9q ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym   
(t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 602, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o transporcie kolejowym*”, po rozpatrzeniu odwołania Pani L. K. i Pana A. K., reprezentowanych przez adw. A. D., od decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 191/SPEC/2022 z dnia 11 sierpnia 2022 r., znak: WI‑I.747.2.4.2022.DW, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej pn.: „Budowa tunelu drogowego w km proj. 23+189 linii kolejowych nr 7 i 506 wraz z infrastrukturą towarzyszącą w związku z rozbiórką przejazdu kolejowego w ciągu ulic Marii Curie Skłodowskiej/Polnej w km istn. 23+770 linii kolejowej nr 7”,

**utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.**

**UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 8 marca 2022 r. (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 9 marca 2022 r.), skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, zwana dalej „*inwestorem*”, wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji   
o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla zadania pn.: „Budowa tunelu drogowego w km proj. 23+189 linii kolejowych nr 7 i 506 wraz z infrastrukturą towarzyszącą w związku   
z rozbiórką przejazdu kolejowego w ciągu ulic Marii Curie Skłodowskiej/Polnej w km istn. 23+770 linii kolejowej nr 7”. *Inwestor* wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 11 sierpnia 2022 r. decyzję nr 191/SPEC/2022, znak: WI‑I.747.2.4.2022.DW, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej pn.: „Budowa tunelu drogowego w km proj. 23+189 linii kolejowych nr 7 i 506 wraz z infrastrukturą towarzyszącą w związku z rozbiórką przejazdu kolejowego w ciągu ulic Marii Curie Skłodowskiej/Polnej w km istn. 23+770 linii kolejowej nr 7”, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego*”, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołanie, za pośrednictwem organu I instancji, wnieśli Pani L. K. i A. K., reprezentowani przez adw. A. D. (pismo z dnia 22 września   
2022 r.).

W ww. odwołaniu, wniesionym w terminie, skarżące strony podniosły zarzuty   
w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

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

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

Mając 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 Mazowieckiego*, jak również rozpatrzył zarzuty skarżących stron.

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 art. 9o ust. 1 pkt 1 *ustawy o transporcie kolejowym*, z wnioskiem   
do Wojewody Mazowieckiego 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 1:500 przedstawiająca proponowany przebieg rzeczonej inwestycji oraz mapy z projektem podziału nieruchomości. We wniosku określono zmiany   
w dotychczasowym przeznaczeniu, zagospodarowaniu i uzbrojeniu terenu oraz wskazano nieruchomości lub ich części, które planowane są do przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub stanowią jego własność. *Inwestor* we wniosku określił nieruchomości lub ich części, z których korzystanie będzie ograniczone, jak również nieruchomości podlegające zajęciu na podstawie art. 9ya ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*. 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.

Mając na uwadze treść art. 72 ust. 1 pkt 11 i ust. 3 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 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”, *inwestor* dołączył także do wniosku:

- decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r., znak: WOOŚ-II.4201.3.2011.TS, zwaną dalej „*decyzją RDOŚ w Warszawie*”,   
o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn.: „Modernizacja   
i rozbudowa Warszawskiego Węzła Kolejowego”,

- decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 17 grudnia 2014 r., znak: WOOŚ-II.4201.8.2014.EWA, zwaną dalej „*decyzją zmieniającą RDOŚ   
w Warszawie*”, zmieniającą *decyzję RDOŚ w Warszawie,*

*-* postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia   
24 czerwca 2017 r., znak: WOOŚ-II.4201.3.2017.AG, wyrażające stanowisko,   
że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia objętego *decyzją RDOŚ w Warszawie,* zmienioną następnie *decyzją zmieniającą RDOŚ w Warszawie,*

- decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z dnia 27 sierpnia 2012 r., znak: WOOŚ.420.1.1.2011.LP, zwaną dalej „*decyzją RDOŚ w Lublinie*”,   
o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa-Dorhusk na odcinku Warszawa Wschodnia-Lublin-Dorohusk-Granica Państwa”,

- decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 26 listopada 2014 r., znak: DOOŚ-oaII.4201.2.2012.mk.12, zwaną dalej „*decyzją GDOŚ*”, uchylającą w części *decyzję RDOŚ w Lublinie* i umarzającą w tym zakresie postępowanie oraz uchylającą w części *decyzję RDOŚ* i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałym zakresie utrzymującą w mocy *decyzję RDOŚ w Lublinie*,

- postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie z dnia   
20 listopada 2020 r., znak: WOOŚ.420.15.2020.LP, wyrażające stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia objętego *decyzją RDOŚ w Lublinie*, zmienioną następnie *decyzją GDOŚ*.

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 odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji   
ww. przedsięwzięcia i stwierdził, co następuje.

Zgodnie z art. 9o ust. 6 *ustawy o transporcie kolejowym*, Wojewoda Mazowiecki, pismem   
z dnia 18 lipca 2022 r., znak: WI-I.747.2.4.2022.DW, 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.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 11 sierpnia 2022 r. decyzję o ustaleniu lokalizacji   
ww. inwestycji w zakresie linii kolejowej. Nadając przedmiotowej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, Wojewoda Mazowiecki podzielił argumenty przedstawione przez *inwestora*.

Kontrolowana *decyzja Wojewody Mazowieckiego*, czyni zadość wymogom przedstawionym w art. 9q ust. 1 *ustawy o transporcie kolejowym*.

Pozytywnie także należy ocenić określenie przez Wojewodę Mazowieckiego – biorąc pod uwagę dyspozycję art. 9q ust. 6 *ustawy o transporcie kolejowym* – terminu wydania nieruchomości 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 Mazowiecki doręczył   
ww. decyzję wnioskodawcy oraz wysłał zawiadomienie z dnia 1 września 2022 r., znak:   
WI-I.747.2.4.2022.DW, 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 zmieszczono, zgodnie   
z art. 9q ust. 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z treścią decyzji.

Mając na uwadze, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* odpowiada przepisom prawa, *Minister* za zasadne uznał utrzymanie jej w mocy, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 *kpa*.

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

Zgodnie z art. 9o ust. 3 pkt 1 i 3 *ustawy o transporcie kolejowym*, to inwestor we wniosku   
o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej decyduje o jej przebiegu oraz   
o wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg linii kolejowej (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, i z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 721/16, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r.,   
sygn. akt IV SA/Wa 611/17, z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 786/17, z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16, z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1561/16, z dnia 15 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1532/15,   
i z dnia 30 maja 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1899/11).

Również orzecznictwo sądowoadministracyjne – zapadłe wprawdzie w odniesieniu   
do regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania   
i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 162, z późn. zm.), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, ale w pełni aktualne w świetle rozwiązań przyjętych w *ustawie* *o transporcie kolejowym* – nie pozostawia co do ww. zagadnienia jakichkolwiek wątpliwości (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:   
13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OSK 156/21, z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 852/21, z 5 sierpnia 2021 r. sygn. akt II OSK 1235/21, z 14 września 2021 r. sygn. akt II OSK 1332/21, z 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, z 13 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2933/18, z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 1737/18, 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 teren inwestycji kolejowej 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., K 4/10 – dotyczącym przepisów *specustawy drogowej* – zwrócił uwagę na specyfikę spraw dotyczących budowy dróg publicznych, których budowa jest realizacją celu publicznego. Budowa bezpiecznych dróg w Polsce stanowi nadal priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całych społeczności. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę,   
że po pierwsze, drogi są budowane nie w interesie państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy zarządcy drogi, lecz w interesie wszystkich członków społeczeństwa, także tych wywłaszczonych; po drugie, uproszczona procedura wywłaszczenia z mocy prawa podczas realizacji inwestycji liniowych, obejmujących wiele nieruchomości, jest metodą skuteczną; po trzecie, lokalizacja (wytyczenie) drogi niejako narzuca listę nieruchomości, które muszą być zajęte, a zatem wywłaszczone. Jeżeli przyjmujemy,   
że przebieg drogi jest wyznaczony w sposób racjonalny przez grono specjalistów   
z zakresu transportu, geologii, ochrony środowiska, musimy przyjąć nieuchronność zajęcia ściśle oznaczonych gruntów pod budowę drogi. Trzeba mieć na względzie liniowy charakter inwestycji drogowych, który dyktuje w sposób naturalny pewne rozstrzygnięcia, w szczególności co do wyboru nieruchomości objętych decyzją   
i – w następstwie jej wydania – wywłaszczonych. Przy założonym przebiegu drogi   
– z jednej strony, wybór działek, przez które ma ona przebiegać, jest bardzo ograniczony albo wręcz wybór taki nie istnieje, z drugiej strony – wypadnięcie choćby jednej z grup wywłaszczonych nieruchomości może unicestwić całą inwestycję. Należy ponadto mieć na uwadze, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej składa zarządca drogi.

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

Wobec powyższego, pismem z dnia 29 grudnia 2022 r., znak:   
DLI-III.7620.43.2022.WK.2, organ odwoławczy wezwał *inwestora* do wypowiedzenia się w sprawie zagadnień dotyczących przedmiotowej inwestycji kolejowej poruszonych przez skarżących w odwołaniu.

*Inwestor*, stosownie do wezwania organu odwoławczego, w piśmie z dnia 18 stycznia 2023 r., znak: IRRK1/3/4.2233.101.2022.IRE-00842.7, ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez skarżące strony.

Stanowisko *inwestora* organ odwoławczy, działając w oparciu o art. 9 i art. 10 *kpa*, przesłał skarżącym, zawiadamiając o prawie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, jak również o możliwości przeglądania akt sprawy.

Pismem z dnia 12 kwietnia 2023 r. strony skarżące ustosunkowały się do powyższego pisma *inwestora*, podtrzymując zarzuty podniesione w odwołaniu.

Po przeanalizowaniu zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak również zarzutów skarżących stron, *Minister* stwierdził, że ustalenie lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej na działce skarżących stron, w koncepcji przedstawionej przez *inwestora*   
i zatwierdzonej w *decyzji Wojewody Mazowieckiego,* jest prawidłowe. Wskazania przy tym wymaga, iż skarżący są właścicielami działki nr 53/1, obręb 00-33, gmina Józefów, ulegającej podziałowi na:

- działkę nr 53/8 – przeznaczoną do przejęcia pod przedmiotową inwestycję,

- działkę nr 53/7 – przeznaczoną do ograniczenia w korzystaniu na podstawie art. 9q   
ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie kolejowym*.

Tym samym, mając na uwadze argumenty skarżących mające na celu podważanie zasadności objęcia ich działki przedmiotową inwestycją, podkreślić należy, że to *inwestor* jest kreatorem przedsięwzięcia kolejowego – on decyduje o jego kształcie oraz przebiegu, i nie jest przy tym obowiązany do uwzględniania oczekiwań, czy nawet żądań właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. W świetle przepisów *ustawy o transporcie kolejowym*, zarówno Wojewoda Mazowiecki, jak i *Minister* nie mają uprawnienia do oceny racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych. Przepisy zawarte w rozdziale 2b *ustawy o transporcie kolejowym* nie nakładają na *inwestora* obowiązku przedkładania różnych wariantów planowanego przedsięwzięcia. Dlatego też organy I i II instancji mają obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca, nie są natomiast władne nakazać *inwestorowi* przyjęcia innych rozwiązań lokalizacyjnych, skoro te przedstawione przez *inwestora* są zgodne z prawem.

Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, badanie zasadności ingerencji w prawo własności i badanie zasadności określonego przebiegu inwestycji, ogranicza się   
do kontroli zgodności z przepisami wariantu przedstawionego przez wnioskodawcę bez prawa do dokonywania zmian w przedstawionej przez *inwestora* koncepcji przebiegu inwestycji (por. wyrok z dnia 30 września 2021 r. sygn. akt II OSK 193/21, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zaprojektowanie inwestycji pozostawia się specjalistom posiadającym odpowiednie przygotowanie zawodowe, a nie powinny decydować o tym strony postępowania, których nieruchomości zostały objęte wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej, gdyż żaden z przepisów *ustawy o transporcie kolejowym* nie przewiduje takich uprawnień (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1282/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy przypomnieć, że 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. Rzeczone uproszczenia z natury rzeczy muszą wiązać się z ograniczeniem praw właścicieli nieruchomości objętych inwestycją w porównaniu z ogólną (zwykłą) procedurą zmierzająca do realizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1534/16). Tymi okolicznościami należy uzasadniać z jednej strony znaczne zwiększenie uprawnień *inwestora* (decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej rozstrzyga jednocześnie o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zatwierdza podział nieruchomości i orzeka o przejściu z mocy prawa nieruchomości lub ich części   
na własność odpowiedniego podmiotu publicznoprawnego, jak również określana ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w celu zapewnienia prawa do wejścia   
na teren nieruchomości dla prowadzenia inwestycji kolejowej), natomiast z drugiej zdecydowane ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości.

Inaczej mówiąc, w odniesieniu do przepisów rozdziału 2b *ustawy o transporcie kolejowym* stosuje się rzymską paremię *dura lex, sed lex* („surowe prawo, ale jednak prawo”).

W opinii *Ministra*, całokształt okoliczności niniejszej sprawy dowodzi, iż przejęcie pod przedmiotową inwestycję kolejową działki nr 53/8 oraz ograniczenie w korzystaniu   
z działki nr 53/7, jest niezbędne dla realizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej. Teren będący własnością skarżących nie został zajęty pod inwestycję w wymiarze większym, niż jest to wymagane.

Jak wynika z akt przedmiotowej sprawy, działka skarżących znajduje się przy skrzyżowaniu ulic Sikorskiego i Matejki. *Inwestor* w piśmie z dnia 18 stycznia 2023 r. wyjaśnił, iż przy realizacji przedmiotowej inwestycji konieczne jest zachowanie minimalnej odległości, tj. 0,75 m, od skrajnego elementu drogi (chodnika), co z kolei powoduje konieczność przejęcia pod inwestycję części działki nr 53/1. *Inwestor* wyjaśnił przy tym, iż powyższe wynika z art. 34 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”.

W tym miejscu, mając jednocześnie na uwadze argumenty skarżących podniesione   
w piśmie z dnia 12 kwietnia 2023 r., należy zauważyć, iż przepis art. 34 *ustawy o drogach publicznych* został co prawda uchylony, jednakże nastąpiło to w dniu 21 września   
2022 r., a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji. Tym samym, projektując przedmiotową inwestycję, *inwestor* obowiązany był do zachowania jej zgodności   
z obowiązującymi ówcześnie przepisami prawa. Ponadto, jakkolwiek podstawą rozstrzygnięcia organu I instancji nie są przepisy *ustawy o drogach publicznych*, to jednak, mając na uwadze treść art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy   
o rządowym funduszy rozwoju dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r.   
poz. 1768) można dojść do wniosku, iż intencją ustawodawcy było, aby w sprawach,   
w których dotychczas miał zastosowanie art. 34 *ustawy o drogach publicznych*, utrzymany został taki stan po dniu wejścia w życie ww. ustawy nowelizującej.

Za niezasadny należy uznać zarzut skarżących w przedmiocie naruszenia § 11 ust. 1 oraz § 11 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.   
w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*”, poprzez „spowodowanie uciążliwości względem budynku mieszkalnego i drgania (wibracje).”

Wyjaśnić należy, iż *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, nie ma zastosowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej. Wynika to stąd, że zakres stosowania tego rozporządzenia określony został wprost w § 1 i wyraźnie nakazuje stosowanie rozporządzenia w takim zakresie, w jakim ustala ono warunki techniczne, ale wyłącznie takie, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. Rozporządzenie to nie ma więc zastosowania do ustalenia lokalizacji inwestycji   
w zakresie linii kolejowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1012/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wydane w sprawie rozpatrywanej   
na podstawie *specustawy drogowej*, lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznej   
do rozwiązań przyjętych w rozdziale 2b *ustawy o transporcie kolejowym*).

Następnie, mając na uwadze zarzut naruszenia art. 43 *ustawy o drogach publicznych*, należy wyjaśnić przede wszystkim, iż powyższy przepis statuuje generalny obowiązek zachowania, w szczególności ze względów bezpieczeństwa, odpowiedniej odległości pomiędzy obiektami budowlanymi zlokalizowanymi przy drodze, a zewnętrzną krawędzią jezdni. Art. 43 *ustawy o drogach publicznych* dotyczy jednak przypadku sytuowania budynków, a więc przepis ten normuje odległości, jakie muszą być zachowane między budynkiem, a krawędzią jezdni istniejącej drogi publicznej, wyłącznie podczas budowy (rozbudowy) obiektu budowlanego, a nie podczas budowy dróg – w odniesieniu do istniejących budynków. Chodzi więc w nim o dostosowanie odległości nowobudowanych budynków do przebiegu drogi publicznej, a nie sytuowania drogi w stosunku do istniejących budynków (vide: wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1232/13, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia   
2008 r., sygn. akt II OSK 1687/07, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia   
8 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1555/09).

Wobec tego, ewentualne przybliżenie pasa drogowego (rozbudowywanego w ramach przedmiotowej inwestycji w zakresie linii kolejowej) względem obiektów budowlanych znajdujących się na działce skarżących stoi w zgodzie z ww. przepisem *ustawy o drogach publicznych*, gdyż ten nie nakłada obowiązków na *inwestora* i nie normuje kwestii sytuowania drogi względem istniejącego obiektu budowlanego.

Jednocześnie, odnosząc się do powyższego twierdzenia skarżących o uciążliwościach względem budynku mieszkalnego i drganiach (wibracjach), wyjaśnić trzeba, iż wszelkie kwestie dotyczące oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi zostały przeanalizowane w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 11 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie *ustawy o transporcie kolejowym*. W myśl zaś art. 86 *ustawy o udostępnianiu informacji   
o środowisku i jego ochronie,* decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Należy przy tym podkreślić,   
że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia   
ma charakter sui generis „rozstrzygnięcia wstępnego” względem ewentualnego przyszłego ustalenia lokalizacji konkretnego przedsięwzięcia i pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach „środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia” nie mogą być   
na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane.

Wobec tego zagadnienia związane z oceną potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia   
na ludzi było elementem postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zatem zgłaszać w toku   
ww. postępowania środowiskowego.

Ponadto, biorąc pod uwagę zarzut skarżących dotyczący pominięcia i naruszenia interesów stron trzecich, wyjaśnić należy, iż według art. 9q ust. 1 pkt 4 *ustawy   
o transporcie kolejowym*, elementem koniecznym decyzji są wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich i ten element został w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zawarty (pkt 3 decyzji). W tym miejscu wyjaśnić należy, iż zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* jest decyzją w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji. W decyzji lokalizacyjnej następuje jedynie ustalenie zakresu terenu niezbędnego dla planowanej inwestycji w zakresie linii kolejowej. Decyzja lokalizacyjna nie rozstrzyga w przedmiocie szczegółowych rozwiązań projektowych, ani nie odnosi się do przyszłej realizacji inwestycji. Ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 9n *ustawy o transporcie kolejowym*,   
iż istotą rozstrzygnięcia wydawanego w oparciu o tę ustawę jest określenie warunków lokalizacji inwestycji, zatem dokonanie rozszerzającej wykładni art. 9q ust. 1 *ustawy  
o transporcie kolejowym* jest niedopuszczalne.

Postępowanie w przedmiocie lokalizacji inwestycji kolejowej jest zatem tylko jednym   
z elementów procesu inwestycyjnego, w którym ochrona interesów osób trzecich jest realizowana przede wszystkim na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy mieć na uwadze odmienność postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji przedmiotowej lokalizacji i postępowania w sprawie pozwolenia na budowę oraz konieczność rozgraniczenia kompetencji organów administracji publicznej. Ochrona interesów osób trzecich na etapie ustalania lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej nie może obejmować działań właściwych na etapie pozwolenia na budowę, wobec czego nie może być tak konkretna i szczegółowo określona, jak ma to miejsce   
w decyzji o pozwoleniu na budowę. Konkretyzacja wymogów określonych w decyzji   
o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nastąpić może dopiero na kolejnych etapach realizacji inwestycji.

Tym samym, zasada ochrony interesu prawnego osób trzecich znajduje konkretyzację   
w Prawie budowlanym, a więc stosownie do wymogów tego prawa, obiekt budowlany należy projektować, budować i utrzymywać zgodnie z przepisami i w sposób zapewniający właśnie m.in. ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 721/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia   
2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1865/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyraźnie podkreślić należy też, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie,   
a nie inwestorzy decydować będą o wybudowaniu obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, szczegółowych rozwiązaniach technicznych i to nawet   
z naruszeniem ogólnego interesu społecznego. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora. Ocena decyzji w aspekcie poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich wymaga uwzględnienia też, że inwestor – występując o ustalenie lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej na danej nieruchomości – działa w interesie publicznym, który ma prymat nad interesem prawnym jednostki, o ile nie narusza tego interesu prawnego w sposób niezgodny z prawem, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

Ponadto, zawarty w art. 9q ust. 1 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym* obowiązek uwzględnienia interesów osób trzecich należy interpretować w taki oto sposób,   
że chodzi tu o interesy obiektywnie uzasadnione. Do stwierdzenia, że doszło do naruszenia interesów osób trzecich, nie wystarczy zatem uznanie, że strona czuje się nieusatysfakcjonowana proponowanym rozwiązaniem lokalizacyjnym. Konieczne jest wykazanie, iż rozwiązanie takie narusza tak dalece chroniony prawem jej interes, że nie jest możliwe do zaakceptowania w ramach reguł praworządności. Uznanie, że ochronie podlegać winien interes faktyczny, mogłoby prowadzić do paraliżu inwestycji kolejowych, nie zaś do zapewnienia poszanowania praw, które są zagrożone w związku z planowaną inwestycją.

Zdaniem Ministra określone przez Wojewodę Mazowieckiego wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich są wystarczające dla etapu wstępnego procesu inwestycyjnego, jakim jest etap lokalizacji inwestycji.

Warto dodać przy tym, iż nie wydaje się możliwe zaprojektowanie inwestycji   
w zakresie linii kolejowych o takim przebiegu, który nie wzbudzałby sprzeciwu przynajmniej części właścicieli nieruchomości objętych inwestycją. Dostrzec trzeba,   
że skarżący domagają się utrzymania swojego status *quo* w zakresie, w jakim dotychczas korzystali z nieruchomości objętych lokalizacją przedmiotowej inwestycji i w tym kontekście ich sprzeciw wydaje się być oczywiście naturalnym odruchem ochrony sposobu wykonywania dotychczasowego prawa własności nieruchomości. Jednakże rozwój urbanizacyjny skutkuje zwiększającym się ograniczaniem indywidualnych praw właścicielskich na rzecz konieczności rozwoju infrastruktury o publicznej lub społecznej użyteczności w ramach społecznej funkcji prawa własności. W takich okolicznościach *inwestor* zawsze będzie narażony na wywołanie lokalnego konfliktu społecznego, ponieważ to on samodzielnie dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych, a następnie techniczno-wykonawczych.

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

W dalszej kolejności, odnosząc się do zarzutu skarżących dotyczącego naruszenia   
art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż niewątpliwie własność, jako podstawowa wartość państwa prawnego, podlega szczególnej ochronie, gwarantowanej w ustawie zasadniczej. Jednak ochrona ta ustępuje niekiedy wartościom wyżej cenionym przez ustawodawcę. Za taką wartość, która powinna być w sposób szczególny uwzględniana, ustawodawca przyjął „cel publiczny”. Tym samym, zagwarantowanie w Konstytucji RP prawnej ochrony prawa własności oznacza, że nie jest ono nienaruszalne i absolutne. Konstytucja RP przewiduje sytuacje tego rodzaju   
i dlatego nie wyklucza i nie zakazuje dokonywania wywłaszczenia mienia lub ograniczenia w sposobie korzystania z niego.

Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Przepis ten statuuje przesłankę formalną ograniczenia prawa własności – wymóg ustawy, oraz zakreśla maksymalną granicę ingerencji – zakaz naruszania istoty prawa własności (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. akt   
II OSK 2209/13). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających ograniczenie prawa własności nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przepis art. 31   
ust. 3 Konstytucji RP spełnia funkcję podstawową dla ochrony prawa własności.   
W sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje bowiem zasadę proporcjonalności,   
a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw   
i wolności jednostki. Wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w tym w prawa właściciela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt   
SK 9/98).

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne, o ile zostaną spełnione dwa podstawowe warunki. Pierwszy z nich to wywłaszczenie na cele publiczne, a więc podyktowane interesem publicznym, np. w celu realizacji inwestycji celu publicznego. Drugi zaś warunek to wypłacenie słusznego odszkodowania. Przepis ten stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Tym samym, stwierdzić należy, że przysługujące skarżącym prawo własności nie stanowi „prawa nieskończonego” (ius infinitum), tzn. wartości absolutnej, niepodlegającej żadnym ograniczeniom.

Ustawodawca, wprowadzając regulacje szczególne w zakresie określonym *w ustawie   
o transporcie kolejowym*, zdecydował o ograniczeniu uprawnień jednostek w celu realizacji inwestycji kolejowych, przewidując jednocześnie rekompensowanie szkód wynikających   
z tego tytułu. Powyższe dowodzi, iż pomimo pozbawienia własności nieruchomości, dochodzi do wyrównania strat i szkód związanych z prowadzonym postępowaniem.

Zgodnie bowiem z art. 9y ust. 1 i 2 *ustawy o transporcie kolejowym*, za nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, o których mowa w art. 9s ust. 3 i 3a oraz art. 9x ust. 4 *ustawy o transporcie kolejowym*, od podmiotu, na rzecz którego wydawana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, przysługuje odszkodowanie dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości, a także osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości. Wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna. Tym samym, za przejęcie działki nr 53/8, powstałej z podziału działki nr 53/1, skarżącym przysługuje odszkodowanie ustalone przez Wojewodę Mazowieckiego w odrębnej decyzji.

Mając zaś na uwadze działkę nr 53/7, powstałą z podziału działki nr 53/1, przeznaczoną pod ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości, należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 9q   
ust. 1a *ustawy o transporcie kolejowym*, do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 6 przedmiotowej ustawy, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 ust. 4-7 oraz art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344, z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”. Zgodnie zaś z art. 124 ust. 4 *ugn*, na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o zezwolenie ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1. Jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 124 ust. 4 w zw. z art. 128   
ust. 4 *ugn,* jest odszkodowaniem za szkody wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a więc w istocie za ograniczenia prawa do nieruchomości. Odszkodowanie jest jednak należne tylko po wykazaniu zaistnienia szkody, a nie samej potencjalności jej zaistnienia.

W kontrolowanym postępowaniu powyższe warunki wywłaszczenia i ograniczenia prawa własności zostały zatem spełnione. Zaskarżoną *decyzję Wojewody Mazowieckiego* wydano   
na podstawie przepisu ustawy – tj. *ustawy o transporcie kolejowym*. W ocenie *Ministra*, ograniczenie prawa własności skarżących nastąpiło w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Ponadto, za ograniczenie prawa własności skarżącym przysługuje stosowna rekompensata.

Warto dodać, że w rozpoznawanej sprawie interes ogólny (publiczny) jest na tyle ważny   
i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych podmiotów i powoduje konieczność przedłożenia w tym konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny, bowiem w interesie publicznym leży ograniczenie chronionego przez Konstytucję RP prawa własności.

Ponownie podkreślenia wymaga, iż *ustawa o transporcie kolejowym* służy realizacji celu publicznego, jakim jest budowa infrastruktury kolejowej. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji kolejowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego   
i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są – jak wyżej wyjaśniono - rekompensowane w formie odszkodowania. Tym samym, przy realizacji systemu infrastruktury kolejowej, służącej poprawie bezpieczeństwa, komunikacji, transportu, nie dochodzi do naruszenia proporcji między interesem publicznym, a ingerencją w sferę praw i wolności, które na mocy *ustawy o transporcie kolejowym* są rekompensowane stosownym odszkodowaniem, co mieści się w granicach ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 762/17).

Na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty skarżących dotyczące naruszenia   
art. 8 *kpa*, poprzez „prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania uczestników do władzy publicznej oraz zasady proporcjonalności polegające na dokonaniu wyboru wyjątkowo uciążliwego wariantu skrzyżowania ulic Matejki/Sikorskiego w Józefowie i pominięciu postulatów mieszkańców.”

Wyjaśnienia wymaga, iż istotą zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej, ustanowionej w art. 8 *kpa*, jest wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przy czym wymóg praworządności obejmuje dwa zasadnicze elementy, a mianowicie ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcie wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego, mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nawet wtedy, gdy wydana decyzja nie uwzględnia ich żądań.

Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia   
20 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 513/19, zasada prowadzenia postępowania   
w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej nie może być interpretowana w oparciu o subiektywne odczucia uczestników postępowania. Organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 *kpa*, winny bowiem działać na podstawie przepisów prawa i w oparciu o zgromadzone dowody, nie zaś w oparciu o przekonanie stron postępowania o istnieniu nieprawidłowości.

W przedmiotowej sprawie – w zakresie interesu prawnego skarżących – organ I instancji uczynił zadość zarówno przepisom prawa materialnego, jak i procesowego (o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części niniejszej decyzji). Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Skoro nie stanowi naruszenia praw obywateli uchwalenie przepisów zawierających takie wyjątkowe, surowe regulacje, to nie można twierdzić, że stosowanie ich przez organy administracji zgodnie z ich brzmieniem prowadzi do naruszenia prawa.

Jednocześnie, odnosząc się do twierdzenia skarżących o wyborze „wyjątkowo uciążliwego wariantu skrzyżowania ulic Matejki/Sikorskiego w Józefowie i pominięciu postulatów mieszkańców”, jak również do argumentu, iż przedmiotowa inwestycja   
w zaproponowanym kształcie „jest zbędna”, należy wyraźnie podkreślić, to *inwestor* jest kreatorem inwestycji i to on decyduje o przebiegu inwestycji i przyjętych rozwiązaniach. Wyjaśnić trzeba przy tym, iż w postępowaniu w sprawie wydanie decyzji lokalizacyjnej organ jest związany wnioskiem *inwestora* co do kształtu i przebiegu inwestycji, a także przyjętych rozwiązań i parametrów inwestycji. W przepisach *ustawy o transporcie kolejowym* ustawodawca nie upoważnił organów do oceny racjonalności czy słuszności zaproponowanych rozwiązań projektowych. Oznacza to, że organy nie mogą korygować trasy i zakresu inwestycji. Przepisy *ustawy o transporcie kolejowym* nakładają na organ wyłącznie obowiązek oceny zgodności z prawem przedstawionej przez *inwestora* koncepcji inwestycji. To *inwestor* wyznacza miejsce oraz sposób realizacji inwestycji.

Przepisy *ustawy o transporcie kolejowym* nie zobowiązują przy tym *inwestora* do przedstawienia różnych wariantów przebiegu i kształtu planowanej inwestycji i nie ma on obowiązku uwzględniać w tym zakresie oczekiwań stron postępowania. Organy orzekające w sprawie nie posiadają zatem kompetencji do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji, czy też do zmiany proponowanych rozwiązań, co do jej kształtu   
i przebiegu. Gospodarzem inwestycji jest tylko *inwestor,* zaś organ wydający decyzję nie jest uprawniony do ingerowania w jej założenia, w tym w przebieg inwestycji liniowej.

Z powyższych względów zamierzonego skutku nie mogą odnieść argumenty skarżących o możliwości zastosowania innego rozwiązania, tj. – jak wskazali – tzw. minironda.   
Jak bowiem wyżej wyjaśniono, o kształcie i przebiegu inwestycji decyduje *inwestor*,   
nie zaś strony postępowania. Warto przy tym dodać, że w piśmie z dnia 18 stycznia   
2023 r. *inwestor* przedstawił szczegółową argumentację odnośnie braku możliwości wykonania wskazywanego przez skarżących tzw. minironda, powołując się w tym zakresie na przepisy regulujące warunki techniczne sytuowania dróg publicznych.

Jednocześnie, odnosząc się do wniosku skarżących o przeprowadzenie konsultacji społecznych w celu dokonania wyboru wariantu skrzyżowania ulic Matejki i Sikorskiego, podkreślić należy, iż przepisy *ustawy o transporcie kolejowym* nie zobowiązują inwestora ani organu orzekającego do przeprowadzeniakonsultacji, które miałyby na celu ustalenie przebiegu projektowanej inwestycji z właścicielami nieruchomości objętych inwestycją (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1614/12, oraz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2501/15; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2632/11, wydane w sprawach rozpatrywanych na podstawie *specustawy drogowej*, są aktualne również na gruncie uregulowań *ustawy o transporcie kolejowym* ).

Oznacza to, że strona nie może skutecznie domagać się od organu administracji publicznej przeprowadzenia takich uzgodnień, jak i zarzucać wadliwości decyzji   
o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej z powodu braku ich przeprowadzenia lub niewłaściwej organizacji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1749/17, wydany w sprawie rozpatrywanej na podstawie specustawy przesyłowej, lecz w istotnym zakresie w pełni analogicznej do rozwiązań przyjętych *ustawy o transporcie kolejowym*). Konsultacje społeczne nie stanowią zatem elementu procedury administracyjnej w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji kolejowych.

Warto przy tym dodać, że organy administracji mają obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśniania sprawy, nie zaś wszystkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona postępowania. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy   
od przydatności tego dowodu dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ miał wątpliwości. Żaden organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku przeprowadzenia wszystkich dowodów wnioskowanych przez stronę. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ocena, czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy, należy do uznania organu, który jest jednakże związany w tej mierze przepisami prawa materialnego stanowiącymi podstawę rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak   
(w:) Komentarz, Kodeks postępowania administracyjnego, Legalis). Okoliczność,   
iż lokalizacja inwestycji jest sprzeczna z interesem skarżących, w opinii *Ministra* nie stanowi podstawy do przeprowadzenia dowodów wnioskowanych przez skarżących.

Mając na uwadze argument skarżących, iż wiele opinii uzyskanych przez *inwestora* utraciło swoją aktualność, ponownie wskazać należy, iż *inwestor* załączył do wniosku wszystkie opinie wymagane art. 9o ust. 1 pkt 4 *ustawy o transporcie kolejowym,* przy czym ustawa ta nie określa terminu ważności owych opinii.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż ww. opinie nie są wiążące ani dla *inwestora*, ani dla organu wydającego decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Przepisy *ustawy   
o transporcie kolejowym* wskazują jedynie na konieczność spełnienia wymogu formalnego w postaci dołączenia do wniosku wymaganej opinii (niezależnie od jej treści) lub dołączenia do wniosku potwierdzenia braku odpowiedzi organu w wyznaczonym terminie, w przypadku niewydania opinii. Opinia, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie jest formą o znaczeniu stanowczym, bowiem nie wiąże organu administracyjnego rozstrzygającego sprawę. W uzasadnieniu uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 80, przeczytać można m.in., że: „Najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięganiu opinii. Współdziałanie takie polega na tym,   
że jeden z organów jest zobowiązany, przed podjęciem decyzji, do zasięgnięcia opinii   
w sprawie od innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa”.

Mając zaś na uwadze argument skarżących dotyczący naruszenia słusznego interesu mieszkańców, w tym odwołujących się, po pierwsze podkreślić trzeba, iż interes właścicieli konkretnych nieruchomości co do kwestionowania decyzji przesądzających   
o przebiegu inwestycji liniowych może dotyczyć wyłącznie tych ich odcinków, których przebieg skutkuje bezpośrednią ingerencją w ich prawa podmiotowe - prawo własności. Osoba posiadająca prawo własności, użytkowania wieczystego lub inne ograniczone prawo rzeczowe jest stroną decyzji, ale tylko w części dotyczącej jej nieruchomości.

Z tej przyczyny przedmiotem odwołania może być zaskarżenie decyzji wyłącznie   
w części, w której dotyczy ona owego prawnie chronionego interesu prawnego strony skarżącej. Tym samym, skarżący są uprawnieni do kwestionowania *decyzji Wojewody Mazowieckiego* jedynie w zakresie należącej do nich nieruchomości.

Jednocześnie, zdaniem *Ministra,* organ pierwszoinstancyjny podjął wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes stron skarżących. Wydając decyzję wyjaśnił stan faktyczny sprawy, tj. wyczerpująco zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, mając na uwadze przepisy *ustawy o transporcie kolejowym*. Wszystkie istotne dla sprawy fakty i zdarzenia będące przedmiotem postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej zostały ustalone i w prawidłowy sposób ocenione.

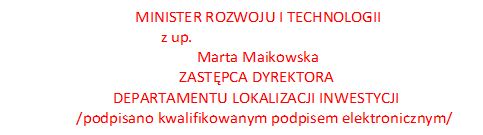
Za niezasadny należy uznać podniesiony też przez skarżących zarzut naruszenia art. 11   
w związku z art. 107 § 3 *kpa* poprzez brak uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji oraz niewyjaśnienie konieczności wywłaszczenia części działki odwołujących się.

Według *Ministra*, uzasadnienie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* pozwala na poznanie motywów, którymi organ I instancji kierował się przy załatwianiu sprawy, a ustalenia poczynione przez Wojewodę Mazowieckiego, wskazujące na spełnienie przesłanek niezbędnych dla wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia, znajdują odzwierciedlenie w aktach sprawy. Zaznaczenia wymaga, że podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez stronę skarżącą 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. Strona ma 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).

Podsumowując, organ odwoławczy uznał, że przebieg planowanej inwestycji został ustalony prawidłowo. Organ uznał racje przemawiające za ustaloną lokalizacją, które *inwestor* przedstawił w dokumentacji przedłożonej w trakcie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji przedmiotowej inwestycji w zakresie linii kolejowej. Stwierdzić należy także, że zarówno wniosek *inwestora*, postępowanie przeprowadzone przez organ   
I instancji, jak i zaskarżona *decyzja Wojewody Mazowieckiego* nie naruszają prawa. Jednocześnie należy stwierdzić, że zarzuty stron skarżących 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Rozwoju   
i Technologii, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

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