

KPA 16 / 18

Wrocław, 16 stycznia 2019 r.

V. ANWEILER, M. KOTULLA, K. KWAŚNIEWICZ
Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS sp. j.
ul. Buska 9/1, 53-236 Wrocław
tel.: 71 338 45 50, 71 338 45 37
fax: 71 338 42 77
NIP: 897-001-36-45

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

a/a

Skarżąca: Gmina Wisznia Mała, ul. Wrocławska 9, 55-114 Wisznia Mała, NIP 915-16-03-764, zastępowana przez radcę prawnego Aleksandrę Płudowską z Kancelarii V. Anweiler, M. Kotulla, K. Kwaśniewicz Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS sp. j., ul. Buska 9/1, 53-236

Wnoszący skargę kasacyjną: Minister Inwestycji i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa, zastępowany przez radcę prawnego Jarosława Kapłona – zastępcę dyrektora Departamentu Lokalizacji Inwestycji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, adres do doręczeń: ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

sygn. akt przed WSA: VII SA/Wa 1263/18

Odpowiedź na skargę kasacyjną
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1263/18

Działając w imieniu Skarżącej - Gminy Wisznia Mała, w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, którego uwierzytelniony za zgodność z oryginałem odpis znajduje się w aktach sprawy, na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 j.t. ze zm.) *dalej p.p.s.a.*, niniejszym wnoszę odpowiedź na skargę kasacyjną Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 20 grudnia 2018 r. (data otrzymania 2 stycznia 2019r.) wnosząc o:

- 1) oddalenie skargi kasacyjnej w całości;
- 2) zasądzenie, na podstawie art. 204 p.p.s.a. na rzecz Skarżącej zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym zwrotu kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

V. Anweiler, M. Kotulla, K. Kwaśniewicz Kancelaria Radców Prawnych CASUS IURIS sp. j.

ul. Buska 9/1,
PL 53-236, Wrocław

tel.: 71 338 45 50, 71 338 45 37
fax: 71 338 42 77

e-mail: casus@casus.wroc.pl
www.casus.wroc.pl

KRS: 0000147473
NIP: 897-001-36-45

Uzasadnienie

I Wstęp

W dniu 17 grudnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał decyzję, znak: DOI-10772-99-2239/14/15, w której stwierdził, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 7 lutego 2014 r., znak: DOI-IIIeb/BOI-3eb-772-75-239/12/13/14, uchylająca w części i orzekająca w tym zakresie co do istoty sprawy, a pozostałej części utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r., znak: IFAB.7820.34.2011.AK13, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł „Widawa Wrocław”, w części dotyczącej interesu prawnego Pana Tadeusza Zdrojewskiego, wydana została z naruszeniem prawa oraz że stosownie do przepisu art. 146 § 2 k.p.a. nie uchylono wyżej wymienionej decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju we wskazanej części z uwagi na fakt, iż w wyniku wznowienia mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, oraz uchylił w części wyżej wymienioną decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju orzekając w tym zakresie o istocie sprawy.

Skarżąca, nie zgadzając się z treścią rozstrzygnięcia, w tym przede wszystkim ze zmianą decyzji ZRID z 28 maja 2012 r. wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego w części dotyczącej zmniejszenia ochrony akustycznej przewidzianej pierwotnie dla inwestycji jaką była droga ekspresowa S5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł „Widawa Wrocław”, wystąpiła w dniu 18 lutego 2016 r. do organu (obecnie Minister Inwestycji i Rozwoju) z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej sprawy.

Postępowanie w sprawie rozpoznawania wniosku Skarżącej trwało przeszło dwa lata. W tym czasie droga ekspresowa S-5, na przedmiotowym odcinku, została oddana do użytku, a mieszkańcy Gminy Wisznia Mała od grudnia 2017 r. muszą zmagać się z uciążliwościami związanymi z funkcjonowaniem drogi. W dniu 14 lipca 2017 r., za pośrednictwem Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Skarżąca złożyła skargę na bezczynność Organu. W dniu 25 września 2017 r. – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził bezczynność Ministra Infrastruktury i Budownictwa w rozpoznaniu wniosku Skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy, uznając, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa i zobowiązał Ministra Infrastruktury i Budownictwa do rozpoznania wniosku w terminie 1 miesiąca od dnia otrzymania odpisu prawomocnego orzeczenia wraz z aktami administracyjnymi (sygn. akt VII SAB/Wa 42/17).

W dniu 23 marca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju ostatecznie wydał decyzję DLI.1.6621.19.2016.AN.27, którą uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-fo-772-99-2239/14/15 w części dotyczącej pkt III.16 (w związku z kolejnymi zmianami wnioskowanymi przez Inwestora) i orzekł w tym zakresie. W pozostałym zakresie utrzymał w mocy decyzję.

Nie zgadzając się z treścią zaskarżonej decyzji Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r., znak DOII-II-fo-772-99-2075/14 i zasądził od Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz Skarżącej zwrot kosztów postępowania.

II Możliwość potraktowania wniosku Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania

Podstawowym zarzutem skargi kasacyjnej jest błędne, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną Ministra, przyjęcie przez Sąd I Instancji, że na gruncie przedmiotowej sprawy niedopuszczalne było potraktowanie odwołania złożonego przez Pana Tadeusza Zdrojewskiego - jednej ze strony postępowania jako wniosku o wznowienie postępowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku taką możliwość zakwestionował, co w ocenie Skarżącej było działaniem prawidłowym. Sąd I Instancji słusznie argumentował, że „wznowienie postępowania administracyjnego możliwe jest wyłącznie w sytuacji gdy decyzja, która ma być poddana temu trybowi szczególnie posiada przymiot ostateczności. Zasadą jest bowiem reguła niekonkurencyjności środków zaskarżenia i dróg weryfikacji decyzji administracyjnej. W przeciwnym razie wznowienie postępowania prowadziłyby do jego konkurencji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub odwołaniem. Dopuszczenie zaś do zaistnienia takiej sytuacji oznaczałoby z kolei oczywistą kolizję z zasadą dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 15 k.p.a.”.

Wnoszący skargę kasacyjną Minister, rozpisując się szeroko na temat ogólnej zasady trwałości decyzji administracyjnych, zdaje się nie dostrzegać, że na gruncie przedmiotowej sprawy nie było możliwe wznowienie postępowania administracyjnego z uwagi na fakt, że w zaistniałych okolicznościach sprawy nie można w ogóle mówić o decyzji ostatecznej. To jest podstawowe zastrzeżenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w uzasadnieniu wyroku. Aby postępowanie

administracyjne mogło być wznowione, decyzja musi mieć przymiot ostateczności. Istnieje bowiem różnica między sytuacją, kiedy np. jeden z podmiotów kwestionuje fakt, że organ pominął go przy doręczaniu decyzji, ale dowiedziawszy się o jej istnieniu w obrocie prawnym wnosi od tej decyzji odwołanie, jednak czyni to już po terminie do jego wniesienia od sytuacji, kiedy odwołanie, w terminie na jego wniesienie, wnosi jedna ze stron i które to odwołanie organ błędnie ocenia jako wniesione po terminie. To nie są analogiczne sytuacje. Na gruncie przedmiotowej sprawy Pan Tadeusz Zdrojewski w terminie wniósł odwołanie od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dalej decyzja ZRID, wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 maja 2012 r. i na skutek błędu organu II instancji jego odwołanie nie zostało rozpatrzone, natomiast zostały rozpatrzone odwołania innych stron. Decyzja, od której odwołanie wniósł Pan Tadeusz Zdrojewski była bezsprzecznie decyzją nieostateczną.

Jak wskazuje P. Przybysz w komentarzu do art. 16 k.p.a. „decyzja wydana przez organ II instancji staje się ostateczna z chwilą jej wydania. Z komentowanego przepisu wynika, że decyzja wydana w I instancji uzyskuje cechę ostateczności w sytuacji, gdy strona w ustawowym terminie nie wniósła odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (w sprawie terminu wniesienia odwołania zob. art. 129 § 2 i 3) albo gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do odwołania (art. 127a). Data uzyskania cechy ostateczności przez decyzję jest zależna od daty doręczenia decyzji stronie, dlatego decyzja może stać się ostateczna w różnych datach dla poszczególnych stron postępowania. Tym samym decyzja może być równocześnie ostateczna wobec niektórych stron i nieostateczna wobec pozostałych stron. W sytuacji, gdy strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania, decyzja staje się ostateczna wobec wszystkich stron z tym samym dniem – dniem doręczenia organowi administracji oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania (art. 127a § 2). Uchybienie terminowi do wniesienia odwołania powoduje bezskuteczność odwołania i w konsekwencji ostateczność decyzji. **Przywrócenie terminu do wniesienia odwołania powoduje szczególnego rodzaju skutek w postaci utraty przez decyzję cechy ostateczności i uruchomienia toku instancji (J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, nr 1, s. 61). Taki sam skutek powoduje przywrócenie terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie spraw.**” (zob. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019).

Sprzeczne z literą prawa jest bowiem rozpoznanie tylko niektórych odwołań z pominięciem innych odwołań, które również wpłynęły w ustawowym terminie. Z tego względu słusznie wskazuje Sąd I Instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, „że nieuzasadnione potraktowanie wniosku strony jako wniosku o wznowienie postępowania

zakończoną decyzją nieostateczną stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji wydanej w jego wyniku.”.

W wyroku z 13 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał, że „weryfikacja twierdzeń osoby, której organ nie doręczył decyzji, a która twierdzi że jest stroną w sprawie następuje zatem albo w postępowaniu zwykłym odwoławczym albo w postępowaniu wznowieniowym. Rozstrzygnięcie o właściwym trybie należy do organu i to organ musi ustalić czy "odwołanie" osoby, której decyzji nie doręczono wpłynęło przed upływem terminu do wniesienia odwołania dla stron, którym decyzję doręczono, czy po tym terminie tj. po tym jak decyzja stała się ostateczna. W zależności od takiego ustalenia winien żądanie strony, niezależnie od tego jak nazwane: odwołanie, odwołanie z wnioskiem o przywrócenie terminu, wniosek o wznowienie...itp., rozpatrzyć przy zastosowaniu właściwych w danych okolicznościach przepisów postępowania. Z powyższego wynika, że w przedmiotowej sprawie Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w G. powinien w pierwszej kolejności ustalić, czy pismo skarżących z dnia 11 czerwca 2010 r. wpłynęło w terminie do wniesienia odwołania dla stron którym decyzję doręczono. Jeżeli tak, to w następnej kolejności winien rozpatrzyć odwołanie bez konieczności odnoszenia się do postawionego z ostrożności wniosku o przywrócenie terminu. (wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Gdańsku z 13 stycznia 2011 r. , sygn. akt II SA/Gd 755/10, LEX nr 752632).

Minister Inwestycji i Rozwoju zdaje się także nie dostrzegać, że Pan Tadeusz Zdrojewski wniósł odwołanie od decyzji ZRID wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego 28 maja 2012 r. a nie od decyzji ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju jest wadliwa i w ocenie Skarżącej powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego, a odwołanie złożone przez Tadeusza Zdrojewskiego powinno zostać rozpatrzone z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego. Wnoszący skargę kasacyjną Minister pomija w swoich rozważaniach przepis art. 147 zd. 2 k.p.a., w myśl którego wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 następuje tylko na żądanie strony. Takiego żądania Pan Tadeusz Zdrojewski nie złożył, bowiem odwołał się od decyzji ZRID wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego a nie od decyzji ZRID wydanej przez Ministra. Za zbyt dowolne, niezgodne z jednoznaczną wolą zainteresowanego, było więc potraktowanie wniosku Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania.

Z powyższych względów zarzuty podniesione w pkt. I.1-I.3 skargi kasacyjnej nie powinny być uwzględnione.

III Kumulacja postępowania wznowieniowego i zmiany decyzji ZRID

W ocenie Skarżącej Sąd I Instancji słusznie doszedł do przekonania, że Minister Infrastruktury i Budownictwa nie miał podstaw do połączenia dwóch postępowań tj. tego, które winien być przeprowadzić w związku z uchyleniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 29 maja 2014 r. zaskarżonego postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania od decyzji ZRID w części dotyczącej Pana Tadeusza Zdrojewskiego i odrębnego postępowania tj. toczącego się z wniosku Inwestora postępowania o zmianę ZRID. To był jeden z podstawowych argumentów, jakie podnosiła Skarżąca od samego początku trwania tego postępowania.

W ocenie Skarżącej Minister, wykorzystując wszczęte postępowanie wznowieniowe, zatwierdził wnioskowane przez Inwestora zmiany, w tym w szczególności zatwierdził zmiany w zakresie przewidzianej uprzednio ochrony akustycznej. Przypomnieć przy tym należy, iż w swoim odwołaniu Pan Tadeusz Zdrojewski podnosił przede wszystkim, że jego zdaniem zawarta w decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. ochrona akustyczna jest niewystarczająca. Argumenty i obawy Pana Tadeusza Zdrojewskiego nie przekonały jednak organu II instancji, a zabezpieczenia akustyczne uległy jeszcze zmniejszeniu. Wnoszący skargę kasacyjną Minister odwołuje się w skardze do konieczności uwzględnienia całokształtu zgromadzonego w postępowaniu wznowieniowym materiału dowodowego, przy czym „materiał dowodowy”, do którego zdaje się odnosić pozostaje w całkowitym oderwaniu od podstaw wznowienia postępowania i twierdzeń strony. Wprowadzenie zainicjowanych na etapie postępowania wznowieniowego czy też odwoławczego zmian forsowanych przez jedną ze stron postępowania administracyjnego, która nie kwestionowała decyzji (w tym przypadku Inwestor) jest, zdaniem Skarżącej, niedopuszczalna i całkowicie wypacza jedną z podstawowych zasad, jaka cechować powinna postępowania administracyjne tj. zasadę dwuinstancyjności. Wnoszący skargę kasacyjną Minister nie dostrzega, że istota kontroli instancyjnej sprowadza się do merytorycznego, ponownego rozpoznania sprawy, ale w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony co do zasady w toku postępowania przed organem I instancji, a nie do przeprowadzenia *de facto* całkiem innego postępowania w oparciu o zupełnie inny materiał dowodowy. Postępowanie dowodowe w ramach kontroli instancyjnej ma bardzo ograniczony zakres. Odwołując się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r. wskazać należy, że „wystąpienie określonej podstawy wznowienia postępowania nie może być pretekstem do ponownego rozpoznania sprawy w całości, bez względu na podnoszone uchybienia. Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszym składzie w pełni więc aprobuje pogląd, że jeżeli

organ wznowił postępowanie z urzędu, to postanowienie o wznowieniu postępowania nie zawęży granic tego postępowania tylko do podstawy wznowienia wyznaczonej w tym postanowieniu, a zatem przedmiotem badań i ustaleń w tym zakresie mogą być wszystkie podstawy określone w art. 145 § 1 k.p.a., z wyjątkiem określonej w pkt 4 tego przepisu. W wypadku jednak wznowienia postępowania na skutek wniosku strony, organ związany jest podstawami wznowieniowymi, zawartymi w takim wniosku i nie może odnosić się do innych podstaw nie wskazanych przez stronę. Podana przez stronę w podaniu o wznowienie postępowania podstawa tego wznowienia wiążąco więc wyznacza granice tego nadzwyczajnego postępowania i z tego powodu organ prowadzący postępowanie, dla ustalenia istnienia podstaw wznowienia postępowania, nie może wyjść poza te granice (por. m.in. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt I FSK 1044/15, LEX nr 2297031, wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt I FSK 1763/15, LEX nr 238630, wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1999/12; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1162/11; wyrok NSA 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 487/11, LEX nr 106962, wyrok NSA z dnia 12 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1925/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 263/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2008 r., i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2005 r. sygn. akt III SA/Wa 818/05, LEX nr 189789. I SA/Wa 864/08)." (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 3202/15, LEX nr 2501163). Istotą postępowania wznowieniowego nie jest bowiem ponowne, pełne i dowolne rozstrzygnięcie sprawy we wszystkich jej aspektach, lecz sanacja wad i błędów, które tkwią w samej decyzji.

Słusznie Sąd I Instancji argumentował, że skoro Minister Inwestycji i Rozwoju potraktował wniosek Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania, to zmiana decyzji dokonywana na wniosek Inwestora (czy to w trybie art. 155 k.p.a. czy też art. 36a Pr.bud) mogłaby nastąpić dopiero po zakończeniu trybu kontroli decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną. Skarżąca się z tym w pełni zgadza, takie stanowisko prezentowała w skardze, powołując się np. na wyrok Sądu Najwyższy w z 6 stycznia 1999 r., gdzie Sąd Najwyższy wyjaśniał, że „*uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 KPA może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylecia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 KPA) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 KPA).*” (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 101/98, OSNP 1999/20/637).

Nie można przy tym zapominać o zawartym w art. 139 k.p.a. zakazie reformationis in peius. W myśl powołanego przepisu prawa organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

Argumenty podnoszone przez wnoszącego skargę kasacyjną Ministra budzą również wątpliwość w kontekście samego rozstrzygnięcia, jakie organ II instancji wydał kończąc postępowanie wznowieniowe. Organ z jednej strony nie uchylił decyzji w części dotyczącej interesu Pana Tadeusza Zdrojewskiego, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, ale jednocześnie zmienić decyzję w innym zakresie. Tymczasem przepisy k.p.a. w zakresie rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania wznowieniowego wskazują na alternatywę rozłączną – uchylenie albo odmowę uchylenia decyzji.

Całkowicie niezrozumiałe jest odwoływanie się w tym kontekście przez wnoszącego skargę kasacyjną Ministra do rzekomej podstawy wznowienia postępowania, jaką miałyby być przepis art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., skoro postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r. zostało wydane z inicjatywy samego Ministra Inwestycji i Rozwoju. We wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. Inwestor wniósł bowiem o przeprowadzenie ponownej oceny oddziały oddziaływania inwestycji na środowisko, a w piśmie z 6 listopada 2014 r. Minister wniósł o uzgodnienie warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia drogowego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Nie można jako podstawy wznowienia postępowania wskazywać zmienionej decyzji lub postanowienia, którego zmiana nastąpiła na skutek działania podmiotu prowadzącego postępowanie wznowieniowe. Co więcej, postanowienie wydane w dniu 8 września 2015 r. nie może być podstawą wszczęcia postępowania wznowieniowego w dniu 31 października 2014 r. Było to zresztą omawiane w czasie rozprawy przed Sądem I Instancji.

Z uwagi na powyższe okoliczności zarzut podniesiony w pkt 1.4 skargi kasacyjnej również nie powinien być przez Sąd uwzględniony.

IV Wyrokowanie na podstawie akt sprawy

Całkowicie niezrozumiałe w kontekście postępowania przed Sądem I Instancji i zaskarżonego wyroku jest zarzut rzekomego naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przepisu art. 133 p.p.s.a., tym bardziej, że wnoszący skargę nie precyzuje, jaki dokument bądź jaką część akt sprawy pominął Sąd I Instancji przy procedowaniu. W ocenie Skarżącej fakt wydania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu w z dnia 8 września 2015 r. nie mógł zostać pominięty w rozważaniach Sądu I Instancji, skoro jednym z zarzutów podnoszonych przez Skarżącą był brak kontroli instancyjnej przez Ministra wyżej wymienionego postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Sąd I Instancji zwyczajnie nie podzielił argumentacji Ministra i wyraźnie zakwestionował możliwość jednoczesnego prowadzenia przez organ postępowania wznowieniowego i postępowania o zmianę decyzji ZRID, niezależnie od rozważań, w jakim trybie taka zmiana miałaby być dokonywana.

Jak wskazuje się w orzecznictwie „należy odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach. Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. Przepis art. 133 § 1 p.p.s.a. nie służy również zwalczaniu wniosków, jakie zostały wyprowadzone z materiału aktowego, lecz nakazuje sądowi pewne konkretne zachowania przy wyrokowaniu.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 listopada 2018 r., sygn. akt II GSK 3904/16, LEX nr 2588029).

W ocenie Skarżącej Sąd I Instancji znał bardzo dobrze stan faktyczny sprawy i materiał dowodowy postępowania, a zarzut naruszenia przez Sąd I Instancji art. 133 §1 p.p.s.a. jest bezpodstawny.

V Wnioskowana przez Inwestora zmiana decyzji ZRID

W ocenie Skarżącej podnoszony w pkt II.2. zarzut naruszenia przez Sąd I Instancji przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit.c. p.p.s.a. z zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a. z zw. z art. 155 k.p.a. i art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane jest o tyle chybiony, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uchylając zaskarżone decyzje, doszedł do przekonania, że w toku postępowania wznowieniowego (niezależnie od braku podstaw do samego wznowienia postępowania) nie jest możliwe dokonywanie dodatkowych zmian decyzji ostatecznej w takich okolicznościach, jakie nastąpiły na gruncie przedmiotowej sprawy. Sąd I Instancji nie analizował przy tym, czy zmiana była dokonana w trybie przewidzianym przez przepis art. 155 k.p.a. czy też art. 36a ustawy – Prawo budowlane, potwierdzając, że zakres postępowania wznowieniowego nie pozwala na dokonywanie wnioskowanych przez Inwestora zmian, gdyż nie taki jest cel postępowania wznowieniowego. Wnoszący skargę kasacyjną Minister nie tłumaczy przy tym, jak należy rozumieć „korektę reformatoryjną decyzji ZRID”, o której pisał w zaskarżonej decyzji i w skardze kasacyjnej. Pojęciem takim nie posługuje się ustawa k.p.a., a treść i tytuł pisma Inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. wskazuje, zdaniem Skarżącej, na wniosek o zmianę decyzji ZRID. Zwraca się przy tym uwagę, iż sam Inwestor we wniosku o zmianę decyzji ZRID wskazywał, że podstawą wniosku jest przepis art. 36a ustawy – Prawo budowlane.

Z powyższych względów również ten zarzut nie powinien być przez Sąd uwzględniony.

VI Uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia

Skarżąca nie dostrzega również jakiegokolwiek uchybienia po stronie Sądu I Instancji w zakresie art. 141 § 4 p.p.s.a. W myśl powołanego przepisu prawa uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. W ocenie Skarżącej uzasadnienie zaskarżonego wyroku wszystkie powołane elementy zawiera. Uzasadnienie obszernie opisuje stan faktyczny sprawy, co potwierdza dokładne zapoznanie się z materiałem dowodowym postępowania. W uzasadnieniu przywołane zostały wszystkie zarzuty Skarżącej i wnioski, a także stanowisko Ministra Inwestycji i Rozwoju. W wyroku powołana została podstawa prawna rozstrzygnięcia oraz jego motywy, które są spójne, zwięzłe i logiczne. Wskazana podstawa prawna rozstrzygnięcia (w kontekście przywołanych przepisów prawnych i wyводу sądu na temat niedopuszczalności potraktowania odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania i prowadzenia postępowania wznowieniowego, w toku którego zatwierdzone zostały wnioskowane przez Inwestora zmiany) jest oczywista i pozwala na kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku. Warto przy tym zaznaczyć, że stopień wadliwości uchylonych decyzji i postanowienia powodował, że pozostałe zarzuty skargi podniesione przez Skarżącą pozostawały już bez wpływu na dokonane rozstrzygnięcie. W ocenie Skarżącej Sąd I instancji bardzo wyraźnie wskazał również, że Minister Inwestycji i Rozwoju powinien rozpatrzyć odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego (vide: strona 28 zaskarżonego wyroku wraz z uzasadnieniem).

W świetle powyższego zarzuty podniesione w pkt II.3-II.4 skargi kasacyjnej nie powinny być uwzględnione.

VII Wniosk

W ocenie Skarżącej zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest w pełni zasadny wobec uchybień, jakie zostały popełnione przez Ministra Inwestycji i Rozwoju i odpowiada prawu. Uchylone przez Sąd I Instancji decyzje Ministra i postanowienie z 31 października 2014 r. nie mogły się ostać w obrocie prawnym również wobec całego szeregu innych błędów, jakie zostały popełnione przy procedowaniu nad tą sprawą, w tym w szczególności wobec naruszenia przez organ II instancji przepisu art. 72

ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy ooś poprzez zmianę decyzji ZRID bez uprzedniej zmiany decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 23 sierpnia 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-5 na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – Węzeł Widawa, podczas gdy wnioskowana przez Inwestora zmiana decyzji ZRID spowodowała zmiany w stosunku do uwarunkowań określonych w decyzji środowiskowej, co naruszyło zasadę trwałości decyzji ostatecznych określoną w art. 16 k.p.a.

Wobec powyższego skarga Ministra Inwestycji i Rozwoju winna zostać oddalona.

Niezależnie od powyższego, wobec zawartej w ostatnim zdaniu skargi kasacyjnej Ministra informacji, iż przedmiotowa inwestycja drogowa została już zrealizowana m.in. w oparciu o wznowieniową decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju i poprzedzającą ją decyzję wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a Inwestor uzyskał stosowne decyzje o pozwoleniu na użytkowanie przedmiotowego przedsięwzięcia podnieść należy, iż informacja ta pozostaje bez znaczenia dla rozpoznania przez Sąd złożonej przez Ministra Inwestycji i Rozwoju skargi kasacyjnej. O błędach, jakie miały miejsce na etapie postępowania wznowieniowego, zarówno Skarżąca, jak i inne strony od początku informowały właściwe organy administracji publicznej. Od początku Skarżąca podnosiła, iż nie jest prawidłowe dokonanie zmiany decyzji ZRID bez wcześniejszej zmiany decyzji środowiskowej, jak również to, że takie zmiany nie powinny być procedowane w toku postępowania wznowieniowego, co do podstaw którego Skarżąca również zgłaszała wątpliwości. Wszystkie te uwagi nie zostały uwzględnione. Postępowanie było bezpodstawnie przedłużane, w sprawie stwierdzona była beczynność mająca miejsce z rażącym naruszeniem prawa, co w sytuacji nadania decyzji Ministra rygoru natychmiastowej wykonalności, w zasadzie uniemożliwiło Skarżącej i innym stronom postępowania zakończenie postępowania sądownoadministracyjnego zanim inwestycja drogowa zostanie zakończona. W zaistniałej sytuacji, wobec konieczności codziennego zmagania się przez mieszkańców Gminy Wisznia Mała z immisjami, jakie powoduje funkcjonowanie drogi ekspresowej S-5, w tym w szczególności hałasem, który mógłby być znacznie mniej odczuwalny, gdyby ochrona akustyczna nie została ograniczona, podnoszenie w skardze kasacyjnej, iż Inwestor uzyskał stosowne decyzje o pozwoleniu na użytkowanie drogi, nie powinno mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd.

Załączniki:

- 1) 5 odpisów niniejszej skargi;

Otrzymują:

- 1) Sąd x 6;
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY

Aleksandra Wudowska
WF-2412