



Minister Rozwoju i Technologii

Przyjęto 10.07.2025

20

Znak sprawy: DLI-IV.7620.14.2023.MO
Warszawa, 08 lipca 2025 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej „kpa”, po rozpatrzeniu odwołań Wójta Gminy Baranów, Burmistrza Miasta i Gminy Wiskitki, Jarosława Nowaka, Anny Bodych, Sylwestra Cuper, Stanisława Jarzyny, Doroty Szpelarskiej, Andrzeja Szperalskiego, Sławomira Dominika, Mariusza Cieślaka, Agnieszki Wiśniewskiej, Marka Praskiego, Michała Sobańskiego, reprezentowanego przez adw. Tomasza Krawczyka, Krystyny Krzemińskiej, Aleksandra Krzemińskiego, Stanisława Kobera, Sebastiana Kielbowicza, Roberta Bluszcz, Arkadiusza Tondery, Ewy Szymańczak, Tadeusza Szymańczaka, Sylwii Szymańczak i Kamila Szymańczaka oraz Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, reprezentowanych przez adw. Łukasza Wyszomirskiego, od decyzji Wojewody Mazowieckiego Nr 36/SPEC/2023 z dnia 10 marca 2023 r., znak: WI-I.747.7.8.2022.MP/DW, o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości na rzecz Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji obejmującej budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania,

- I. Uchylam w rozstrzygnięciu zaskarżonej decyzji znajdujący się na stronie 2, w wierszu 21, licząc od góry strony, zapis: „obręb 0021, dz. ew. nr 228, 231, 115, 132/1, 135/1, 167, 233, 216, 257/1, 138/1,” i orzekam w tym zakresie poprzez ustalenie w miejsce uchylenia nowego zapisu: „obręb 0021, dz. ew. nr 228, 231, 132/1, 135/1, 167, 233, 216, 257/1, 138/1,”.
- II. W pozostałym zakresie zaskarżoną decyzję utrzymuję w mocy.
- III. Umarzam postępowanie odwoławcze w zakresie odwołań Sylwii Szymańczak i Karola Szymańczaka.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 15 czerwca 2022 r., uzupełnionym i skorygowanym w trakcie prowadzonego postępowania, Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o., zwany dalej „inwestorem”, reprezentowany przez Pawła Zysk, wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji obejmującej budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania. Inwestor wniósł także o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania interesem społecznym i gospodarczym.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 10 marca 2023 r. decyzję Nr 36/SPEC/2023, znak: WI-I.747.7.8.2022.MP/DW, zwaną

dalej „*decyzją Wojewody Mazowieckiego*”, o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości na rzecz Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji obejmującej budowę Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania, oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od *decyzji Wojewody Mazowieckiego* odwołania, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli:

- Wójt Gminy Baranów (pismo z dnia 24 marca 2023 r.),
- Burmistrz Miasta i Gminy Wiskitki (pismo z dnia 27 marca 2023 r.),
- Jarosław Nowak (pismo z dnia 4 kwietnia 2023 r.),
- Anna Bodych (pismo z dnia 31 marca 2023 r.),
- Sylwester Cuper (pismo z dnia 4 kwietnia 2023 r.),
- Stanisław Jarzyna (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Dorota Szpelarska (pismo z dnia 5 kwietnia 2023 r.),
- Andrzej Szperalski (pismo z dnia 5 kwietnia 2023 r.),
- Sławomir Dominik (pismo z dnia 4 kwietnia 2023 r.),
- Mariusz Cieślak (pismo z dnia 30 marca 2023 r.),
- Agnieszka Wiśniewska (pismo z dnia 3 marca 2023 r.),
- Marek Praski (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Michał Sobański, reprezentowany przez adw. Tomasza Krawczyka (pismo z dnia 6 kwietnia 2023 r.),
- Krystyna Krzemińska i Aleksander Krzemiński (pismo z dnia 5 kwietnia 2023 r.),
- Stanisław Kober (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Sebastian Kiełbowicz (pismo z dnia 4 kwietnia 2023 r.),
- Robert Bluszcz (pismo z dnia 4 kwietnia 2023 r.),
- Arkadiusz Tondera (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Tomasz Tondera (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Ewa Szymańczak, Tadeusz Szymańczak, Sylwia Szymańczak i Kamil Szymańczak (pismo z dnia 3 kwietnia 2023 r.),
- Gospodarstwo Rolne Kawęczyn sp. z o.o., Piotr Komorowski, Zbigniew Komorowski, Barbara Komorowska i Katarzyna Komorowska, reprezentowani przez adw. Łukasza Wyszomirskiego (pismo z dnia 6 kwietnia 2023 r.).

W odwołaniach wniesionych w terminie, skarżący podnieśli zarzuty w sprawie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* i postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji oraz wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji i wstrzymanie natychmiastowej wykonalności decyzji.

Postanowieniem z dnia 8 lipca 2025 r. Minister Rozwoju i Technologii stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez Tomasza Tonderę.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie - stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. z 2024 r. poz. 739) - jest Minister Rozwoju i Technologii, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Kompetencje organu odwoławczego obejmują korygowanie zarówno 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 generalną zasadą, organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie, prowadząc wyczerpujące postępowanie dowodowe w celu uzyskania prawdy obiektywnej, a fakty istotne dla podjęcia rozstrzygnięcia powinny zostać

w miarę możliwości bezsprzecznie ustalone. Obowiązek ten wynika z art. 7 i art. 77 *kpa*. Dlatego też trafność rozstrzygnięcia w każdym indywidualnym przypadku wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia wszelkich argumentów, które stanowiłyby podstawę do przyjęcia określonego stanowiska. Wydając decyzję, organ zobowiązany jest do przestrzegania przepisów *kpa*, a przede wszystkim do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Mając na względzie powyższe, *Minister* w trakcie przeprowadzonego postępowania odwoławczego rozpatrzył ponownie wniosek *inwestora* o wydanie przedmiotowej decyzji, przeanalizował materiał dowodowy zgromadzony przez organ pierwszej instancji, zbadał prawidłowość przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji postępowania i wydał decyzję *Wojewody Mazowieckiego* oraz rozpatrzył zarzuty podniesione w odwołaniach.

Analizując złożony przez *inwestora* wniosek *Minister* uznał, że zawiera on wszystkie elementy wymagane na podstawie przepisu art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1354, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o CPK*”.

Następnie organ odwoławczy poddał kontroli przeprowadzone przez *Wojewodę Mazowieckiego* postępowanie o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości i stwierdził, że organ pierwszej instancji poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag i zastrzeżeń, a zatem poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

Uznając, że zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na wydanie rozstrzygnięcia, *Wojewoda Mazowiecki* wydał w dniu 10 marca 2023 r., znak: WI-I.747.7.8.2022.MP/DW decyzję o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

Analizując zaskarżoną decyzję *Wojewody Mazowieckiego* organ odwoławczy stwierdził nieprawidłowość w zakresie zapisu znajdującego się na stronie 2, gdzie *Wojewoda Mazowiecki* wśród nieruchomości objętych zezwoleniem na udostępnienie nieruchomości na rzecz Centralnego Portu Lotniczego sp. z o.o. wymienił działkę nr 115, położoną w gminie Baranów, obręb 0021, jedn. administracyjna: 140503_2.

Zapis ten należy potraktować jako błędny, bowiem z akt sprawy nie wynika, aby *inwestor* wnioskował o wydanie zezwolenia na udostępnienie ww. nieruchomości. Co prawda we wniosku z dnia 15 czerwca 2022 r. *inwestor* wystąpił o wydanie decyzji dla działki nr 115, obręb 0021, jedn. administracyjna: 140503_2, jednak z załączonego do wniosku wypisu z rejestru gruntów wydanego przez Starostwo Powiatu Grodziskiego wynika, że działka nr 115 położona jest w obrębie 0014 Murowaniec. W skorygowanym w dniu 23 stycznia 2023 r. wniosku *inwestor* wskazał na oznaczenie obrębu działki nr 115 jako 0014 (strona 44 wniosku). Następnie działka nr 115 położona w gminie Baranów, obręb 0014, jedn. administracyjna: 140503_2 została objęta decyzją *Wojewody Mazowieckiego* (strona 2, wiersz 11, licząc od góry strony). Za błędne natomiast należy uznać uwzględnienie w rozstrzygnięciu działki nr 115, obręb 0021, jedn. administracyjna: 140503_2, która nie została objęta przedmiotowym wnioskiem *inwestora* i która – na co zwrócił uwagę w toku postępowania pierwszoinstancyjnego Wójt Gminy Baranów oraz w odwołaniu pełnomocnik Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej - nie istnieje (w aktach sprawy brak jest wypisu z ewidencji gruntów dla takiej nieruchomości i nie figuruje ona w serwisie www.geoportal.gov.pl).

W konsekwencji powyższego, w pkt II niniejszej decyzji Minister skorygował ww. błędny zapis znajdujący się na stronie 2 zaskarżonej decyzji poprzez usunięcie działki nr 115, obręb 0021.

Podsumowując, konsekwencją opisanych powyżej okoliczności zaistniałych w toku postępowania odwoławczego, jak i stwierdzonych błędów w zaskarżonej decyzji, są dokonane – na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa* – zmiany w decyzji Wojewody Mazowieckiego, o których mowa w pkt I-II niniejszej decyzji.

Po dokonaniu szczegółowej analizy ww. pism *inwestora* oraz zgromadzonego w przedmiotowej sprawie materiału dowodowego Minister uznał racje przemawiające za koniecznością wprowadzenia wnioskowanych korekt i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – dokonał wnioskowanych przez *inwestora* korekt w decyzji Wojewody Mazowieckiego we wskazanym powyżej zakresie.

Organ odwoławczy dokonując rozstrzygnięcia, o którym mowa w pkt I niniejszej decyzji, uznał, że nie narusza ono zasady dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 *kpa*. Badając zgodność z prawem pozostałej części zaskarżonej decyzji, Minister stwierdził, że czyni ona zadość innym wymogom ustawy o CPK, oraz że brak było podstaw do zakwestionowania decyzji poza częścią uchyloną i orzeczoną w pkt I niniejszej decyzji i dlatego – w pkt II niniejszej decyzji – w pozostałej części zaskarżona decyzja Wojewody Mazowieckiego została utrzymana w mocy.

Uzasadniając natomiast rozstrzygnięcie podjęte w pkt II niniejszej decyzji, tj. umorzenie postępowania odwoławczego w zakresie odwołań Sylwii Szymańczak i Kamila Szymańczaka, Minister stwierdził, co następuje.

Jedną z podstawowych czynności organu odwoławczego jest określenie, czy odwołanie od decyzji organu I instancji wniosła osoba, której przysługuje interes prawny do bycia stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 127 § 1 *kpa*, który stanowi, że odwołanie od decyzji służy stronie. Za niedopuszczalne należy uznać rozpatrzenie odwołania, które zostało złożone przez podmiot nie będący stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 *kpa*.

Wyjaśnić należy, że przepisy ustawy o CPK, w oparciu o które wydana została decyzja Wojewody Mazowieckiego, nie zawierają definicji strony postępowania prowadzonego w sprawie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości. Z przepisów ustawy o CPK wynika jedynie, iż stroną tego postępowania jest inwestor. Natomiast katalog „pozostałych stron” postępowania w sprawie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości ustalany być musi w oparciu o art. 28 *kpa*.

Do kręgu „pozostałych stron” zaliczyć z pewnością można, mając na uwadze treść ustawy o CPK, właścicieli, użytkowników wieczystych oraz podmioty, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości i decyzją o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Podkreślić przy tym należy raz jeszcze, iż wskazany powyżej katalog podmiotów nie wyczerpuje zakresu pojęcia „pozostałe strony”, gdyż przymiot strony w postępowaniu w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ustalany jest w oparciu o treść art. 28 *kpa*.

W myśl zaś z art. 28 *kpa*, stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym „pojęcie interesu prawnego ma charakter materialnoprawny, to znaczy, że musi wynikać z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej stanowiącej

podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek interesu, ale musi mieć on charakter prawny, a więc musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwość wydania określonej decyzji lub podjęcia czynności” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2001 r., sygn. akt I SA 2312/99, Lex nr 78956). Ponadto, samo uczestniczenie jakiejś osoby (fizycznej lub prawnej) w postępowaniu administracyjnym samo przez się nie czyni z niej strony.

Podkreślenia również wymaga konieczność odróżniania interesu prawnego od interesu faktycznego. Pod pojęciem „interes prawny” należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Mieć interes prawny to coś więcej niż mieć interes faktyczny w sprawie. Interes prawny musi wynikać z norm prawa materialnego, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Natomiast z interesem faktycznym mamy do czynienia wtedy, kiedy to dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę jego roszczenia i w konsekwencji uprawniał go do żądania stosownych czynności organu administracji (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2014 r., sygn. akt II OZ 819/14, Lex nr 1530827). Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle art. 28 *kpa* i nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania, czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że z dokonanej przez *Ministra* analizy zgromadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego materiału dowodowego wynika, iż Sylwia Szymańczak i Kamil Szymańczak nie figurują jako właściciele ani użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości i następnie objętych decyzją *Wojewody Mazowieckiego*. W aktach sprawy brak jest również dokumentów potwierdzających przysługujące ww. osobom ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. We wniesionym odwołaniu skarżący wskazali, iż są współwłaścicielami działki nr 332/1, obr. 0023, położonej w Strumieniach Górnych. Zauważenia jednak wymaga, iż ww. działka nie jest objęta decyzją *Wojewody Mazowieckiego*.

Z uwagi na fakt, iż przymiot stron skarżących nie wynikał z przysługującego im prawa własności, czy innego prawa rzeczowego do nieruchomości objętych przedmiotową inwestycją, organ odwoławczy obowiązany był ustalić, w oparciu o art. 28 *kpa*, czy ww. osoby można uznać za strony postępowania w sprawie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

Wobec powyższego, pismami z dnia 9 kwietnia 2025 r., znak: DLI-IV.7620.14.2023.MO, organ odwoławczy wezwał skarżących do wykazania interesu prawnego dotyczącego zaskarżonego rozstrzygnięcia. Powyższej czynności skarżący mieli dokonać w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, pod rygorem załatwienia sprawy na podstawie posiadanego materiału dowodowego. Ww. wezwanie zostało skutecznie doręczone skarżącym w dniu 15 kwietnia 2025 r. (co potwierdzają elektroniczne potwierdzenia odbioru). Skarżący nie udzieli jednak odpowiedzi na ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z pouczeniem zawartym w ww. wezwaniu organu odwoławczego, *Minister* rozpatrzył odwołania Sylwii Szymańczak i Kamila Szymańczaka w oparciu o posiadany materiał dowodowy i uznał, iż materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby tym skarżącym przysługiwał przymiot strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. Podkreślić trzeba, iż to na wnoszącym odwołanie ciąży obowiązek udowodnienia swojego

interesu prawnego. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że wprawdzie rozwiązania prawne przyjęte w *kpa*, nie przewidują obowiązku strony wskazania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, bowiem strona jest jedynie uprawniona, a nie zobowiązana do przedstawienia stosownych dowodów. Nie oznacza to jednak możliwości przerzucania w całości ciężaru dowodzenia na organ administracyjny, a w każdym razie nie ma on nieograniczonego obowiązku poszukiwania dowodów na okoliczności, z których strona wywodzi dla siebie korzystne skutki prawne. W takim przypadku inicjatywa w zakresie wykazywania stosownych okoliczności – w tym przypadku interesu prawnego – spoczywa również na stronie postępowania.

Niesporne jest, że interes prawny w przedmiotowym postępowaniu musi wynikać z konkretnej normy prawa materialnego. Takiej normy skarżący w toku postępowania administracyjnego nie wskazali, nie odpowiadając na ww. wezwanie organu odwoławczego z dnia 9 kwietnia 2025 r., co nie pozwala na uznanie ich za stronę przedmiotowego postępowania.

W tej sytuacji faktycznej i prawnej sprawy, wskazać należy, iż oczywistym jest, że interes ww. osób przybiera w sprawie postać interesu faktycznego, przesądzając w konsekwencji o braku przymiotu strony w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na udostępnienie nieruchomości. Zaznaczyć należy, iż skarżący są wprawdzie bezpośrednio zainteresowani rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie mogą jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Skarżący nie legitymują się interesem prawnym opartym na prawie materialnym, lecz jedynie subiektywnym przekonaniem, że są stronami postępowania w sprawie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości.

Tak sformułowany interes faktyczny, a nie prawny skarżących, jest analogiczny z interesem każdej innej osoby, na której funkcjonowanie w życiu codziennym będzie miała wpływ realizacja przedmiotowej inwestycji. Jak zaś podkreśla się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym – interes faktyczny, który można nawet racjonalnie uzasadnić, nie powoduje po stronie dysponującego nim podmiotu uzyskania statusu strony danego postępowania administracyjnego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1311/2009).

Reasumując, w ocenie *Ministra*, materiał dowodowy zgromadzony w przedmiotowej sprawie nie potwierdza, aby Sylwii Szymańczak i Kamilowi Szymańczak przysługiwał przymiot strony w rozumieniu art. 28 *kpa*. W konsekwencji skarżący nie mogą być uznani za strony w postępowaniu odwoławczym dotyczącym *decyzji Wojewody Mazowieckiego*, a co za tym idzie – wniesione przez nich odwołania nie mogły zostać rozpatrzone przez organ odwoławczy. Jednocześnie zauważyć należy, iż tożsame zarzuty jakie podnieśli ww. skarżący, zostały podniesione również w odwołaniach innych skarżących, w tym odwołaniu Tadeusza Szymańczaka, Ewy Szymańczak, Stanisława Jarzyny, Stanisława Kobera i Arkadiusza Tondery, które zostały rozpatrzone przez organ odwoławczy w dalszej części niniejszej decyzji.

Mając na uwadze fakt, że odwołania zostały wniesione przez podmioty nieposiadające przymiotu strony w rozumieniu art. 28 *kpa*, organ odwoławczy stwierdził, że zachodzi przesłanka bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego w rozumieniu art. 105 § 1 *kpa*, w części dotyczącej odwołań ww. osób. Stwierdzenie przez organ odwoławczy, że wnoszący odwołania nie są stronami w rozumieniu art. 28 *kpa*, skutkuje koniecznością wydania przez organ decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 *kpa*.

Wobec powyższego, oraz biorąc pod uwagę oceną prawną zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 468/17 (opubl. Centralna

Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), dotyczącą konieczności orzekania co do wszystkich odwołań (w tym tych nie pochodzących od stron) w jednej decyzji, orzeczono jak w pkt II rozstrzygnięcia niniejszej decyzji.

Rozpatrując odwołania pozostałych skarżących, wskazać należy, że nie zasługują one na uwzględnienie.

Za nietrafny uznać należy twierdzenie pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej - adw. Łukasza Wyszomirskiego, jakoby Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję na podstawie nieaktualnych przepisów prawa, gdyż art. 30 ustawy o CPK został uchylony z dniem 2 października 2022 r., w związku z czym postępowanie administracyjne powinno zostać uznane za bezprzedmiotowe z przyczyn prawnych.

Stanowiący podstawę prawną decyzji Wojewody Mazowieckiego przepis art. 30 ustawy o CPK został uchylony ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1846), zwaną dalej *ustawą zmieniającą*, która weszła w życie z dniem 2 października 2022 r. Jednakże stosownie do art. 48 ust. 1 *ustawy zmieniającej*, do postępowań w sprawie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, o której mowa w art. 30 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 36, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że datę wszczęcia postępowania administracyjnego reguluje *expressis verbis* art. 61 § 3 *kpa*, nie wprowadzając od tego rozwiązania wyjątków. Zgodnie z art. 61 § 3 *kpa*, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Zgodnie z aktualnymi wnioskami orzecznictwa i doktryną, braki formalne podania nie mają znaczenia dla ustalenia daty wszczęcia postępowania. Organ administracji powinien wezwać stronę do uzupełnienia braków podania w trybie określonym w art. 64 § 2 *kpa*, niemniej jednak dniem wszczęcia postępowania będzie dzień doręczenia organowi pierwszego pisma w sprawie, a nie dzień uzupełnienia braków formalnych tego pisma, nawet jeżeli to podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 19, Warszawa 2024, LEX/el., komentarz do art. 61 § 3 *kpa*, uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 r., sygn. akt I OPS 2/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2022 r., sygn. akt II SAB/Po 14/22).

Mając na uwadze powyższe, należy uznać (odmiennie niż Wojewoda Mazowiecki), że postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte w dniu doręczenia żądania organowi pierwszej instancji, tj. 15 czerwca 2022 r., a zatem przed dniem wejścia w życie *ustawy zmieniającej*. Wydając zaskarżone rozstrzygnięcie Wojewoda Mazowiecki właściwie zastosował przepisy w brzmieniu obowiązującym przed 2 października 2022 r., tj. art. 30 ustawy o CPK.

Chybiony jest również zarzut Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, reprezentowanych przez adw. Łukasza Wyszomirskiego oraz Michała Sobańskiego, reprezentowanego przez adw. Tomasza Krawczyka, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* jest niezasadna wobec wszystkich nieruchomości stanowiących własność skarżących, ponieważ niektóre z nich położone są na obszarze, na którym planowane są działania o charakterze towarzyszącym lub wspierającym inwestycję, a nie budowa CPK wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania (art. 2 pkt 3 ustawy o CPK),

a zatem wejście na teren nieruchomości stron nie jest konieczne. Wyjaśnić należy, iż w regulacji prawnej art. 30 *ustawy o CPK* ustawodawca ustanowił w istocie prosty w swojej konstrukcji (zarówno w zakresie elementów wniosku inwestora o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, jak i treści samej decyzji), sposób umożliwiający inwestorowi zajęcie terenu danej nieruchomości, w sytuacji braku zgody właściciela na przeprowadzenie czynności wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 4 *ustawy o CPK*, (tj. w celu przeprowadzenia badań lub pomiarów niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji, w szczególności badań archeologicznych, geologicznych i przyrodniczych) na tej nieruchomości, przy jednoczesnym potwierdzeniu wynikającej z art. 30 ust. 5 *ustawy o CPK* konieczności przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, a jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe, to wypłaty odszkodowania.

W przedmiotowej sprawie, inwestor wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości położonych w gminie Teresin, oznaczonych jako działki: nr 7/10, 7/12, 6/5, 8/1 i 10/5 stanowiące własność Katarzyny Komorowskiej, nr 4/22 stanowiącej własność Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., nr 22, 17, 72 stanowiące własność Piotra Komorowskiego, nr 83/2 i 293/1 stanowiące współwłasność Barbary i Zbigniewa Komorowskich, a także nieruchomości położonych w gminie Wiskitki, oznaczonych jako działki nr: 6/3, 21/24, 21/27, 21/25 i 15/119, stanowiących przedmiot własności lub współużytkowania wieczystego Michała Sobańskiego, w celu wykonania badań lub pomiarów terenowych niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji CPK, w szczególności prac geologicznych, geotechnicznych i geofizycznych. Zgodnie z art. 30 ust. 4 *ustawy CPK*, to inwestor we wniosku określa: granice terenu objętego wnioskiem, oznacza nieruchomości, na które wejście jest konieczne i wskazuje pomiary, badania lub inne prace, które mają być przeprowadzone.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu wnioskowanego udzielenia wejścia na teren cudzej nieruchomości w celu przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 *ustawy o CPK*. Zarówno wojewoda, jak i organ odwoławczy, mogą działać tylko w granicach tego wniosku i nie mają możliwości ingerowania w zakres wnioskowanych do przeprowadzenia prac, jeżeli wnioskowane przez inwestora działania do przeprowadzenia na cudzej nieruchomości mieszczą się w granicach 29 ust. 1 pkt 4 *ustawy o CPK*, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

Decyzja o zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości, o której mowa w art. 30 ust. 3 *ustawy o CPK*, ma charakter decyzji związanej, co oznacza, że w sytuacji, gdy wniosek o wydanie takiej decyzji czyni zadość wymaganiom formalnym przewidzianym w art. 30 ust. 4 *ustawy o CPK*, to organ obowiązany jest w sprawie wydać decyzję pozytywną. Wskazać przy tym należy, iż organ wydający decyzję dotyczącą zezwolenia na wejście na teren nieruchomości 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 dotyczącym wprowadzie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz inwestycji towarzyszących, ale aktualne jeśli chodzi o kreacyjną rolę inwestora i związany charakter decyzji o zezwoleniu na wejście na teren cudzej nieruchomości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 364/21, z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1496/19, z dnia 31 sierpnia 2018 r.,

sygn. akt IV SA/Wa 3345/17, z dnia 19 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 510/18, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Za niezasadny należy uznać zarzut pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, iż postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o udostępnieniu nieruchomości powinno być prowadzone odrębnie w stosunku do każdego z właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem *inwestora* i zakończyć się wydaniem odrębnej decyzji dla każdej z nieruchomości. Wbrew twierdzeniu skarżących, przepisy ustawy o CPK nie zabraniają objęcia jednym postępowaniem administracyjnym wielu nieruchomości. Przeciwnie - z treści art. 88 ust. 1 ustawy o CPK mającego odpowiednie zastosowanie w sprawie wynika, że organ doręcza zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz pisma w toku postępowania kierowane do wszystkich stron: wnioskodawcy, właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji. Sformułowanie „nieruchomości objętych wnioskiem” wskazuje na możliwość objęcia wnioskiem *inwestora* więcej niż tylko jednej nieruchomości.

Wyjaśnić też należy, że po otrzymaniu podania o wydanie decyzji zezwalającej na udostępnienie nieruchomości w dniu 15 czerwca 2022 r., pismem z dnia 7 lipca 2022 r. Wojewoda Mazowiecki wezwał *inwestora* o sprecyzowanie żądania poprzez wskazanie, czy złożone pismo stanowi jeden zwięzły wniosek o wydanie decyzji, dla którego wydana zostanie jedna decyzja, czy pismo przewodnie dla 178 wniosków o wydanie odrębnych decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. W odpowiedzi na wezwanie, *inwestor* wskazał, że przedłożona dokumentacja stanowi jeden zwięzły wniosek o wydanie jednej decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości i załączył skorygowany wniosek. *Inwestor* zdecydował zatem o kształcie dalszego postępowania, a - jak już wskazano powyżej - *inwestor* jest kreatorem miejsca, sposobu i kształtu wnioskowanego udzielenia wejścia na teren cudzej nieruchomości w celu przeprowadzenia pomiarów.

Dodatkowo zwrócić należy uwagę na treść art. 62 kpa przewidującego możliwość wszczęcia i prowadzenia jednego postępowania dotyczącego więcej niż jednej strony w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej. Z wielością stron w jednej sprawie będziemy mieli do czynienia w tych przypadkach, gdy w postępowaniu rozstrzygana jest sprawa administracyjna tożsama pod względem przedmiotowym, której rozstrzygnięcie ukształtuje sytuację wielu podmiotów. Pod względem przedmiotowym na sprawę administracyjną składa się treść żądania uprawnienia lub treść obowiązku oraz podstawa prawna i stan faktyczny. Natomiast elementy podmiotowe sprawy administracyjnej to podmioty, które mają w danej sprawie interes prawny lub obowiązek prawny (art. 28 kpa).

Tym samym, w przedmiotowej sprawie brak jest przeszkód prawnych, aby jedną decyzją administracyjną objąć wszystkie nieruchomości wskazane we wniosku *inwestora*. Powyższe nie może świadczyć o wadliwości decyzji Wojewody Mazowieckiego i przeprowadzonego postępowania zakończonego tym rozstrzygnięciem. Prawa *inwestora* i obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego (konieczność przeprowadzenia badań i pomiarów niezbędnych do przygotowania tej samej inwestycji o charakterze ingerującym okresowo w prawa do nieruchomości niebędących we władaniu *inwestora*) oraz z tej samej podstawy prawnej, a do wydania decyzji właściwy jest ten sam organ administracji – Wojewoda Mazowiecki.

Na uznanie nie zasługuje także zarzut Stanisława Jarzyny, Arkadiusza Tondery, Stanisława Kobera, Tadeusza Szymańczaka, Ewy Szymańczak, Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn

sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, reprezentowanych przez adw. Łukasza Wyszomirskiego oraz Michała Sobańskiego, reprezentowanego przez adw. Tomasza Krawczyka, iż *inwestor* nie wystąpił do wszystkich właścicieli o uzyskanie zgody na udostępnienie nieruchomości i nie przedłożył oświadczeń właścicieli o braku zgody.

W myśl art. 30 ust. 1 *ustawy o CPK*, jeżeli do przeprowadzenia badań lub pomiarów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4, konieczne jest wejście na teren cudzej nieruchomości, inwestor może wystąpić z wnioskiem do wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości.

Stosownie do art. 30 ust. 2 *ustawy o CPK*, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji, o której mowa w ust. 1, inwestor jest obowiązany wystąpić do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o zgodę na udostępnienie nieruchomości oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 30 ust. 3 *ustawy o CPK*, w przypadku nieuzyskania zgody, o której mowa w ust. 2, w terminie 30 dni od dnia wystąpienia inwestora, wojewoda, na wniosek inwestora, wydaje decyzję o udostępnieniu nieruchomości.

Z treści powołanych przepisów wynika, że jeśli właściciel (użytkownik wieczysty) nie wyrazi zgody na udostępnienie nieruchomości oraz nie uda się uzgodnić z nim sposobu, zakresu i terminu korzystania z nieruchomości, inwestor będzie miał prawo do zwrócenia się do właściwego wojewody o wydanie decyzji zezwalającej na udostępnienie nieruchomości. Zatem decyzja taka będzie wydana zawsze wtedy, gdy wystąpi o to inwestor i gdy nie ma zgody właściciela nieruchomości na udostępnienie nieruchomości.

Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, że *inwestor* występując do Wojewody Mazowieckiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, zgodnie z art. 30 ust. 4 *ustawy o CPK*, przedstawił oświadczenie o braku zgody właścicieli i użytkowników wieczystych na udostępnienie nieruchomości określonej w art. 30 ust. 2 *ustawy o CPK* oraz zwrotne potwierdzenia odbioru pism *inwestora* skierowanych do skarżących z prośbą o wyrażenie zgody na udostępnienie nieruchomości w celu wykonania pomiarów. Do dnia wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji inwestor nie uzyskał zgody na udostępnienie działek stanowiących przedmiot własności lub użytkowania wieczystego skarżących.

Wskazać także należy, że we wnioskach skierowanych do właścicieli i użytkowników nieruchomości zostały oznaczone nieruchomości, na które wejście jest konieczne w celu wykonania badań, a także informacje dotyczące celu wejścia na teren nieruchomości, szczegółowy zakres czynności, jakie mają zostać przeprowadzone przez *inwestora* oraz okres, w którym planowane są prace na nieruchomościach (pierwotnie styczeń - lipiec 2022 r.). Wnioski zawierają informację, że badania te są tymczasową ingerencją, a po wykonaniu wierceń oraz sondowań odwierty zostaną zasypane. Jednocześnie właścicielom nieruchomości zaproponowano, aby uzgodnienie dokładnego terminu prac nastąpiło ze stosownym wyprzedzeniem telefonicznie lub mailowo. W piśmie wyrażono także prośbę o udzielenie zgody w formie pisemnej na załączonym do wniosku formularzu i przesłanie go w załączonej kopercie w terminie 30 dni od otrzymania pisma (przy czym wskazano, że przesyłka została już opłacona). Powyższe wnioski zostały podpisane przez Pana Pawła Batóg - pracownika Multiconsult Polska sp. z o.o., który na podstawie udzielonego pełnomocnictwa został upoważniony do występowania w imieniu i na rzecz inwestora w postępowaniach administracyjnych. We wniosku znajduje się również informacja, że prace wiertnicze i badania zostały zlecone przez Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. firmie Multiconsult Polska sp. z o.o. na podstawie umowy zawartej w dniu 19 stycznia 2021 r. pomiędzy ww. spółkami.

Tym samym, w ocenie organu odwoławczego brak było przeszkód prawnych, aby inwestor o zgody właścicieli i użytkowników na udostępnienie nieruchomości wystąpił za pośrednictwem ww. pełnomocnika.

Z analizy akt sprawy wynika, że skierowane do właścicieli nieruchomości wnioski o wyrażenie zgody na udostępnienie nieruchomości spełniają określone przepisami art. 30 ust. 2 ustawy o CPK wymagania co do ich treści – w pismach określono przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, nie można zgodzić się z zarzutem podniesionym w odwołaniu przez pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, iż inwestor przygotował wnioski skierowane do właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości w sposób niezgodny z art. 30 ust. 2 ustawy o CPK.

Podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy o CPK nie ustalają bardziej szczegółowych wymagań co do treści wystąpienia o zgodę na udostępnienie nieruchomości, nakładając na inwestora jedynie obowiązek przedłożenia oświadczenia o braku zgody właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na udostępnienie nieruchomości (art. 30 ust. 4 ustawy o CPK).

Zastosowana w art. 30 ust. 2 ustawy o CPK konstrukcja zgody na udostępnienie nieruchomości jest analogiczna w swej istocie do konstrukcji prowadzenia rokowań w sprawie uzyskania zgody na wykonanie prac, o których mowa w art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, z późn. zm.), zwanej dalej „*ugn*”. Jak zaś wskazuje się w literaturze przedmiotu, przepis art. 124 *ugn* nie określa formy przeprowadzenia rokowań, a spełnienie obowiązku ich przeprowadzenia (w niniejszej sprawie uzyskania zgody na wykonanie prac) oznacza taką sytuację, w której inwestor określił i zaproponował właścicielowi określone warunki uzyskania zgody na wykonanie prac. Co więcej, organy nie oceniają treści dokumentacji z przeprowadzonych rokowań i nie wyjaśniają przyczyn braku zgody właściciela, lecz dokonują wyłącznie ustalenia faktu przeprowadzenia rokowań i ich negatywnego wyniku (por. M. Gdesz, A. Milicka-Stojek, C. Kowalczyk, D. Konieczny: „Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości – służebność publiczna i odszkodowania”, wyd. Instytut Infrastruktury Liniowej, Olsztyn 2016).

Powyższe, w ocenie organu odwoławczego, czyni zadość przepisom ustawy o CPK, określającym obowiązki inwestora przed wystąpieniem o wydanie decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Skoro inwestor w niniejszej sprawie przedstawił swoje warunki dotyczące wejścia w teren, a skarżący ich nie zaakceptowali, uznać to należało za wystarczające do wypełnienia hipotezy normy określonej w art. 30 ust. 2 ustawy o CPK w zakresie obowiązku wystąpienia o zgodę na udostępnienie nieruchomości oraz braku uzyskania takiej zgody od właściciela nieruchomości.

Za niezasadny także należy uznać zarzut Michała Sobańskiego, reprezentowanego przez adw. Tomasza Krawczyka, jakoby Wojewoda Mazowiecki wydał decyzję bez stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych wydanego w formie decyzji. Zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o CPK, inwestor nie był zobowiązany do przedłożenia takiego zezwolenia wraz z wnioskiem o wydanie zaskarżonego rozstrzygnięcia. Skoro zatem ustawodawca nie uzależnił wydania decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości w trybie ustawy o CPK od przedłożenia przez inwestora pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych, to zarówno Wojewoda Mazowiecki, jak i Minister,

nie mógł uzależnić, jak chcieliby tego skarżący, wydania zezwolenia na udostępnienie nieruchomości od innych wymogów niż te, które przewiduje *ustawa o CPK*.

Podkreślić należy, że w niniejszej sprawie zostały spełnione wszystkie warunki określone w art. 30 ust. 4 *ustawy o CPK*, tj. *inwestor* do wniosku o wydanie decyzji przez Wojewodę Mazowieckiego załączył oświadczenie o braku uzyskania zgody, a przedmiotowy wniosek zawiera określenie granic terenu objętego wnioskiem (w formie graficznej z określeniem miejsca i powierzchni zajętości terenu planowanych robót oraz oznaczeniem numerów odwiertów), oznaczenie nieruchomości, na które wejście jest konieczne w celu wykonania pomiarów geologicznych, geotechnicznych i geofizycznych na potrzeby przygotowania i realizacji inwestycji dotyczącej Centralnego Portu Komunikacyjnego, jak również wskazanie prac, które mają być przeprowadzone przez *inwestora*.

Ustosunkowując się do zarzutów Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, reprezentowanych przez adw. Łukasza Wyszomirskiego oraz Burmistrza Miasta i Gminy Wiskitki dotyczącego naruszenia przez organ pierwszej instancji art. 107 § 1-3 *kpa*, wskazać należy, że organ wojewódzki wydał decyzję i uzasadnił swoje stanowisko w sposób zgodny z wymogami procedury administracyjnej.

Podkreślić należy, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* zawiera wszystkie elementy przewidziane w art. 107 § 1 *kpa*: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Według art. 107 § 3 *kpa*, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie służy wyjaśnieniu rozstrzygnięcia stanowiąc jego integralną część. Uzasadnienie decyzji jest wyrazem prawidłowego przeprowadzenia przez organ procesu rozpoznawczego i dedukcyjnego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy. Z tego względu motywy decyzji powinny być tak ujęte, aby strona mogła poznać tok rozumowania organu, poprzedzającego wydanie rozstrzygnięcia, a także zrozumieć przesłanki faktyczne i prawne, jakimi kierował się organ przy załatwianiu sprawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Bk 240/24).

W ocenie *Ministra*, uzasadnienie *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zostało sporządzone w sposób prawidłowy – jest logiczne i wyczerpujące, zawiera rozważania dotyczące wszystkich niezbędnych z punktu widzenia przedmiotu postępowania przesłanek rozstrzygnięcia, czyli taki, aby wyjaśnić stronie motywy i przesłanki, którymi kierował się przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 11 *kpa*). Wojewoda Mazowiecki uzasadnił zaskarżoną decyzję, podając przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie oraz argumenty przemawiające za słusznością podjętego rozstrzygnięcia.

Ponadto, w ocenie *Ministra*, nie doszło do naruszenia art. 107 § 2 *kpa*. Przepis ten stanowi, iż przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Podkreślenia jednak wymaga, iż mająca zastosowanie w niniejszej sprawie *ustawa o CPK* nie przewiduje dodatkowych elementów decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości (w przeciwieństwie do innych specustaw, w których ustawodawca wskazał na obowiązek ustalenia w decyzji zakresu, sposobu i terminu korzystania z nieruchomości). Zauważyć zatem należy, że ustawodawca pozostawił uznaniu organu orzekającego w sprawie wydania decyzji

o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości określenie w rozstrzygnięciu zakresu korzystania z nieruchomości.

Niemniej jednak dostrzec należy, że w zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji ustalił termin korzystania z nieruchomości od 15 marca 2023 r. do 15 marca 2024 r. i wskazał, że sposób i zakres korzystania z nieruchomości obejmuje wykonanie otworów lub sondowania (zgodnie z opracowanym Projektem Robót Geotechnicznych zatwierdzonym decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 319/21/PE.I z dnia 17 grudnia 2021 r.) oraz teren niezbędny dla zapewnienia dojazdu do miejsca prac. Planowane jest wykonanie badań podłoża gruntowego dla zrealizowania pełnego zakresu prac terenowych: geologicznych, geotechnicznych i geofizycznych, w tym objętych „Projektem robót geologicznych dla opracowania dokumentacji hydrogeologicznej określającej warunki hydrogeologiczne w związku z zamierzonym wykonaniem przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie na potrzeby dokumentacji przedprojektowej Centralnego Portu Komunikacyjnego”. Wykonanie jednego otworu sondowania wraz z jego likwidacją oraz doprowadzeniem terenu do stanu nie pogorszonego niż stan pierwotny wykonane zostanie w czasie od 2 do 3 dni, po tym czasie prace przenoszone będą na kolejne nieruchomości. Całkowita powierzchnia wyłączona z użytkowania, niezbędna do prac maszyn i obsługi dla jednego punktu wyniesie od 30 m² do 40 m².

Powyższe oznacza, że za niezasadne należy uznać zarzuty skarżących dotyczące wszelkich uchybień we wskazaniu terminu i zakresu, w jakim *inwestor* ma prawo korzystania z nieruchomości, a także wymogu uprzedniego zawiadomienia właściciela przed wejściem na teren nieruchomości. Doprecyzować jedynie należy, że *inwestor* we wniosku wskazał, iż określenie precyzyjnych terminów wejścia na poszczególne nieruchomości na obecnym etapie nie jest możliwe i będzie to następować w zależności od warunków atmosferycznych, charakteru napotkanych warstw czy rodzaju upraw. Zaplanowany zakres prac geologicznych, geotechnicznych i geofizycznych zostanie przeprowadzony w terminie wskazanych przez właściciela nieruchomości i uzgodniony obustronnie z wykonawcą.

Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut Wójta Gminy Baranów dotyczący braku określenia w *decyzji Wojewody Mazowieckiego* zasad zajęcia pasa drogowego w sposób zgodny z wymaganiami określonymi w przepisach prawa oraz braku zobowiązania *inwestora* do przeprowadzenia pomiarów przy minimalizacji szkód. Jak wskazano powyżej, przepisy ustawy o CPK nie przewidują dodatkowych elementów, jakie powinny znaleźć się w decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości, w tym sposobu korzystania z nieruchomości stanowiących drogi publiczne i organizacji ruchu drogowego.

Chybiony jest także zarzut Wójta Gminy Baranów, że organ pierwszej instancji nie zawarł w rozstrzygnięciu wymogu usunięcia zniszczeń powstałych podczas prac badawczo – pomiarowych. Wyjaśnić należy, iż w myśl art. 30 ust. 5 ustawy o CPK, niezwłocznie po wykonaniu prac, o których mowa w ust. 1, na inwestorze ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Powyższy obowiązek *inwestora* wynika więc z samej treści powyższego przepisu, niemniej jednak Wojewoda Mazowiecki na ostatniej stronie zaskarżonej decyzji w informacjach dodatkowych zawarł zobowiązanie *inwestora* do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego.

Nie znajduje uzasadnienia także podnoszony przez Wójta Gminy Baranów, Annę Bodych, Jarosława Nowaka, Sylwestra Cuper, Roberta Bluszcz, Krystyny Krzemińskiej, Aleksandra Krzemińskiego i Sebastiana Kiełbowicza zarzut, że Wojewoda Mazowiecki nie określił zasad wypłaty odszkodowań za przeprowadzenie badań i pomiarów z nieruchomości, które będą powodowały szkody na nieruchomościach. W zaskarżonej decyzji organ

informacyjnie wskazał, że udzielenie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości następuje za odszkodowaniem (art. 30 ust. 8 ustawy o CPK). Zgodnie z art. 30 ust. 9 ustawy o CPK, do ustalenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 7 ustawy o CPK.

Wyjaśnienia wymaga, że odszkodowanie, o którym mowa w art. 30 ust. 8 ustawy o CPK, ustala się dopiero po zakończeniu prac na nieruchomości i przyznawane jest właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty. Inwestor jest wówczas zobowiązany do wypłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek zdarzeń związanych z korzystaniem z nieruchomości w celu przeprowadzenia pomiarów i badań. Odszkodowanie powinno odpowiadać wysokości szkody rzeczywistej.

Zwrócić też należy uwagę, że ustalenie odszkodowania następuje w formie decyzji, w wyniku przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego przez organ, który wydał decyzję o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Z uwagi na to, że wszczęcie ewentualnych postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania za szkody powstałe w związku z przeprowadzeniem pomiarów na podstawie decyzji Wojewody Mazowieckiego nastąpiłoby po 2 października 2022 r. (tj. po dacie uchylenia art. 30 ustawy o CPK), postępowania te powinny zostać przeprowadzone już w oparciu o przepisy dotyczące odszkodowań obowiązujące w dacie wszczęcia postępowania, tj. wprowadzony ustawą zmieniającą art. 31i ustawy o CPK.

Nietrafny jest również zarzut wniesiony w odwołaniach przez wszystkich skarżących dotyczący naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego art. 108 *kpa*, poprzez bezpodstawne nadanie decyzji Wojewody Mazowieckiego rygoru natychmiastowej wykonalności.

Stosownie do art. 108 § 1 *kpa*, rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji, od której służy odwołanie, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji nieostatecznej z urzędu lub na wniosek strony. Należy przyjąć, że organ z urzędu nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli natychmiastowe wykonanie decyzji jest niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny. Nadanie zaś decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności następuje na wniosek strony, jeżeli natychmiastowe wykonanie decyzji jest niezbędne ze względu na wyjątkowo ważny interes strony (A. Wróbel: Komentarz aktualizowany do art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el.).

Interes strony jako przesłanka nadania decyzji, od której służy odwołanie, rygoru natychmiastowej wykonalności, jest kwalifikowany przez określenie jego rangi. Ma to być bowiem wyjątkowo ważny interes strony. Ocena rangi interesu należy przy tym zarówno do strony, która uznaje go za wyjątkowo ważny dla niej (ocena obiektywna), jak i do organu administracyjnego, który poddaje tę ocenę weryfikacji mając na uwadze interesy innych stron oraz konsekwencje materialne i niematerialne natychmiastowego wykonania decyzji (K. Frąckiewicz Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1998 r., sygn. akt V SA 686/97. Teza nr 1, LEX/el.).

W doktrynie wskazuje się, że nie ma trwałej, stałej definicji interesu społecznego, a jego treść musi być oceniana odrębnie w każdym przypadku. Nie może jednak budzić wątpliwości, że

budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego – węzła transportowego integrującego w efektywny sposób transport lotniczy, kolejowy i drogowy leży w interesie społecznym.

Przenosząc powyższe przesłanki na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że w ocenie *Ministra* wystąpił zarówno interes społeczny, jak i wyjątkowo ważny interes inwestora uzasadniający nadanie decyzji Wojewody Mazowieckiego rygoru natychmiastowej wykonalności.

Odwołując się w tym miejscu do pojęcia „niezbędności” niezwłocznego działania, należy zauważyć, że ustawodawca uznaje, że może to nastąpić w takim przypadku, w którym nie można się obejść w danym czasie i w istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 *kpa*.

W niniejszym przypadku takim chronionym dobrem, o którym mowa we wskazanym wyżej przepisie, jest interes społeczny wyrażający się dokonaniem w odpowiednim okresie niezbędnego rozpoznania geotechniczno-geologicznego na potrzeby prowadzenia dalszych prac projektowych i znacznym przyspieszeniem uzyskania decyzji koniecznych dla realizacji planowanej inwestycji celu publicznego służącej stworzeniu systemu transportowego kraju, integrującego transport lotniczy, kolejowy i drogowy, w tym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji polegającej na budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego.

We wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej inwestor przedstawił argumentację przemawiającą za nadaniem decyzji takiego rygoru, wskazując, że nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności przyspieszy proces realizacji strategicznego zamierzenia inwestycyjnego. Odpowiednio wcześniej przeprowadzone prace badawcze i pomiary umożliwiają optymalizację zarówno procesu projektowego, jak i fazy realizacji robót budowlanych.

Interes społeczny w niniejszej sprawie pokrywa się z wyjątkowo ważnym interesem strony (inwestora). Nie ulega wątpliwości, że realizacja inwestycji celu publicznego leży w interesie społecznym obywateli i państwa, więc inwestor przygotowując i realizując inwestycję polegającą na budowie centralnego lotniska i systemu kolei, działa w interesie państwa i w interesie społecznym.

Planowane badania gruntu w celu podjęcia dalszych niezbędnych czynności zmierzających do przystąpienia do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego wpisują się zatem w katalog działań podejmowanych w interesie społecznym. Ponadto przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne stanowi inwestycję celu publicznego, a to z kolei świadczy o jego szczególnym charakterze z punktu widzenia ogółu, określonego w art. 108 § 1 *kpa* mianem interesu społecznego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1535/12, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie *Ministra*, w interesie społecznym leży sprawna i terminowa realizacja przedmiotowych badań stanowiących część procesu inwestycyjnego dla zamierzenia, którego głównym celem jest rozbudowa systemu komunikacyjnego kraju.

Mając na uwadze powyższe, *Minister* uznał, że okoliczności wskazane przez inwestora wypełniają ustawowe przesłanki do nadania decyzji zezwalającej na udostępnienie nieruchomości rygoru natychmiastowej wykonalności. *Minister* przychyliła się do argumentacji inwestora, iż nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności leży w interesie społeczno-gospodarczym, a to przy pozostawieniu organom dużego marginesu władzy dyskrecyjnej pozwala przyjąć, że w tym zakresie Wojewoda Mazowiecki nie naruszył granic uznania przy orzekaniu o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności

decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości. Jednocześnie – w ocenie *Ministra* – w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki do żądania w drodze postanowienia od *inwestora* stosownego zabezpieczenia.

Jednocześnie, odnosząc się do wniosków złożonych przez Burmistrza Miasta i Gminy Wiskitki, Jarosława Nowaka, Anny Bodych, Sylwestra Cuper, Roberta Bluszcza, Krystynę Krzemińskiej, Aleksandra Krzemińskiego, Sebastiana Kielbowicza oraz Michała Sobańskiego, reprezentowanego prze adw. Tomasza Krawczyka, na podstawie art. 135 kpa, należy odmówić wstrzymania natychmiastowego wykonania *decyzji Wojewody Mazowieckiego*.

Niezasadne są też zarzuty Stanisława Jarzyny, Arkadiusza Tondery, Stanisława Kobera, Tadeusza Szymańczaka, Ewy Szymańczak, Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej, reprezentowanych przez adw. Łukasza Wyszomirskiego w zakresie naruszenia przez Wojewodę Mazowieckiego art. 10 kpa, w myśl którego organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowoadministracyjnym, zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 kpa, przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego oraz możliwości wypowiedzenia się co do tego i składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Na stronie stawiającej zarzut spoczywa więc ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2841/15, z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1098/13, z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 1055/08).

Dopiero wykazanie, że naruszenie przez organ administracji publicznej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym uniemożliwiło stronie podjęcie konkretnie wskazanej czynności procesowej (najczęściej w sferze postępowania dowodowego), a także wykazanie, że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, daje podstawy do przyjęcia, że doszło do naruszenia art. 10 kpa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1320/08, Lex nr 597196).

Skarżący natomiast zarzucając naruszenie art. 10 kpa nie wskazali, jakich czynności procesowych nie mogli w związku z tym dokonać, które mogłyby doprowadzić do odmiennego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto, wskazać należy, iż skarżący nie złożyli również na etapie postępowania odwoławczego wniosków dowodowych, które mogłyby doprowadzić do innych ustaleń faktycznych w przedmiotowej sprawie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

Natomiast sam zarzut naruszenia art. 10 § 1 kpa bez wykazania związku tego naruszenia z treścią rozstrzygnięcia, nie daje wystarczających podstaw do wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Wskazać bowiem należy, iż warunkiem skutecznego zarzucenia organom administracji publicznej naruszenia przepisów postępowania pozostaje obowiązek wykazania potencjalnego chociażby wpływu podnoszonego uchybienia na wynik sprawy. Oznacza to, iż warunkiem uwzględnienia odwołania z tego powodu jest ustalenie, iż gdyby nie było stwierdzonego w postępowaniu odwoławczym naruszenia przepisów postępowania, to rozstrzygnięcie sprawy najprawdopodobniej byłoby inne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 18/13 oraz wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 407/05).

Ponadto, jak wynika z akt sprawy, zawiadomieniem z dnia 5 października 2022 r. Wojewoda Mazowiecki poinformował strony (wnioskodawcę, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem) o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się w sprawie. Z kolei zawiadomieniem z dnia 6 lutego 2023 r. organ pierwszej instancji poinformował właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości o zmianie wniosku dokonanej przez inwestora w dniu 23 stycznia 2023 r.

Z powyższych względów za niezasadny uznać należy zarzut naruszenia art. 10 *kpa*.

Wbrew też twierdzeniom Stanisława Jarzyny, Arkadiusza Tondery, Tomasza Tondery, Stanisława Kobera, Tadeusza Szymańczaka i Ewy Szymańczak organ prawidłowo zawiadomił właścicieli nieruchomości o wszczęciu postępowania i wydaniu decyzji administracyjnej. Wskazać należy, że w myśl art. 82 *ustawy o CPK* do postępowań dotyczących decyzji o zezwoleniu na udostępnienie nieruchomości odpowiednio stosuje się przepisy art. 85-90 tej *ustawy*. I tak zgodnie z art. 88 *ust. 1 ustawy o CPK*, organ doręcza zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz pisma w toku postępowania kierowane do wszystkich stron wnioskodawcy, właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji. Zgodnie zaś z art. 90 *ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o CPK* organ doręcza rozstrzygnięcia wnioskodawcy, a właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych rozstrzygnięciem doręcza zawiadomienie o wydaniu rozstrzygnięć ze skutkiem doręczenia rozstrzygnięcia. W konsekwencji, stosownie do powołanego powyżej przepisu, organ I instancji nie miał obowiązku przesłania decyzji właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości, a jedynie zobligowany był do poinformowania o wydaniu zaskarżonej decyzji w drodze zawiadomienia. Zarówno w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, jaki i zawiadomieniu o wydaniu rozstrzygnięcia, stosownie do wymogów art. 89 *ust. 2* i art. 90 *ust. 2 ustawy o CPK* oznaczono teren inwestycji objęty wnioskiem o wydanie decyzji i rozstrzygnięciem, według katastru nieruchomości oraz informacje o sposobie, w jaki strony postępowania mogą zapoznać się z aktami spraw i treścią decyzji. To właśnie z uwagi na treść art. 89 *ust. 2* i art. 90 *ust. 2 ustawy o CPK* w zawiadomieniach musiały zostać oznaczone wszystkie nieruchomości objęte wnioskiem o wydanie decyzji i *decyzją Wojewody Mazowieckiego*, a nie tylko nieruchomości stanowiące przedmiot własności skarżących.

Natomiast podnoszona przed skarżących Stanisława Jarzyny, Arkadiusza Tondery, Stanisława Kobera, Tadeusza Szymańczaka i Ewy Szymańczak, a także pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej kwestia oceny organizacji udostępniania akt (w związku limitowaniem czasu na zapoznanie się z aktami do 30 minut) w Wydziale Infrastruktury Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie wykracza poza kompetencje *Ministra* w niniejszej sprawie.

Dodać należy, że zgodnie z art. 73 § 1 *kpa* strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania. Wobec wniesionego do Wojewody Mazowieckiego wniosku pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej o udostępnienie stronom całości akt sprawy, organ zobowiązany był zatem udostępnić stronom kompletne akta sprawy, a w przypadku uznania, że nie jest możliwe udostępnienie stronom części akt postępowania, a tym samym nie jest możliwa realizacja praw przysługujących stronom postępowania na

podstawie art. 73 *kpa*, Wojewoda Mazowiecki powinien był wydać stosowne postanowienie o odmowie dostępu do akt sprawy w trybie art. 74 § 2 *kpa*. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie nie wynika, aby organ pierwszej instancji zapewnił stronom wgląd do całych akt sprawy. Niemniej jednak udostępnienie stronom kompletnych akt sprawy nastąpiło w postępowaniu przed organem odwoławczym, co zostało odnotowane w notatce służbowej sporządzonej z przeglądu akt w dniu 29 lutego 2024 r.

Ustosunkowując się zaś do twierdzeń Stanisława Jarzyny, Arkadiusza Tondery, Stanisława Kobera, Tadeusza Szymańczaka i Ewy Szymańczak, jakoby termin na złożenie odwołania jest zbyt krótki, a odwołanie powinno przysługiwać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyjaśnić należy skarżącym, że termin na dokonanie powyższej czynności wynika z art. 129 § 2 *kpa*, zgodnie z którym odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Oznacza to, że dwutygodniowy termin na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej nie może być wydłużony przez organ administracji publicznej.

Ponadto, wbrew opinii skarżących odwołanie nie mogło zostać wniesione do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 127 § 2 *kpa* właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że w zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji błędnie pouczył strony, że odwołanie przysługuje do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wprawdzie zgodnie z art. 30 ust. 6 *ustawy o CPK*, według stanu na dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na udostępnienie nieruchomości, organem wyższego stopnia w stosunku do wojewody był ww. organ, jednak - jak wskazuje się w orzecznictwie administracyjnym - właściwość rzeczową powinno określać się według przepisu prawa obowiązującego w dacie wydania decyzji. Tym samym, w sytuacji zmiany przepisów dotyczących właściwości organów administracji publicznej, właściwym do rozpatrzenia sprawy powinien być organ, który jest uprawniony do załatwiania danego rodzaju spraw według obowiązujących aktualnie przepisów o zakresie jego działania (chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej) (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt II OW 180/20, z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OW 63/19). *Ustawą zmieniającą* art. 30 ust. 6 *ustawy o CPK* uchylono, a w jego miejsce wprowadzono art. 31h ust. 4, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o udostępnienie nieruchomości na cele badań i pomiarów organem wyższego stopnia w stosunku do właściwego miejscowo wojewody jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Oznacza to, że organem właściwym do rozpatrzenia odwołań *od decyzji Wojewody Mazowieckiego* jest Minister Rozwoju i Technologii. Wskazać jednak należy, że strony nie poniosły żadnych negatywnych skutków błędnego pouczenia co do organu właściwego do rozpatrzenia odwołania. Odwołanie, które zostało wniesione do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego jako niewłaściwego organu, zostało przekierowane przez ten organ do organu właściwego, a skarżący został zawiadomiony o tym fakcie. Odwołania te uważa się więc za wniesione z zachowaniem terminu.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki w treści decyzji z dnia 10 marca 2023 r. zamieścił pouczenie o przysługującym stronom prawie do wniesienia odwołania do organu II instancji w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Natomiast w zawiadomieniu o wydaniu decyzji organ poinformował strony, że zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni, od dnia publicznego ogłoszenia w sprawie. Dalej wskazano, że datą publicznego obwieszczenia jest 22 marca 2023 r. Powyższe pouczenie należy więc uznać za błędne także w zakresie terminu

do wniesienia środka zaskarżenia, gdyż właścicielom i użytkownikom nieruchomości objętych decyzją Wojewody Mazowieckiego odwołanie od decyzji służyło w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu tej decyzji, a nie 14 dni od dnia, w którym upłynął termin na publiczne obwieszczenie. Wskazać jednak należy, że i w tym przypadku skarżący nie ponieśli negatywnych skutków błędnego pouczenia.

Wyjaśnić również należy, że poza zakresem postępowania odwoławczego pozostaje zarzut pełnomocnika Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o., Piotra Komorowskiego, Zbigniewa Komorowskiego, Barbary Komorowskiej i Katarzyny Komorowskiej dotyczący opieszałości organu I instancji w zakończeniu postępowania. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania administracyjnego oceniana jest bowiem w szczególnym trybie przewidzianym w art. 37 *kpa*.

Wyjaśnić jedynie należy, że po otrzymaniu wniosku *inwestora* w dniu 15 czerwca 2022 r. organ pierwszej instancji pismem z dnia 7 lipca 2022 r., na podstawie art. 64 § 2 *kpa*, wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych tego wniosku. Wniosek *inwestora* po jego uzupełnieniach w dniach 20 lipca 2022 r., 27 lipca 2022 r. i 10 sierpnia 2022 r. zawierał wszystkie elementy ujęte w art. 30 ust. 4 ustawy o CPK, był więc kompletny pod względem formalnym, jednak z uwagi na wątpliwości dotyczące szczegółowej treści i zakresu załączników graficznych do wniosku, organ stosując przepis art. 50 § 1 *kpa*, wezwał *inwestora* do złożenia dodatkowych wyjaśnień. Zgodnie z art. 50 § 1 *kpa*, organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Wskazać należy, że to organ prowadzący postępowanie ustala zakres czynności postępowania, na nim bowiem spoczywa obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 *kpa*) oraz załatwienia sprawy z należytym wyważeniem racji interesu publicznego i jednostki (art. 7 *kpa*).

Brak jest zatem podstaw do podważania zaskarżonej decyzji Wojewody Mazowieckiego z powołaniem się na naruszenie przez organ art. 35 i art. 36 *kpa* oraz art. 64 § 1 *kpa* poprzez prowadzenie postępowania przez niemal 9 miesięcy bez zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki i wielokrotne wezwania *inwestora* do usunięcia tych samych braków formalnych.

Za nieskuteczne należy także uznać zarzuty wniesione przez większość skarżących, iż Wojewoda Mazowiecki naruszył przepisów proceduralne, tj. art. 6, art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1 i 80 *kpa*.

Zgodnie z art. 6 *kpa* organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Działanie na podstawie prawa 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. W kontekście powyższego, w sprawie nie doszło do naruszenia art. 6 *kpa*, skoro Wojewoda Mazowiecki wydając zaskarżoną decyzję kierował się treścią przepisów prawa materialnego (ustawy o CPK), mających w sprawie zastosowanie.

Wyjaśnić należy także, iż naczelną zasadą postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 *kpa*. Z zasady powyższej wynika, że organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2001 r., sygn. akt I SA 1110/01).

Z kolei przepis art. 77 § 1 *kpa* nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zgromadzenia całego materiału dowodowego koniecznego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Z powołanej normy prawnej wynika między innymi, że organ administracji jest zobowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy.

Kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi w przepisach art. 7, art. 8 i art. 80 *kpa*, nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu strony postępowania, chociaż musi wykazywać, że wydane orzeczenie wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. Materiał sprawy musi odpowiadać na wątpliwości strony i nawet jeśli nie zgadza się ona z rozstrzygnięciem, musi, w razie kontroli instancyjnej lub sądowoadministracyjnej, dawać przekonanie o słuszności zaskarżonego aktu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1754/13). Fakt udowodnienia danej okoliczności jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest "czynnością myślową" i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego na podstawie wiedzy i doświadczenia życiowego (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2267/11 oraz z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt II GSK 678/10).

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób przyjąć, że organ I instancji rozpoznając niniejszą sprawę nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7 i 77 *kpa* (poza uchybieniem polegającym na niezasadnym objęciu decyzją jednej z działek), nie wykazując niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Rozstrzygnięcie obejmuje wyczerpujące wyjaśnienie przestanek, jakimi kierował się organ pierwszej instancji w procesie decyzyjnym w świetle obowiązujących w sprawie przepisów. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie wypełnia zasadę przekonywania (art. 11 *kpa*).

W ocenie *Ministra* materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu. W ocenie *Ministra* w toku postępowania zakończonym wydaniem *decyzji Wojewody Mazowieckiego* nie doszło do naruszenia przepisów proceduralnych w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zgromadzony przez organ pierwszej instancji materiał dowodowy był kompletny i umożliwił wydanie rozstrzygnięcia.

Zamierzonego skutku nie może również odnieść zarzut naruszenia art. 8 *kpa*, wyrażającego wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i rozstrzygnięcia wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (zob. A. Wróbel, Komentarz do art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX 2013). W omawianej sprawie natomiast organ podjął rozstrzygnięcie zgodne z przepisami prawa, co jest przejawem tego, iż *decyzja Wojewody Mazowieckiego* została wydana z poszanowaniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Zasada, że organy mają obowiązek zgromadzenia i rozpatrzenia całości materiału dowodowego w sprawie, nie oznacza, że automatycznie powinny uwzględnić każdy wniosek dowodowy zgłoszony przez stronę. Potrzeba przeprowadzenia dowodów zgłaszanych przez stronę powinna wynikać z uzasadnionych twierdzeń i zarzutów dotyczących ustalenia istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko z faktu samego negowania stanowiska wyrażonego przez wnioskodawcę postępowania (inwestora) lub organ administracji.

Decyzja Wojewody Mazowieckiego, mimo że nie spełnia oczekiwań skarżących, jest zasadna, gdyż w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy i w obowiązującym stanie prawnym organ nie mógł postąpić inaczej. Podjęcie przez organ rozstrzygnięcia odmiennego od oczekiwanego przez skarżących w sytuacji, gdy organ w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, nie przekroczył zasady swobodnej oceny dowodów oraz wskazał prawidłową podstawę prawną, nie oznacza niezgodności zaskarżonej decyzji z prawem. Okoliczność, że strona nie została przekonana co do przyjętego w sprawie rozstrzygnięcia, nie oznacza naruszenia zasady przekonywania zawartej w art. 11 *kpa*. Strona ma bowiem prawo do własnego subiektywnego przekonania o zasadności jej zarzutów, zaś przekonanie to nie musi mieć odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych i ich wykładni (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 961/12).

W omawianej sprawie – jak już wskazano powyżej – wszystkie okoliczności mające znaczenie dla sprawy zostały przez organy administracji ustalone w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy. Podkreślenia wymaga, iż w ocenie organu odwoławczego, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia i nie wymagał uzupełnienia.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że zarówno wniosek inwestora, postępowanie przeprowadzone przez organ pierwszej instancji, jak i zaskarżona decyzja Wojewody Mazowieckiego nie naruszają prawa, a wniesione odwołanie nie zasługuje 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 2024 r. poz. 935, ze 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*.

Z upoważnienia

Justyna Idczak

zastępca dyrektora departamentu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Otrzymują:

1. Pan Paweł Zysk
pełnomocnik Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o.,
2. Wójt Gminy Baranów ,
3. Burmistrz Miasta i Gminy Wiskitki,
4. Pan Jarosław Nowak,
5. Pani Anna Bodych,
6. Pan Sylwester Cuper,
7. Pan Stanisław Jarzyna,
8. Pani Dorota Szpelarska,
9. Pan Andrzej Szperalski,
10. Pan Sławomir Dominik,
11. Pan Mariusz Cieślak,
12. Pani Agnieszka Wiśniewska,
13. Pan Marek Praski,
14. adw. Tomasz Krawczyk
pełnomocnik Pana Michała Sobańskiego,
15. Pani Krystyna Krzemińska,
16. Pan Aleksander Krzemiński,
17. Pan Stanisław Kober,
18. Pan Sebastian Kiełbowicz,
19. Pan Robert Bluszcz,
20. Pan Arkadiusz Tondera,
21. Pani Ewa Szymańczak,
22. Pani Sylwia Szymańczak,
23. Pan Kamil Szymańczak,
24. Pan Tadeusz Szymańczak,
25. Adw. Łukasz Wyszomirski
pełnomocnik Gospodarstwa Rolnego Kawęczyn sp. z o.o.,
Pana Piotra Komorowskiego, Pana Zbigniewa Komorowskiego,
Pani Barbary Komorowskiej i Pani Katarzyny Komorowskiej,
26. Wojewoda Mazowiecki,
27. A/a.