



MINISTER FINANSÓW,
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 14 listopada 2019 r.

DLI-II.4620.9.2019.ML.6

DECYZJA

Na podstawie art. 157 § 1 oraz art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), zwanej dalej „kpa”, po rozpatrzeniu wniosku Pana Pawła Grzelaka o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 313/III/2014 z dnia 31 października 2014 r., znak: WIŚ-III.747.2.5.2014.BG1, o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla inwestycji pn.: „Przebudowa i rozbudowa (modernizacja) linii kolejowej nr 8 Warszawa Okęcie – Radom, na obszarze LCS Warszawa Okęcie (od km 11,800 do km 38,800), na odcinkach: szlak Piaseczno – Czachówek Południowy od km 24,950 do km 34,300 i stacja Czachówek Południowy od km 34,300 do km 38,800”,

odmawiam stwierdzenia nieważności:

- ww. decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 313/III/2014 z dnia 31 października 2014 r., oraz
- decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 lipca 2015 r., znak: DOII-III-ks/adk-772-85-574/14/15, sprostowanej postanowieniem z dnia 29 lipca 2015 r., znak: DOII-III-ks/adk-772-85-601/14/15, uchylającej w części i umarzającej w tym zakresie postępowanie organu I instancji, uchylającej w części i orzekającej w tym zakresie o istocie sprawy, a w pozostałej części utrzymującej w mocy ww. decyzję Wojewody Mazowieckiego Nr 313/III/2014 z dnia 31 października 2014 r.

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki - po rozpatrzeniu wniosku PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. z siedzibą w Warszawie, zwanych dalej „inwestorem” - decyzją Nr 313/III/2014 z dnia 31 października 2014 r., znak: WIŚ-III.747.2.5.2014.BG1, ustalił lokalizację linii kolejowej dla inwestycji pn.: „Przebudowa i rozbudowa (modernizacja) linii kolejowej nr 8 Warszawa Okęcie – Radom, na obszarze LCS Warszawa Okęcie (od km 11,800 do km 38,800), na odcinkach: szlak Piaseczno - Czachówek Południowy od km 24,950 do km 34,300 i stacja Czachówek Południowy od km 34,300 do km 38,800”, zwanej dalej „decyzją Wojewody Mazowieckiego”.

Od decyzji Wojewody Mazowieckiego zostały wniesione odwołania.

Postanowieniem z dnia 10 lipca 2015 r., znak: DOII-III-ks/adk-772-85-584/14/15 - po rozpatrzeniu wniosku Pana Pawła Grzelaka - organ odwoławczy odmówił przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego.

Po rozpatrzeniu skutecznie wniesionych odwołań, decyzją z dnia 15 lipca 2015 r., znak: DOII-III-ks/adk-772-85-574/14/15, zwaną dalej „decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju”, sprostowaną postanowieniem z dnia 29 lipca 2015 r., znak: DOII-III-ks/adk-772-85-601/14/15, organ odwoławczy uchylił w części i umorzył w tym zakresie postępowanie organu pierwszej instancji, uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego.

WYWIESZONO NA TABLICY OGŁOSZEN

dnia 2019-12-18

zdjęto dnia

.....
podpis

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO

05-500 Piaseczno, ul. Kościuszki 5

Wydział Urbanistyki i Architektury

tel. 701 75 00, fax 756 70 49

Pismem bez daty dziennej (wpływ do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w dniu 8 kwietnia 2019 r.), Pan Paweł Grzelak wystąpił o stwierdzenie nieważności *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, zarzucając jej rażące naruszenie prawa.

Pan Paweł Grzelak stwierdził, że uzasadnienie wniosku znajduje się „w dotychczas przedkładanych pismach w sprawie”, jednocześnie podnosząc przy tym, iż Wojewoda Mazowiecki miał świadomość, że jego adres z rejestru gruntów jest fikcyjny. Skarżący wskazał, iż jest „stary, chory, biedny i głupi i dokładną argumentację może podać Mecenas Stępień”. Ponadto, w rzeczonym wniosku Pan Paweł Grzelak podniósł, iż jego nieruchomości jest zbędna dla potrzeb lokalizacji ww. inwestycji, bowiem „linia kolejowa była zbudowana i technicznie została tylko zmodernizowana, a to nie wymaga nowych gruntów”. Co więcej, zdaniem wnioskodawcy, w sprawie dotyczącej lokalizacji ww. inwestycji, mogło dojść do korupcji.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 1841) - jest obecnie Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej "*Ministrem*", stwierdzono, co następuje.

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, zainicjowane wnioskiem strony, składa się z dwóch etapów. W pierwszym etapie organ prowadzi postępowanie wyjaśniające, które ogranicza się do ustalenia, czy wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych oraz, czy istnieją przeszkody podmiotowe lub przedmiotowe uniemożliwiające prowadzenie postępowania w sprawie. Dopiero stwierdzenie przez organ właściwy, iż wniosek inicjujący postępowanie nie zawiera braków formalnych oraz że nie zachodzą przeszkody podmiotowe i przedmiotowe uniemożliwiające wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, powoduje przejście do kolejnego etapu, w którym ustaleniu podlega, czy przyczyny stwierdzenia nieważności rzeczywiście miały miejsce.

Organ nadzoru w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego dokonał kontroli zarówno *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, jak i *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*. Zauważyć bowiem należy, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* była weryfikowana w postępowaniu zwykłym, a co za tym idzie byłby prawny tej decyzji uzależniony jest w całości od *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Badanie nieważności decyzji pierwszoinstancyjnej musi wiązać się z kontrolą decyzji organu odwoławczego, w przeciwnym razie prowadziłoby to do niejednorodności usuwania z obrotu prawnego decyzji dotkniętej wadą nieważności. Wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji pierwszoinstancyjnej wymusza wyeliminowanie decyzji organu odwoławczego już dlatego, że utrzymano ją w mocy decyzję dotkniętą wadą nieważności. Organ właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji drugoinstancyjnej jest jednocześnie uprawnionym do stwierdzenia nieważności decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli ta jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*. Brak połączenia procedury badania w postępowaniu nieważności decyzji wydanych w obu instancjach mogłoby w skrajnych sytuacjach prowadzić do niemożności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji drugoinstancyjnej, mimo że takiej eliminacji poddano decyzję organu pierwszej instancji (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA 3826/03, LEX nr 164995, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 1997 r., sygn. akt IV SA 1520/95, LEX nr 657096 oraz z dnia 10 stycznia 2001 r., sygn. akt I SA 1790/99, opubl. ONSA 2002, nr 1, poz. 39).

Z uwagi na powyższe, oraz po ustaleniu, że wniosek Pana Pawła Grzelaka jest dopuszczalny pod względem formalnym, organ nadzoru pismem z dnia 14 czerwca 2019 r., znak: DLI-II.4620.9.2019.ML.3, zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Mazowieckiego* oraz *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

W dniu 12 czerwca 2019 r. do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wpłynęło pismo Pana Pawła Grzelaka stanowiące uzupełnienie wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji. W piśmie tym, Pan Paweł Grzelak podniósł, iż w niniejszej sprawie nie istniały przesłanki, w tym również społeczne, dotyczące przejęcia gruntów pod realizację przedmiotowej inwestycji kolejowej, a procedura odszkodowawcza została przeprowadzona z naruszeniem prawa. Ponadto, Pan Paweł Grzelak wniósł o ustanowienie przez organ nadzoru adw. Pawła Stępnia, jako jego pełnomocnika w sprawie, w tym pokrycie kosztów ustanowienia pełnomocnika. Pan Paweł Grzelak wyraził również swoje negatywne zdanie na temat osób

piastujących funkcje Wojewody Mazowieckiego, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jak również kierownictwa Departamentu Lokalizacji Inwestycji Ministerstwa.

W dniu 5 lipca 2019 r. do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju wpłynęło kolejne pismo Pana Pawła Grzelaka stanowiące uzupełnienie wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji. Pan Paweł Grzelak stwierdził, że Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję lokalizacyjną dotyczącą jego gruntu, naruszając konstytucyjną ochronę własności, bez powodów ku temu. Wnioskodawca podniósł, że jest możliwe wywłaszczenie gruntu na cele kolejowe, jednak nie dotyczy to *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, bowiem nie było podstaw do wywłaszczenia, albowiem za granicą działki była funkcjonująca linia kolejowa (2 tory), a dokumentacja Wojewody Mazowieckiego nie wskazuje na możliwość budowy czegokolwiek ponadto. Zdaniem Pana Pawła Grzelaka, nie było zatem potrzeby wywłaszczeń i podstaw ku temu.

W rzeczonym piśmie, Pan Paweł Grzelak wniósł o przeprowadzenie przez organ nadzoru postępowania wyjaśniającego, poprzez wezwanie Wojewody Mazowieckiego do wskazania w dokumentacji sprawy powodów do poszerzenia „pasa kolejowego” o jego grunt.

W piśmie (e-mailu), które wpłynęło do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w dniu 23 września 2019 r. Pan Paweł Grzelak podtrzymał swoje dotychczasowe zarzuty i stanowisko w sprawie.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma charakter nadzwyczajny i jest postępowaniem odrębnym od innych postępowań, albowiem ukierunkowane jest wyłącznie na kontrolę decyzji w aspekcie wystąpienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 *kpa*.

Oznacza to, że *Minister* rozpatrując sprawę w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji nie rozstrzyga jej ponownie merytorycznie, lecz orzeka wyłącznie w kwestii wadliwości kontrolowanego aktu administracyjnego. Działa więc jako organ kasacyjny i w oparciu o zamknięty materiał dowodowy weryfikuje ten akt administracyjny. Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym działanie organu w trybie wniosku o stwierdzenie nieważności wymaga zupełnie innego podejścia do sprawy i zasadniczo się różni od postępowania zwykłego. Obowiązkiem organu jest zajęcie się kwestiami ściśle prawnymi (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2095/06, Lex nr 299851).

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych, może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*. Z tego też powodu wykładnia tych przesłanek winna mieć charakter ścieśniający. Instytucję stwierdzenia nieważności zalicza się do nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji i stanowi ona odstępstwo od ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych określonej w przepisach *kpa* (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1747/14, Lex nr 1729336).

Dokonując oceny, czy zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji, organ orzekający bada w tym zakresie stan faktyczny i prawny z daty jej wydania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 2073/11, Lex nr 1336365). Organ nadzoru stwierdza nieważność decyzji lub wydanie jej z naruszeniem prawa w takim zakresie, w jakim ustali występowanie wady określonej w art. 156 § 1 *kpa* (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 645/99, Lex nr 53459, oraz z dnia 12 stycznia 1994 r., sygn. akt II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1903/12, Lex nr 1611372, oraz z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2489/12, Lex nr 1661735).

W związku z powyższym, rozpatrzenie przedmiotowej sprawy sprowadzało się do ustalenia, czy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności *decyzji Wojewody Mazowieckiego i decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*. Tym samym przedmiotowe postępowanie ograniczone było przesłankami wynikającymi z art. 156 § 1 *kpa*, a uzasadniającymi stwierdzenie nieważności ww. decyzji. Przy czym, z uwagi na treść wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, szczególną wagę w postępowaniu należało przypisać przesłance rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *kpa*).

WYWIESZONO NA TABLICY OGŁOSZEŃ
dnia 2019-12-18
zdjęto dnia
.....
podpis

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO
05-500 Piaseczno, ul. Kościuszki 5
Wydział Urbanistyki i Architektury
tel. 701 75 00, fax 756 70 49

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa i utrwalonych poglądów doktryny - o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze skutki spowodowane tą decyzją. Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę. W sposób rażący może zostać naruszony przepis, którego wykładnia nie budzi zasadniczych wątpliwości. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa, to skutki oceniane z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne, ze względu na które nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1994 r., sygn. akt III ARN 13/94 - OSN 1994 z. 3 poz. 36, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 1994 r., sygn. akt V SA 535/94 - ONSA 1995 Nr 2 poz. 91).

A zatem rażące naruszenie prawa, to naruszenie oczywiste, ewidentne i ciężkie. Oczywistość naruszenia prawa polega na „rzucającej się w oczy” sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Nie chodzi tu o błędy w interpretacji prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 1988 r., sygn. akt II SA 981/88, ONSA 1988/2/96, z dnia 21 października 1992 r., sygn. akt V SA 86/92, ONSA 1993/1/23). Zarzut rażącego naruszenia prawa musi wynikać z przesłanek nie budzących wątpliwości. Tam natomiast, gdzie zastosowanie przepisu prawa wymaga jego interpretacji i subsumcji do konkretnego stanu faktycznego, nie może być mowy o rażącym naruszeniu prawa (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1506/00).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, *Minister* stwierdził, że *decyzja Wojewody Mazowieckiego* i *decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju* nie zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, a zarzuty podniesione przez wnioskodawcę nie zasługują na uwzględnienie.

Na uwzględnienie nie zasługuje zarzut Pana Pawła Grzelaka, iż nie było potrzeb wyłączenia części jego działki dla lokalizacji ww. inwestycji kolejowej, czym naruszono konstytucyjną ochronę prawa własności, jak również nie zasadny jest zarzut wnioskodawcy negujący zasadność wykonania przedmiotowej inwestycji.

Mając na uwadze treść ww. zarzutów, jak również odnosząc szeroko opisaną powyżej charakterystykę postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji do okoliczności rozpatrywanej sprawy, należy przede wszystkim podkreślić, iż Pan Paweł Grzelak, uruchamiając postępowanie nadzorcze, jakim jest postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie może oczekiwać zbadania jego sprawy tak jak w postępowaniu odwoławczym, bowiem przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie może być ponowne rozpatrzenie co do istoty sprawy ustalenia lokalizacji ww. inwestycji, i nie może ono przeradzać się w postępowanie o charakterze merytorycznym, w którym bada się wszystkie zarzuty strony.

A zatem postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji nie może zastępować postępowania odwoławczego lub go powtarzać. Sprawa nie toczy się bowiem w trybie zwykłym, gdzie dla uchylenia decyzji wystarczy stwierdzenie naruszenia prawa mającego wpływ na wynik rozstrzygnięcia (naruszenia prawa materialnego) bądź naruszenie innego typu, mogące mieć wpływ na wynik. Postępowanie nieważnościowe to jeden z trybów nadzwyczajnych, kiedy zupełnie wyjątkowo, wbrew wynikającej z art. 16 *kpa* zasadzie trwałości decyzji ostatecznych, z enumeratywnie wyliczonych ustawowo przyczyn, można uznać decyzję ostateczną za dotkniętą tak ciężką wadą, iż zachodzi konieczność uznania jej za nieważną (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2003 r., sygn. akt III SA 1473/01, Lex nr 109544).

A zatem Pan Paweł Grzelak wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji ww. linii kolejowej, nie może oczekiwać rozpoznania jego sprawy w taki sposób, w jaki rozpatruje się odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Taka praktyka stanowiłaby bowiem naruszenie zasady dwuinstancyjności wynikającej z art. 15 *kpa*.

Mając jednakże na uwadze treść zarzutów wnioskodawcy, wskazać należy na poniższe okoliczności.

Wskazać należy, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego*, jak i *decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju* zostały wydane na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 2b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o transporcie kolejowym*”, zatytułowanym „*Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych*”.

Przepisy te, obok m.in. regulacji zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474, z późn. zm.), należą do szczególnych regulacji prawnych o ograniczonym czasowo okresie obowiązywania, 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).

Zarówno Wojewoda Mazowiecki orzekający w sprawie jako organ I instancji, jak i Minister Infrastruktury i Rozwoju działający jako organ odwoławczy, pełnili w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwymi do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia lokalizacji linii kolejowej, nie były uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji kolejowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań. Przepisy obowiązującego prawa, w tym przepisy *ustawy o transporcie kolejowym*, nie uzależniały również udzielenia *inwestorowi* lokalizacji inwestycji na danej nieruchomości od wyrażenia na to zgody podmiotu będącego właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym tejże nieruchomości.

Zgodnie bowiem 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 decydował 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, mogli działać tylko w granicach tego wniosku i nie mieli możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy I i II instancji mogła 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.

W świetle przepisów *ustawy o transporcie kolejowym*, organy nie miały uprawnienia do oceny racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji danej inwestycji kolejowej toczyło się na wniosek zarządcy infrastruktury kolejowej, którym to wnioskiem organ administracji był związany. *Inwestor* był zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznaczał dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślające te granice.

Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą ustalenia lokalizacji linii kolejowej nie jest kompetentny do oceny przesłanek ekonomicznych, oraz społecznych powstającej inwestycji, w jej kształcie określonym przez inwestora. Do organu administracji należy jedynie ocena wniosku *inwestora* pod względem jego zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Stanowisko to jest ugruntowane i jednolite w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. 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 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).

WYWIESZONO NA TABLICY OGŁOSZEŃ

dnia 2019-12-18

zdjęto dnia

.....
podpis

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO

05-500 Piaseczno, 5(9) ul. Kościuszki 5

Wydział Urbanistyki i Architektury

tel. 701 75 00, fax 756 70 49

Rolą orzekających w sprawie organów było natomiast sprawdzenie kompletności wniosku *inwestora* w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez prawo. Tylko w przypadku stwierdzenia przez organy, że kształt inwestycji w wersji zgłoszonej we wniosku *inwestora* narusza określony przepis prawa, zobowiązywał te organy do odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej w wersji wnioskowanej przez *inwestora*, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Z akt sprawy nie wynika, aby nie dokonano takiego sprawdzenia, a wręcz przeciwnie. Wyraźne w tym wypadku stwierdzenia znalazły się w uzasadnieniu *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju* i - w ocenie organu nadzoru - w aktach sprawy nie można doszukać się dowodów uzasadniających tezę przeciwną.

Z akt sprawy wynika, iż zakresem rzeczonyj inwestycji kolejowej objęta jest działka stanowiąca własność Pana Pawła Grzelaka o nr 152/3, z obrębu 0016 Ławki, gmina Prażmów. Zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji linii kolejowej, ww. działka nr 152/3 uległa podziałowi na działki nr 152/5 (przeznaczoną pod przedmiotową inwestycję) i nr 152/6 (pozostającą przy dotychczasowym właścicielu). Działka nr 152/5 z dniem ustatecznienia się *decyzji Wojewody Mazowieckiego* przeszła na własność Skarbu Państwa. Skutek prawny w postaci uzyskania przez podmiot publicznoprawny prawa własności nieruchomości, na których realizowana jest przedmiotowa inwestycja nastąpił z mocy samego prawa, zgodnie z dyspozycją art. 9s ust. 3 pkt 1 *ustawy o transporcie kolejowym*.

Według organu nadzoru decyzja o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej nie przewiduje rozwiązań, które wprowadzają nadmierną, a w szczególności nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności Pana Pawła Grzelaka. Ingerencja w teren jego działki związana z lokalizacji przedmiotowej inwestycji odpowiada tylko jej koniecznemu zakresowi. Zatem, choć ustalenie lokalizacji przedmiotowej inwestycji - w odczuciu Pana Pawła Grzelaka - narusza jego interes prawny, dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem.

Organy ustalając lokalizację przedmiotowej inwestycji m.in. na działce skarżącego działały bowiem w granicach przyznanych im uprawnień i uprawnień tych nie nadużyły. Brak jest zatem podstaw do podważania *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju* z powołaniem się na ochronę konstytucyjnego prawa własności. Analiza decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji nie daje podstaw, by uznać, że ingerencja w prawo własności Pana Pawła Grzelaka wynikająca z planowanej linii kolejowej była nieproporcjonalna do użytych środków. Stąd też wszelkie zarzuty Pana Pawła Grzelaka dotyczące sprzecznego z Konstytucją RP naruszenia przysługującego mu prawa własności - w ocenie *Ministra* - są bezzasadne.

Prawo własności nie jest bowiem prawem nienaruszalnym i może ono być ograniczane w zakresie wynikającym z Konstytucji RP i ustaw szczególnych. Taki wniosek wynika wprost z treści art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Tego rodzaju ustawą, o której mowa w przywołanych przepisach Konstytucji RP, jest zaś *ustawa o transporcie kolejowym*, na podstawie której ustalana jest lokalizacja przedmiotowej inwestycji kolejowej. W ustawie tej, a dokładanie rzecz ujmując w jej rozdziale 2b - o czym już była zresztą mowa w niniejszej decyzji - przewidziane są odpowiednie mechanizmy i instytucje, które pozwalają na efektywne realizowanie zadań publicznych w zakresie lokalizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych, ale z poszanowaniem interesów właścicieli nieruchomości.

Zatem przy realizacji systemu inwestycji dotyczących linii kolejowych, służących 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 611/17, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 odjęcie, chronionego przez Konstytucję RP prawa własności. Takim celem publicznym jest z pewnością realizacja przedmiotowej inwestycji (przebiegająca przez część działki, która była uprzednio własnością Pana Pawła Grzelaka), która - jak wynika z akt sprawy - stanowi konieczną inwestycję celu publicznego.

Z akt sprawy wynika bowiem, że w ramach przedmiotowej inwestycji planuje się przebudowę i rozbudowę linii kolejowej nr 8 Warszawa Okęcie – Radom w km 24,950 - 38,800 w zakresie: układu torowego, układu drogowego, odwodnienia, obiektów inżynierskich, obiektów budowlanych, urządzeń sterowania ruchem kolejowym srk, linii telekomunikacyjnych, sieci trakcyjnej i zasilania trakcji, sieci elektroenergetyki nieatrakcyjnej, urządzeń ERTMS/ETCS poziom drugi i sieci sanitarnych.

Realizacja przedmiotowej inwestycji przyczyni się do poprawy jakości usług transportowych poprzez skrócenie czasu jazdy oraz zwiększenie natężenia ruchu pasażerskiego i towarowego oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa ruchu, stymulacji rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym i krajowym, obniżenia kosztów kolejowych usług transportowych poprzez racjonalizację użytkowania infrastruktury kolejowej, ochrony środowiska naturalnego w sąsiedztwie linii kolejowej, eliminacji barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych.

Co więcej, zauważyć należy, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego*, jak i *decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, są decyzjami w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji, po których – w procesie przygotowania inwestycji do realizacji – wydawana jest dopiero decyzja o pozwoleniu na budowę. W decyzji lokalizacyjnej nastąpić może jedynie ustalenie zakresu terenu niezbędnego dla planowanej inwestycji, jednak nie wskazuje szczegółowych rozwiązań technicznych realizacji planowanej inwestycji. Powyższe kwestie stanowią bowiem przedmiot decyzji o pozwoleniu na budowę przedmiotowego przedsięwzięcia, wydawanej w odrębnym postępowaniu administracyjnym.

W kontekście powyższych uwag, na uwzględnienie nie zasługuje wniosek dowodowy Pana Pawła Grzelaka o wezwanie Wojewody Mazowieckiego do wskazania w dokumentacji sprawy powodów wskazujących na konieczność poszerzenia „pasa kolejowego” o jego grunt.

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. 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 (wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2621/12 i z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1936/15). Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11, opubl. Lex nr 821385).

W ocenie organu nadzoru zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymaga uzupełnienia.

Odnosząc się do stwierdzenia Pana Pawła Grzelaka, iż uzasadnienie wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji znajduje się „w dotychczas przedkładanych pismach w sprawie”, wskazać należy, iż „dotychczas przedkładane pisma w sprawie”, o których mowa ww. wniosku, dotyczą wniosku Pana Pawła Grzelaka o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, który został pozostawiony bez rozpoznania w formie adnotacji w aktach sprawy z dnia 11 stycznia 2017 r., znak: DLI.III.6620.56.2016.ML.5.

Pan Paweł Grzelak złożył skargę na bezczynność Ministra Infrastruktury i Budownictwa i całości dokumentacji została przekazana do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie (sprawa zarejestrowana pod sygn. akt IV SAB/Wa 101/18). Organowi nadzoru jest jednak znana treść ww. pism, w których to pismach Pan Paweł Grzelak podnosił tożsame zarzuty, jak w rozpatrywanym obecnie wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, a które to zarzuty - co zostało szczegółowo wyjaśnione powyżej - okazały się nie zasadne.

W ramach niniejszego postępowania nadzorczego nie może zostać rozpoznany zarzut Pana Pawła Grzelaka dotyczący tego, iż procedura odszkodowawcza została przeprowadzona z naruszeniem prawa, bowiem zarzut ten nie dotyczy ani *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, ani *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

WYWIESZONO NA TABLICY OGŁOSZEŃ

dnia 2019.12.18

zdjęto dnia

.....
podpis

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO

05-500 Piaseczno ul. Kościuszki 5

Wydział Urbanistyki i Architektury

tel 701 75 00, fax 756 70 49

Stwierdzić należy, iż decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za przejęte pod inwestycję nieruchomości, stosownie do treści art. 9y ust. 2 *ustawy o transporcie kolejowym*, wydaje wojewoda, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna. Kwestie związane z ustaleniem wysokości i wypłatą odszkodowań, mimo iż w pewnym stopniu są związane z decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, stanowią oddzielne byty, podlegające odrębnym trybom zaskarżenia.

Tak samo przedmiotem niniejszego postępowania, w którym organ nadzoru ocenia decyzję o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej pod kątem jej kwalifikowanych wad, nie są kwestie dotyczące negatywnego zdania Pana Pawła Grzelaka na temat osób piastujących funkcje Wojewody Mazowieckiego, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, jak również kierownictwa Departamentu Lokalizacji Inwestycji Ministerstwa.

Ponadto, jeżeli w ocenie Pana Pawła Grzelaka zachodzi uzasadnione podejrzenie o możliwości popełnienia przestępstwa o charakterze korupcyjnym w związku z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej linii kolejowej, to powinien o tym fakcie, zgodnie z art. 304 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1987), zwanej dalej „*kpk*”, zawiadomić organy powołane do ścigania przestępstw. Natomiast *Minister*, mając na uwadze zarówno treść zarzutów Pana Pawła Grzelaka, jak i materiał dowodowy zgromadzony w sprawie, nie znalazł podstaw do realizacji dyspozycji zawartej w art. 304 § 2 *kpk*.

Odnosząc się natomiast do zarzutu Pana Pawła Grzelaka, iż Wojewoda Mazowiecki miał świadomość, że jego adres z rejestru gruntów jest fikcyjny, zauważyć należy, iż użyta przez wnioskodawcę argumentacja wskazuje na występujące błędy proceduralne, jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji kolejowej, związane z ujawnionym adresem w ewidencji gruntów.

Nie będzie uzasadniać stwierdzenia nieważności decyzji naruszenie przepisów postępowania, nawet o charakterze rażącym. Zagadnienie formalnej poprawności wszczęcia postępowania zakończonego wydaniem decyzji, a raczej problem poprawności proceduralnej powiadomienia strony o wszczęciu tego postępowania w żaden sposób nie wiąże się ze zgodnością lub niezgodnością tej decyzji z prawem, ponieważ decyzja ta mogłaby być merytorycznie zgodna z prawem jak i niezgodna z prawem zarówno wtedy, gdy wszczęcie postępowania byłoby zgodne z regulującymi tę kwestię przepisami postępowania. Mogłoby mieć zaś wpływ na ocenę, czy wskutek takiej wadliwości strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, niemniej jest to przesłanka wznawieniowa, a nie nieważnościowa (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2001 r., sygn. akt III SA 1472/00, z dnia 7 sierpnia 2001 r. sygn. akt III SA 1285/00, z dnia 8 grudnia 2005 r., sygn. akt II FSK 27/05, z dnia 23 września 2011 r., sygn. akt II FSK 610/11).

Co zaś się tyczy żądania Pana Pawła Grzelaka o ustanowienie przez organ nadzoru adw. Pawła Stępnia, jako jego pełnomocnika w sprawie, w tym pokrycie kosztów ustanowienia pełnomocnika, stwierdzić należy, iż przepisy zawarte w *kpa* nie przewidują instytucji ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu administracyjnym. W art. 32 i 33 *kpa* unormowano kwestię pełnomocnictwa i pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym i powyższa regulacja nie przewiduje możliwości ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu administracyjnym (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 września 2015 r. sygn. akt III SO/Gd 14/15, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, dokonując analizy *decyzji Wojewody Mazowieckiego* oraz *decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju* w aspekcie ewentualnego naruszenia którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 *kpa*, *Minister* ustalił, że omawiane rozstrzygnięcia nie są obarczone żadną z wad skutkujących stwierdzeniem ich nieważności.

W związku z powyższym, orzeczono jak w niniejszej decyzji.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji stronom przysługuje:

- na podstawie art. 127 § 3 *kpa* – w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub
- na podstawie art. 52 § 3 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.) zwanej dalej „*ppsa*” – w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju.

Złożenie przez co najmniej jedną stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powoduje konieczność ponownego rozstrzygnięcia sprawy przez Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju. Wówczas skarga do sądu administracyjnego (złożona obok ww. wniosku) traktowana jest jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy strona może zrzec się prawa wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wobec Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju. Z dniem doręczenia Ministrowi Finansów, Inwestycji i Rozwoju oświadczenia o zrzeczeniu się prawa wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 200 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*.

MINISTER FINANSÓW, INWESTYCJI I ROZWOJU
z up. 
Jarosław Kąpien
Zastępca Dyrektora
Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują:

1. Wojewoda Mazowiecki
(za pośrednictwem platformy ePUAP)
2. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A z siedzibą w Warszawie
3. Pan Paweł Grzelak
4. A/a

Do wiadomości:

1. Urząd Gminy Prażmów
2. Urząd Miasta i Gminy Piaseczno
3. Urząd Miasta i Gminy w Górze Kalwarii

WYWIESZONO NA TABLICY OGŁOSZENI

dnia 2019-12-18

zdjęto dnia

.....
podpis

URZĄD MIASTA I GMINY PIASECZNO

05-500 Piaseczno, ul. Kościuszki 5

Wydział Urbanistyki i Architektury

tel. 701 75 00, fax 756 70 49

