



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 maja 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak  
Sędziowie Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński (spr.)  
Sędzia del. WSA Renata Detka

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Godlewski

po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2019 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skarg kasacyjnych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad  
Oddział we Wrocławiu oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 26 października 2018 r. sygn. akt VII SAWa 1263/18  
w sprawie ze skargi Gminy Wisznia Mała  
na decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju  
z dnia 23 marca 2018 r. znak: DLI.1.6621.19.2016.AN.27  
w przedmiocie uznania, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Elżbieta Maik*

starszy inspektor sądowy



## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 1263/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi Gminy Wisznia Mała uchylił decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 marca 2018 r. znak DL.1.6621.19.2016.AN.27 i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r. znak DL.1.6621.19.2016.AN.27 w przedmiocie uznania, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa.

Powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Decyzją z dnia 23 marca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju znak DLI.1.6621.19.2016.AN.27, po rozpatrzeniu wniosków Tadeusza Zdrojewskiego, Gminy Wisznia Mała, Stowarzyszenia Mieszkańców Gminy Wisznia Mała "INTEGRACJA", o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-10-772-99-2239/14/15, stwierdzającą, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014r., znak: DOII-IIIeb/BOII-3eb-772-75-239/12/13/14, uchylająca w części i orzekająca w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego Nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. znak: IF.AB.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 Tadeusza Zdrojewskiego, wydana została z naruszeniem prawa oraz, że stosownie do przepisu art. 146 § 2 Kpa, nie uchyła się ww. decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju we wskazanej powyżej części, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, oraz uchylającą w części ww. decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju i orzekającą w tym zakresie o istocie sprawy,

- I. Uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-10-772-99- 2239/14/15, w części dotyczącej pkt 111.16 i orzekł w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, zapisu: "16. Uchylam znajdujący się na stronie 33-34 decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r., znak: IF.AB.7820.34.2011.AK13, zapis stanowiący

dotychczasową treść pkt 1121 - 1177 tabeli, określającej nieruchomości na których zrealizowana zostanie przedmiotowa inwestycja drogowa i orzekł w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylecia, nowego zapisu: 1121 |Widawa |AM 16|14/7|14/7|1,3070|cała w pasie|; 1122|Widawa |AM 16|4/3|4/3 |0,0454 |cała w pasie|; 1123 |Widawa |AM 12 |4 |4/1 |0,4389|; |1124|Widawa |AM 12|3 |3/2|0,0252|; 1125 |Widawa |AM 12|18|18|1,0913|cała w pasie|; 1126 |Widawa|AM 12|11|11/1|0,3203|; 1127|Widawa|AM 12|19|19/1|1,0296|; 1128 |Widawa|AM 12|10|10/2|0,3677|; 1129|Widawa |AM 14|7/2|7/2 |0,4806|cała w pasie|; 1130|Widawa |AM 14|10/2|10/3|0,1848|; 1131|Widawa|AM 15|7/2|7/2 |0,1636 |cała w pasie|; 1132 |Widawa|AM 15|9/2|9/2|0,0697|cała w pasie|; 1133 |Widawa |AM 14|9/2|9/3|0,2052|; 1134|Widawa|AM 14|14/3|14/3|0,3408 |cała w pasie|; 1135 |Widawa |AM 14|6/1|6/3|0,5898|; 1136 |Widawa|AM 14 |15/3|15/3|0,2548|cała w pasie|; 1137|Widawa|AM 14|5/1|5/3|0,1797|; 1138 |Widawa |AM 14|5/2 |5/5|0,2395|; 1139 |Widawa|AM 14|13/3|13/4|0,2647|; 1140 |Widawa|AM 14|8/2|8/3|0,3176|; 1141|Widawa|AM 14|12/2|12/3|0,1700|; 1142 |Widawa|AM 14|11/2|11/3|0,1783|; 1143|Widawa|AM 15|6/2|6/2|0,2122|cała w pasie|; 1144 |Widawa|AM15|8/2|8/2|0,0846|cała w pasie|; 1145 |Widawa|AM 15|5/1|5/17|0,0154|; 1146 |Widawa|AM 16|11/1 |11/1|0,2444|cała w pasie|; 1147 |Widawa|AM 12|5|5/2|0,0476|; 1148 |Widawa |AM 16|17/3|17/3|12,2032|cała w pasie|; 1149 |Widawa|AM 15|19/5|19/5 |9,3888|cała w pasie|; 1150 |Widawa |AM 15|19/1|19/1|0,3402|cała w pasie|; 1151 |Widawa|AM 14|18/2|18/2|3,1879|cała w pasie|; 1152|Poświętne|AM 8|14|14|0,1041|cała w pasie|; 17. W pozostałej części zaskarżoną decyzję Wojewody Dolnośląskiego utrzymuję w mocy.", w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Z akt sprawy wynika, że decyzja zapadła w oparciu o następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wystąpił do Wojewody Dolnośląskiego wnioskiem z dnia 19 sierpnia 2011 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań - Wrocław na odcinku Korzeńsko /bez węzła/- węzeł "Widawa" Wrocław" , oraz wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zwanej dalej "ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku".

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 11 a ust. 1, art. 11c, art. 11 f ust. 1, art. 11i, art. 12 ust. 1-4, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwanej dalej "specustawą drogową", oraz art. 104 K.p.a. Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 28 maja 2012 r. decyzję Nr 9/12, znak: IF.AB.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", zwaną dalej "decyzją Wojewody Dolnośląskiego", oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od ww. decyzji zostały wniesione odwołania do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Postanowieniem z dnia 23 grudnia 2013 r., po zapoznaniu się z odwołaniem wniesionym przez Tadeusza Zdrojewskiego, stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania .

Po rozpatrzeniu odwołań Edwarda Gacka, Dyrektora Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych oraz Tadeusza Przyślaka decyzją z dnia 7 lutego 2014r., znak: DOII- 11leb/BOII-3eb-772-75-239/12/13/14, zwaną dalej "decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju", Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego.

Odrębną decyzją, wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 K.p.a., Minister Infrastruktury i Rozwoju umorzył postępowanie odwoławcze wobec Agnieszki Witaszyk - Wody i Krzysztofa Wody.

Na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Tadeusz Zdrojewski.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SAWa 378/14, zwanym dalej "wyrokiem WSA w Warszawie", Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w części dotyczącej Tadeusza Zdrojewskiego.

W związku z powyższym organ wyższego stopnia, stosownie do orzecznictwa sądownoadministracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt 11SA/Gd 755/10), potraktował odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r., jako wniosek o wznowienie postępowania oparty na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. i postanowieniem z dnia 31 października 2014 r., znak: DOIMI-łó-772-99-2075/14, wznowił postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego.

Po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał decyzję z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-łó-772-99-2239/14/15, zwaną dalej "decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa", stwierdzającą, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju uchylająca w części i orzekająca w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymująca w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego, w części dotyczącej interesu prawnego Tadeusza Zdrojewskiego, wydana została z naruszeniem prawa oraz, że stosownie do art. 146 § 2 K.p.a., nie uchyla się ww. decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju we wskazanej powyżej części, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej, oraz uchylającą w części ww. decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju i orzekającą w tym zakresie o istocie sprawy.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa złożyli: Tadeusz Zdrojewski, Gmina Wisznia Mała, Stowarzyszenie Mieszkańców Gminy Wisznia Mała "INTEGRACJA" oraz Jan Olszewski. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy organ wydał zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu wskazał, że w niniejszej sprawie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego, w związku z ustatecznieniem się decyzji Wojewody Dolnośląskiego, zostało potraktowane jako wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Nie zaistniała zatem w tym przypadku konieczność badania kwestii dotyczącej zachowania terminu określonego w art. 148 § 1 K.p.a. przewidzianego na złożenie podania o wznowienie postępowania. Organ zaznaczył

przy tym, iż ww. odwołanie zostało wniesione w terminie, a brak udziału strony bez jej winy w postępowaniu odwoławczym jest bezdyskusyjny.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wznowił postępowanie administracyjne w trybie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., zatem w trakcie wznowionego postępowania organ administracji zobowiązany był do zbadania, czy zarzuty podniesione przez Tadeusza Zdrojewskiego w odwołaniu i uzupełniających go pismach, potraktowanych jako wnioski o wznowienie postępowania, miały wpływ na podjęte w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia organów obu instancji.

Minister, mając na względzie przepisy art. 7 i 77 K.p.a., ponownie zweryfikował zasadność zarzutów podniesionych przez Tadeusza Zdrojewskiego względem decyzji Wojewody Dolnośląskiego, oraz argumentację Ministra Infrastruktury i Budownictwa zawartą w zaskarżonym rozstrzygnięciu.

Rozpatrując ponownie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego, Minister podzielił stanowisko zawarte w decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa, że ujawniona wadliwość procesowa nie wpłynęła na prawidłowe zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego, a więc zastosowanie ma w tej sprawie art. 146 § 2 K.p.a. W ocenie Ministra, Minister Infrastruktury i Budownictwa, dokonał szczegółowej analizy zarzutów Tadeusza Zdrojewskiego i doszedł do właściwego wniosku, że nie mają one wpływu na przyjęte rozstrzygnięcie, w zakresie interesu prawnego Tadeusza Zdrojewskiego.

Za prawidłowe organ uznał także rozstrzygnięcie zawarte w decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa uwzględniające wniosek inwestora z dnia 4 listopada 2014 r., znak: GDDKiA-O/WR-12-LS-4111/S5-PR/278/2014, o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym:

- 1) zmiany ilości i wysokości zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych zatwierdzonych w projekcie budowlanym, wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1109), zmieniającego rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826),
- 2) zmiany w zakresie ogrodzenia drogi wynikającej ze zmian lokalizacji ekranów w km 112+190 do km 112+112+213 - wydłużenie ogrodzenia,
- 3) zmiany lokalizacji zatok autobusowych przy drodze DP 03 wraz korektą chodników na dojściu do przystanków,

4) zmiany geometrii zachodniego wlotu ronda w węźle "Żmigródek" (wynikająca z zatwierdzenia Stałej Organizacji Ruchu), w zakresie:

- zmiany przebiegu drogi PD-04 w rejonie włączenia do wlotu ronda,
- lokalizacji przepustu Ó 80 pod wlotem w km 0+071,45 (rzedne przepustu: wlot 89,83m; wylot 89,74 m),
- korekty lokalizacji stacji transformatorowej dla zasilenia oświetlenia i lokalizacji latarni w rejonie wlotu,
- rozbiórki istniejącej nawierzchni drogi krajowej nr 5 na odcinku ok.100 m.

Inwestor wskazał, iż zmiany we wnioskowanym zakresie realizowane będą na działkach, które stały się własnością Skarbu Państwa na mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego i wniósł jednocześnie o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku, załączając m.in. 3 egzemplarze raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie klimatu akustycznego.

Zgodnie zaś z art. 89 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko organ właściwy do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia.

Wobec powyższego, w piśmie z dnia 6 listopada 2014 r., Minister Infrastruktury i Rozwoju, działając na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wniósł o uzgodnienie warunków realizacji ww. przedsięwzięcia drogowego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu po przeprowadzeniu właściwego postępowania, postanowieniem uzgadniającym z dnia 8 września 2015 r. uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji. W ww. postanowieniu organ środowiskowy stwierdził, iż w celu zachowania akustycznych standardów jakości środowiska dla terenów chronionych przed hałasem należy zastosować ekrany akustyczne zgodnie z tabelą nr 1 zamieszczoną w pkt 1.1 tego postanowienia. W pkt 1.2 postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. zamieszczono lokalizację miejsc na rezerwy na realizację



ekranów akustycznych, które umożliwią posadowienie ekranów akustycznych w późniejszych latach eksploatacji drogi. W pkt 1.3 postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu przedstawił szczegółową lokalizację elementów systemu odwodnienia. Natomiast w pkt II postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu nałożył na inwestora obowiązek wykonania analizy po realizacyjnej.

W dniu 8 października 2015 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wpłynęło pismo inwestora z dnia 6 października 2015 r., zawierające wniosek o uwzględnienie we wnioskowanych zmianach decyzji Wojewody Dolnośląskiego dodatkowych zmian w zatwierdzonym projekcie budowlanym wyspecyfikowanych w załączniku do tego pisma. Inwestor wyjaśnił, iż zmiany te są konsekwencją wnioskowanych wcześniej zmian istotnych i w celu scalenia całej dokumentacji w zakresie projektu zagospodarowania terenu niezbędne do wprowadzenia, co czyni projekt czytelnym i jednoznacznym. Inwestor wskazał, iż wnioskowane zmiany nie powodują zmian w uwarunkowaniach określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ i postanowieniu uzgadniającym RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Przy piśmie z dnia 9 października 2015 r., inwestor przedłożył zaktualizowane części projektu budowlanego zawierające rozwiązania projektowe zawarte w ww. wnioskach o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego oraz postanowieniu uzgadniającym RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. a ponadto wniósł o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, uzasadniając konieczność jego nadania ważnym interesem społecznym, gospodarczym, jak również wyjątkowo ważnym interesem Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

W ocenie Ministra, Minister Infrastruktury i Budownictwa zgodnie z prawem nadał decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa rygor natychmiastowej wykonalności. Zdaniem Ministra, zarówno postępowanie przeprowadzone przez organ, jak i decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa, z wyjątkiem części uchylonej niniejszą decyzją, odpowiada prawu.

Po zapoznaniu się z ww. wnioskiem organ ponownie rozpatrujący sprawę stwierdził, że wydana decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa wymaga dokonania korekty merytoryczno - reformacyjnej. Organ zauważył przy tym, że przepisy art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. umożliwiają organowi odwoławczemu korektę

zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, podzielanym przez Ministra, jeżeli organ administracji publicznej, działając w trybie odwoławczym nie ma wątpliwości, co do stanu faktycznego i nie stwierdza potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, ma obowiązek zastosować instytucję reformacji i orzec co do istoty sprawy.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy organ zauważył, że inwestor w piśmie z dnia 13 marca 2017 r., znak: O.WR.1-4.4143.S5-PR-98.2014.LS.2017, wystąpił z wnioskiem o uwzględnienie w prowadzonym postępowaniu odwoławczym zmian danych w ewidencji gruntów i budynków, jakie zostały dokonane w wyniku scalenia działek Skarbu Państwa w lutym 2012 r., tj. przed wydaniem decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Mając na uwadze uzyskane informacje, Minister Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 10 kwietnia 2017 r., znak: DLI.1.6621.19.2016.AN.15, wezwał inwestora do przedłożenia dokumentacji w postaci 4 egzemplarzy map w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającej proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, jak również 4 egzemplarzy podziałowych, uwzględniających fakt, iż działki objęte planowaną inwestycją drogową uległy scaleniu.

W dniu 2 stycznia 2018 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wpłynęło pismo inwestora z dnia 27 grudnia 2017 r., w którym poinformował, że w wyniku zmian w ewidencji gruntów i budynków, jakie zostały dokonane w okresie po wydaniu decyzji Wojewody Dolnośląskiego, nieaktualne stały się dane ewidencyjne dotyczące geodezyjnego oznaczenia działek w obr. Widawa i Poświętne we Wrocławiu, stanowiących własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wobec powyższego inwestor wniósł o wykreślenie z tabeli, znajdującej się w pkt III.1a decyzji Wojewody Dolnośląskiego, określającej nieruchomości, jakie znalazły się w liniach rozgraniczających teren planowanej inwestycji drogowej, oznaczonych ewidencyjnie jako działki nr 13/5, 14/8, 14/15, 13/1, 6/2, 7/1, 5/8, 5/12, 5/14, 6/1, 7/1, 8/1, 10, 11/3, 17/2, 1, 12/11, 12/13, 4/4, 12/7, 11/4, 11/5, 9/1, 9/3, 13/2, 14/1, 14/13, oraz 11/2, obr. Widawa, oraz nr 4/1 i 2/1 obr. Poświętne, oraz wskazanie w ich miejsce nowopowstałych działek, powstałych na mocy ostatecznych decyzji: Prezydenta Miasta Wrocławia z dnia

30 lipca 2013 r., znak: ZKK 17- TE.KM.420/404/2013, oraz Dyrektora Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2017r.

Mając na uwadze wyjaśnienia oraz decyzje, przedłożone przez inwestora, Minister, działając na podstawie przepisu art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. w punkcie I niniejszej decyzji uchylił zapis decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa, dotyczący utrzymania w mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego i dokonał stosownej korekty kontrolowanej decyzji, poprzez nadanie decyzji Wojewody Dolnośląskiego treści uwzględniającej zmiany wskazane przez inwestora.

Odnosząc się do zarzutów skarżących zawartych we wnioskach o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa, organ ponownie rozpoznający sprawę uznał je za chybione.

Zdaniem Ministra, zarzuty Tadeusza Zdrojewskiego, stanowią powtórzenie argumentów zawartych w odwołaniu z dnia 22 maja 2012 r. Organ ponownie wyjaśnił, że zarówno wojewoda orzekający w sprawie jako organ pierwszej instancji, jak i Minister działający jako organ odwoławczy, pełnią w procesie inwestycyjnym funkcję organów, które będąc właściwe do wydania decyzji w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nie są jednocześnie uprawnione do wyznaczania i korygowania trasy inwestycji drogowej, ani do zmiany proponowanych we wniosku rozwiązań.

Ponadto, zgodnie z art. 11 d ust. 1 pkt. 1 specustawy drogowej, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może podlegać jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej, bowiem stosownie do przepisu art. 11e specustawy drogowej nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji,

poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Organ wyjaśnił, iż zgodnie z treścią art. 11i ust. 1 specustawy drogowej w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w specustawie drogowej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą Prawo budowlane". Jak wynika natomiast z treści art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (w niniejszej sprawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej). Wynika z powyższego, że decyzja o pozwoleniu na budowę nie ma charakteru uznaniowego i w razie spełnienia przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany jest zobligowany zezwolić na realizację inwestycji drogowej.

W związku z powyższym, za niezasadne organ uznał zarzuty Tadeusza Zdrojewskiego dotyczące przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych oraz postulaty o wybudowanie na całym tym odcinku ekranów akustycznych o maksymalnej wysokości i posadzenie wzdłuż trasy roślinności ochronnej.

Podkreślił, iż organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do badania alternatywnych wariantów przeprowadzenia inwestycji liniowej w sytuacji, gdyby np. właściciele nieruchomości zgłosili sprzeciw wobec lokalizacji przedsięwzięcia zaproponowanej przez inwestora. Organom administracji publicznej orzekającym w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ustawodawca nie przyznał uprawnień do korygowania, zmiany lokalizacji inwestycji zaproponowanej przez inwestora.

Minister zauważył przy tym, iż wariantowanie przebiegu przedmiotowej inwestycji odbyło się na etapie postępowania o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia i to właśnie w tym postępowaniu strony mogły wnosić uwagi co do trasy projektowanej inwestycji.

Organ podkreślił także, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i określone w niej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia są wiążące. W tym postępowaniu, a w szczególności w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeanalizowano warianty przebiegu przedmiotowej drogi. Analiza dokonana w tym raporcie wykazała, że najkorzystniejszym wariantem jest wariant IC z korektą jego przebiegu w miejscowości Psary. W myśl zaś art. 86 ustawy o udostępnianiu informacji, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1. Związanie to oznacza, że zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i Minister, nie może kształtować odmiennie środowiskowych warunków realizacji inwestycji. Wynik postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany.

Minister stwierdził, że to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ nastąpiła ocena oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji, w tym wybór wariantu jej przebiegu. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia co do skutków środowiskowych realizacji przedmiotowej inwestycji strony mogły zgłaszać w toku ww. postępowania środowiskowego. Natomiast zarówno Wojewoda Dolnośląski, jak i organ II instancji w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej związani byli ustaleniami decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, w zakresie wyboru wariantu przebiegu przedmiotowej inwestycji drogowej.

W zakresie postulatu skarżącego dotyczącego wybudowania ekranów akustycznych, organ zauważył, iż organy architektoniczno - budowlane, za które w niniejszej sprawie należy uznać zarówno Wojewodę Dolnośląskiego, jak i Ministra, nie mogą decydować w sposób dowolny o lokalizacji ekranów akustycznych i innych urządzeń służących ochronie środowiska, jeśli taki obowiązek nie wynika z wydanych dla inwestycji uzgodnień środowiskowych.

Równocześnie organ ponownie rozpoznający sprawę zgodził się z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, który w kontrolowanej decyzji zwrócił uwagę na fakt wejścia w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r.

(Dz. U. z 2012 r., poz. 1109), zwanego dalej "rozporządzeniem Ministra Środowiska", określającego nowe dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, które podwyższyło wartości dopuszczalnych poziomów hałasu. Ww. zmiana stanu prawnego była przyczyną wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie zmiany wysokości i lokalizacji ekranów akustycznych w ramach niniejszego postępowania. W załączonej do ww. wniosku dokumentacji, zaprojektowano ekran akustyczny w km 151+700 - 152+102 o wysokości 2 m. Natomiast na odcinkach km 151+500 - 151+700, km 152+100 - 152+200 przewiduje się pozostawienie rezerwy terenu pod ewentualną budowę ekranu w późniejszych latach eksploatacji drogi, a na odcinku km 152+900 - 153+300 nie przewiduje się budowy zabezpieczeń akustycznych. Ponadto, zauważyć należy, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ zobowiązuje do zaprojektowania ekranów w sposób umożliwiający zwiększenie ich wysokości w przyszłości i wykonania analizy porealizacyjnej, po upływie jednego roku od oddania drogi do użytkowania i przedłożenia jej właściwym organom w ciągu kolejnych sześciu miesięcy.

Za niezasadny uznał organ postulat Tadeusza Zdrojewskiego dotyczący zminimalizowania "zanieczyszczeń środowiska przez dokonanie nasadzeń pasów zieleni (10-20 m), stanowiących barierę w rozprzestrzenianiu się zanieczyszczeń". Zdaniem organu, z wyników obliczeń rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w powietrzu, zawartych w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, wynika, że nie przewiduje się przekroczeń dopuszczalnych stężeń substancji w powietrzu i wartości odniesienia poza liniami rozgraniczającymi drogi S5. Niniejsze stanowisko zostało również podzielone przez organ środowiskowy w postanowieniu uzgadniającym RDOŚ z dnia 27 kwietnia 2012 r. Natomiast - jak wyjaśnił inwestor - w ramach budowy drogi S5 przewidziane są nasadzenia zieleni wzdłuż drogi, które stanowią kompensatę za zieleni usuniętą w wyniku kolizji z inwestycją. Zatem nie ma konieczności dokonania dodatkowych nasadzeń pasów zieleni.

Za niezasadne organ uznał także wątpliwości Tadeusza Zdrojewskiego, co do rzetelności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko będącego podstawą wydania postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 27 kwietnia 2012 r. Organ powołał się na pogląd, że zastrzeżenia wobec przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, aby nie były uznane za gołosłowne, powinny zostać poparte na przykład ekspertyzą, która w sposób udokumentowany

wskazuje na wady raportu (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2009 r., II OSK 383/08). Natomiast w niniejszej sprawie Tadeusz Zdrojewski nie przedłożył kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych, które wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora.

Odnosząc się do zarzutu Tadeusza Zdrojewskiego dotyczącego tego, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie została wydana należycie, gdyż nie chroni środowiska mieszkańców, podkreślono, iż organy orzekające o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie są właściwe do oceny prawidłowości postępowania zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kompetencja w tym zakresie przysługuje organom wskazanym w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Jak już to zostało wyjaśnione powyżej, wynik postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany.

Odnosząc się do zarzutów Tadeusza Zdrojewskiego i Jana Olszewskiego, dotyczących nie podjęcia przez organ wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy, co doprowadzić miało do naruszenia art. 7 i 77 § 1 K.p.a. organ wskazał, że organy administracji publicznej mają obowiązek działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy, zgodnie z art. 12 § 1 K.p.a. a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a. Oznacza to obowiązek podjęcia nie jakichkolwiek działań, lecz działań celowych, zmierzających do rozpatrzenia wniosku strony (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt I SAB/Wa 79/11).

Ponadto Minister wskazał, że kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi w przepisach art. 7, 77 i 80 K.p.a. nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu 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 sądownoadministracyjnej, dawać przekonanie o słuszności zaskarżonego aktu. 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.

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób zatem przyjąć, że organ pierwszej instancji rozpoznając niniejszą sprawę nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7, 77 i art. 80 K.p.a., 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.

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.

Minister stwierdził, iż organ pierwszej instancji przeprowadził postępowanie w sposób rzetelny, zgodny z wymogami K.p.a., wystarczający do wydania prawidłowego rozstrzygnięcia. W tym zakresie podjął też wszelkie niezbędne kroki konieczne do ustalenia stanu faktycznego, przeprowadził w sposób prawidłowy postępowanie dowodowe i poczynił na jego podstawie właściwe ustalenia.

Zdaniem organu odwoławczego, Minister Infrastruktury i Budownictwa przeprowadził właściwe postępowanie dowodowe, czemu dał wyraz w zaskarżonej decyzji. Minister Infrastruktury i Budownictwa w sposób odpowiadający art. 107 § 3 K.p.a. uzasadnił swoją decyzję, wskazując przesłanki, które wziął pod rozwagę przy rozpatrywaniu sprawy.

Odnosząc się do wniosku Gmina Wisznia Mała o zobowiązanie inwestora do przedłożenia wyników przeprowadzonych badań tj. Generalnego Pomiaru Ruchu 2015 dla dróg krajowych i przyjęcie tych dokumentów w poczet materiału dowodowego zebranego w przedmiotowej sprawie, organ podkreślił, że prognoza ruchu została zawarta w raporcie o oddziaływaniu na środowisko drogi S5 w zakresie



klimatu akustycznego i suplemencie do tegoż raportu, na podstawie której dokonano analizy oddziaływania akustycznego i zaproponowano zabezpieczenia, jest również prognozą na podstawie której przyjęto rozwiązania projektowe w projekcie budowlanym dla drogi S5, zatwierdzonym decyzją Wojewody Dolnośląskiego. W momencie opracowywania raportu wykorzystano aktualne dane jakimi w tym momencie dysponowano. W sytuacji kiedy droga S5 jest realizowana na podstawie wydanych decyzji, trwa budowa, trudno się zgodzić z opinią skarżącej o nieaktualności prognozy dla S5. Należy mieć na uwadze, że wszelkie analizy dotyczące ustalenia zasięgu i skali oddziaływania oraz planowanych urządzeń ochrony środowiska (w szczególności ekranów akustycznych) są prowadzone na podstawie prognozy ruchu, które jest jedynie oszacowaniem przyszłych strumieni ruchu. O błędzie prognozy oddziaływania decyduje głównie dokładność prognozy ruchu i jego struktury. Uzyskane wyniki obliczeń wielkości emisji do środowiska (hałas, powietrze, zanieczyszczenie wód opadowych) są prawdopodobne dla dokładności prognozy ruchu do 20%.

Prognoza ruchu opracowywana jest w oparciu o Generalny Pomiar Ruchu wykonywany w całym kraju co 5 lat, który określa zarówno wielkość jak i strukturę ruchu. W wyniku pomiarów uzyskuje się tzw. Średni Dobowy Ruch w pojazdach rzeczywistych na dobę (poj./dobę), który jest podstawą do prognozowania ruchu. Przy pomocy dostępnych technik informatycznych tworzony jest model ruchu drogowego, określane są wskaźniki wzrostu ruchu na poszczególne lata, które uzależnione są między innymi od zakładanego rozwoju ekonomicznego (wskaźnika PKB), planowanej polityki transportowej (również w Unii Europejskiej), a nawet prognozy demograficznej. Tak, więc w wyniku obliczeń dochodzi się do ustalenia prognozowanej, szacunkowej struktury ruchu w poszczególnych horyzontach czasowych na projektowanym układzie drogowym. Natomiast, co oczywiste, dopiero po oddaniu drogi do użytkowania, w ramach analizy porealizacyjnej, możliwe jest określenie rzeczywistego oddziaływania drogi.

Odnosząc się do wniosku Tadeusza Zdrojewskiego o dopuszczenie dowodu z jego przesłuchania w charakterze strony, organ stwierdził, że nie został on uwzględniony, gdyż dotyczy okoliczności niemających znaczenia dla sprawy.

Za niezasadny organ uznał także zarzut Stowarzyszenia INTEGRACJA, Gminy Wisznia Mała i Jana Olszewskiego, dotyczący braku możliwości przeprowadzenia, w ramach postępowania prowadzonego po wznowieniu

postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Minister stanął na stanowisku, iż w zakresie wnioskowanych przez inwestora zmian wystarczającym jest przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko na etapie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a nie zmiana ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Minister wskazał, że w przedmiotowym przypadku mamy do czynienia z sytuacją opisaną w ww. art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W ww. wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. inwestor wniósł o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, załączając m.in. 3 egzemplarze raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie klimatu akustycznego. Zasadność przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w przedmiotowej sprawie wynikała z potrzeby wprowadzenia do zatwierdzanego projektu budowlanego niezbędnych z punktu widzenia inwestora korekt w zakresie skrócenia oraz obniżenia wysokości ekranów akustycznych, w związku ze zmianą stanu prawnego dotyczącego dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W doktrynie podkreśla się zaś, że w sytuacjach, w których z wnioskiem o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko występuje podmiot zainteresowany realizacją przedsięwzięcia, organ administracji został pozbawiony możliwości oceny racjonalności i konieczności złożenia takiego wniosku. W takim przypadku może on jedynie, w myśl art. 88 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenić kompletność złożonego wniosku oraz - jeżeli w miejsce raportu przedłożono kartę informacyjną przedsięwzięcia (o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy) - wszcząć procedurę wynikającą z art. 69 i 70 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zmierzającą do ustalenia obowiązku sporządzenia raportu oraz zakresu tego raportu.

Według Ministra niezasadne jest stanowisko Gminy Wisznia Mała i Stowarzyszenia INTEGRACJA, iż wnioskowana przez inwestora zmiana pozostaje w zdecydowanej sprzeczności z dotychczas wydaną ostateczną decyzją

o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Organ zauważył przy tym, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ nie określała szczegółowych parametrów i lokalizacji ekranów akustycznych. Z uzasadnienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ wynika, iż ostateczne parametry i lokalizacja ekranów akustycznych zostaną określone na etapie raportu o oddziaływaniu na środowisko, w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko na etapie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ponieważ jednym z celów ponownej oceny oddziaływania na środowisko będzie dokonanie analizy zmian, które zaistniały w środowisku w stosunku do materiału dowodowego przeanalizowanego przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Odnosząc się do zarzutów Gminy Wisznia Mała i Stowarzyszenia INTEGRACJA dotyczących tego, iż przedłożony raport nie zawiera prawidłowo przeprowadzonej analizy skumulowanego oddziaływania akustycznego przedmiotowej inwestycji drogowej, jak również zawiera szereg błędów merytorycznych oraz metodologicznych, organ zauważył, iż podważenie ustaleń raportu może nastąpić jedynie, poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora, jak to już wskazano na stronie 22 niniejszej decyzji. Natomiast w niniejszej sprawie żaden z podmiotów skarżących nie przedłożył kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestor.

Minister uznał za niezasadny wniosek Stowarzyszenia INTEGRACJA i Gminy Wisznia Mała o oddalenie wniosku inwestora o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym ochrony akustycznej, gdyż wniosek ten wykracza poza zakres toczącego się postępowania, które zostało wznowione przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w związku z ww. wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Minister zauważył przy tym, iż wznowienie postępowania jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną. Instytucja wznowienia

postępowania ma na celu stworzenie prawnej możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i podjęcia rozstrzygnięcia sprawy zakończonej ostateczną decyzją. Skoro instytucja wznowienia postępowania ma na celu stworzenie prawnej możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego - to wbrew błędnemu stanowisku Stowarzyszenia INTEGRACJA i Gminy Wisznia Mała - postępowanie prowadzone po wznowieniu przedmiotowego postępowania nie musiało ograniczyć się wyłącznie do rozpoznania odwołania Tadeusza Zdrojewskiego, w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W ocenie Ministra po wznowieniu postępowania możliwe było przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia istoty sprawy, nie tylko w zakresie dotyczącym odwołania Tadeusza Zdrojewskiego, potraktowanego jako wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Organ podkreślił także, że w przedmiotowym przypadku tryb wznowienia postępowania był niejako „narzędziem” mającym służyć rozpatrzeniu odwołania Tadeusza Zdrojewskiego. W ramach zaś rozpatrywania odwołań od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych organ administracji nie jest ograniczony jedynie do rozpatrywania zarzutów odwoławczych, lecz rozpatruje całą sprawę raz jeszcze. Powyższe stanowisko, prezentowane również w orzecznictwie sądów administracyjnych, dla oceny prawidłowości przeprowadzonego przez Ministra postępowania ma bardzo istotne znaczenie. Wobec powyższego - według Ministra - w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania inwestor, tj. podmiot na którego rzecz została wydana decyzja Wojewody Dolnośląskiego, mógł wystąpić o jej zmianę m.in. w zakresie ekranów akustycznych zatwierdzonych w projekcie budowlanym. Zdaniem Ministra - co zostało szczegółowo wyjaśnione powyżej - możliwe było również przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko w trakcie niniejszego postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Niezależnie od powyższego, organ zauważył, iż w niniejszej sprawie wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie powyższego przepisu jest uzasadnione w sytuacji, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione. Przepis ten

wymienia przypadek, w którym zachodzi potrzeba rozpatrzenia wpływu zmiany czy też uchylecia decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego na bezpośrednio zależną od nich decyzję administracyjną. Przepis art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. reguluje sytuacje, gdy organ prowadzący postępowanie "opiera się" na innych decyzjach lub orzeczeniach, które to z kolei, po wydaniu decyzji ostatecznej, zostają wyeliminowane z obrotu lub zmienione. Jest to tzw. "decyzja pochodna", gdyż organ podejmujący rozstrzygnięcie był związany inną decyzją bądź względnie orzeczeniem sądu. Po uchyleniu bądź zmianie innej decyzji lub orzeczenia sądu decyzja ostateczna zawisa w próżni, tracąc swoje oparcie. Usunięcie tej niespójności jest możliwe w drodze wznowienia postępowania.

Nawiązując do powyższego, organ wskazał, iż zgodnie z art. 11 d ust. 1 pkt 9 specustawy drogowej wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne, do których należy m.in. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Organ podkreślił, iż środowiskowe uwarunkowania w zakresie ekranów akustycznych określone w ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i doprecyzowane postanowieniem uzgadniającym RDOŚ z dnia 27 kwietnia 2012 r. zostały zmienione postanowieniem uzgadniającym RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. W związku z powyższym organ stwierdził, że wydanie postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. stanowi, iż w ocenie Ministra, wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., bowiem decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie zmieniona.

W konsekwencji za błędne uznał organ stanowisko Stowarzyszenia INTEGRACJA i Gminy Wisznia Mała, iż w pierwszej kolejności Minister powinien zakończyć postępowanie wznowieniowe i dopiero po rozstrzygnięciu w tym zakresie mogłoby się rozpocząć ewentualne postępowanie mające na celu zmianę decyzji w zakresie ekranów akustycznych.

Zdaniem Ministra, za niezasadne należy uznać stanowisko Stowarzyszenia INTEGRACJA i Gminy Wisznia Mała, iż organem rozpatrującym wniosek o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego powinien być organ, który wydał przedmiotową decyzję i muszą zostać także spełnione przesłanki określone w art. 155 K.p.a., aby można dokonać zmiany tej decyzji

Organ podkreślił przy tym, iż w niniejszej sprawie inwestor nie wystąpił o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 K.p.a. i z tego powodu przepis ten nie znajduje zastosowania, gdyż przedmiotowa sprawa nie dotyczy zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej na podstawie tego przepisu.

Z akt przedmiotowej sprawy jednoznacznie wynika, iż w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju inwestor wystąpił do Ministra o dokonanie korekty reformatorycznej decyzji Wojewody Dolnośląskiego w zakresie wnioskowanych przez niego zmian, a nie o jej uchylenie lub zmianę na podstawie art. 155 K.p.a.

Zdaniem organu, na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut skarżących dotyczący nadania zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. W ocenie Ministra - co zastało już szczegółowo wyjaśnione na stronach od 51 do 52 decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa - okoliczności wskazane przez inwestora, wypełniają ustawowe przesłanki do nadania niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zdaniem Ministra, w przedmiotowej sprawie wystąpił zarówno interes społeczny, jak i również wyjątkowo ważny interes strony (inwestora) uzasadniający nadanie tejże decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Skargę na decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 marca 2018 r., wniosła Gmina Wisznia Mała zarzucając decyzji:

- 1) naruszenie art. 36a ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 j.t. ze zm.), dalej Pr. bud., w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1496 j.t. ze zm.), dalej specustawa, w zw. z art. 155 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. 1257 j.t. ze zm.), dalej k.p.a., poprzez nieuwzględnienie zarzutu skarżącej, iż organem właściwym do rozpoznania wniosku Inwestora o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dalej decyzja ZRID, winien być Wojewoda Dolnośląski a nie Minister Infrastruktury i Rozwoju, a dodatkowo dokonanie niedozwolonej kumulacji dwóch postępowań;
- 2) naruszenie art. 92 w zw. z art. 90 ust. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na

środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 j.t. ze zm.), dalej ustawa ooś, poprzez błędne przyjęcie, iż organ nie był władny do weryfikowania treści postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r. w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, jakim była budowa drogi ekspresowej S-5, podczas gdy postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia nie jest zaskarżalne w drodze zażalenia i jedyną możliwością zakwestionowania przez strony jego treści było właśnie złożenie odwołania od decyzji zmieniającej decyzję ZRID, a podniesione w tej kwestii zarzuty organ winien był merytorycznie rozpatrzyć;

- 3) naruszenie 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, dalej decyzja środowiskowa, podczas gdy wnioskowana przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, oddział we Wrocławiu, zmiana decyzji ZRID spowoduje zmiany w stosunku do uwarunkowań określonych w decyzji środowiskowej, a w konsekwencji oznaczać będzie naruszenie zasady trwałości decyzji ostatecznych określonej w art. 16 K.p.a.;
- 4) naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy poprzez utrzymanie w mocy decyzji w części, która poprzez drastyczną zmianę ilości, wysokości i rodzajów ekranów akustycznych przewidzianych wzdłuż przedmiotowej drogi godzi w ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich;
- 5) naruszenie art. 7 i 77 K.p.a. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności brak uwzględnienia wniosków dowodowych skarżącej z równoczesnym akcentowaniem przez organ braku udowodnienia przez strony postępowania administracyjnego podnoszonych we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy twierdzeń;
- 6) naruszenie art. 145 k.p.a. poprzez potraktowanie odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 jako wniosku o wznowienie postępowania.

W obszernym uzasadnieniu skargi przytoczono argumenty mające potwierdzać zasadność podniesionych w niej zarzutów.

W odpowiedzi na ww. skargę Minister Inwestycji i Rozwoju wniósł o jej oddalenie.

Wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 1263/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi uchylił decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 marca 2018 r. i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r. w przedmiocie uznania, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że w sprawie istotnym jest, że na skutek wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 28 maja 2012 r. decyzję zezwalającą na realizację inwestycji drogowej pn: "Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań- Wrocław, na odcinku Korzeńsko (bez węzła) – węzeł Widawa, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od ww. decyzji Tomasz Zdrojewski złożył odwołanie, które postanowieniem z dnia 23 grudnia 2013 r. wydanym przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zostało uznane za złożone z uchybieniem terminu przewidzianego dla tej czynności.

Po rozpatrzeniu pozostałych odwołań, Minister Infrastruktury i Rozwoju decyzją z dnia 7 lutego 2014 r. uchylił w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012r. i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał tą decyzję w mocy. Jednocześnie Sąd, w konsekwencji rozpoznania skargi Tomasza Zdrojewskiego na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2013 r., prawomocnym wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r. sygn. VII SA/Wa 378/14 przesądził, że odwołanie Tomasza Zdrojewskiego złożone zostało z zachowaniem terminu. W tej sytuacji, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, Minister Infrastruktury i Budownictwa potraktował odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. jako wniosek o wznowienie postępowania w oparciu o treść art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. W następstwie tego postanowieniem z dnia 31 października 2014 r. wznowił postępowanie zakończone ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014 r. uchylającą w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012 r. i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą tą decyzję w mocy, a następnie po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego wydał decyzję z dnia 17 grudnia 2015 r. stwierdzającą, że wskazana wyżej decyzja



z dnia 7 lutego 2014 r., w części dotyczącej interesu prawnego Tomasza Zdrojewskiego wydana została z naruszeniem prawa, jednakże nie podlega uchyleniu, gdyż w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej (art.146 § 2 k.p.a.). Jednocześnie organ uchylił ww. decyzję w części i orzekł co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego i orzekł o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności .

Zaskarżoną decyzją z dnia 23 marca 2018 r. organ II instancji uchylił powyższą decyzję w części w niej opisaną i orzekł co do istoty, w pozostałej części zaś utrzymał ją w mocy . Wskazane rozstrzygnięcia, zdaniem Sądu, należało uznać za wadliwe.

W ocenie Sądu, wbrew argumentacji organów obu instancji, w okolicznościach niniejszej sprawy wniesione w terminie odwołanie Tomasza Zdrojewskiego (o czym przesądził WSA w Warszawie w cytowanym wyżej wyroku z dnia 29 maja 2014 r. sygn. VII SA/Wa 378/14) powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego. Wbrew wywodom przedstawionym w uzasadnieniach zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej, poza sporem jest, że wznowienie postępowania administracyjnego możliwe jest wyłącznie w sytuacji gdy decyzja, która ma być poddana temu trybowi szczególnemu posiada przymiot ostateczności. Zasadą jest bowiem reguła niekonkurencyjności środków zaskarżenia i dróg weryfikacji decyzji administracyjnej. W przeciwnym razie wznowienie postępowania prowadziłoby 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. Trafnie wskazano w skardze, że zakres postępowania organu II instancji w postępowaniu odwoławczym jest znacznie szerszy, bo łączy się z kompetencją do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Tymczasem, wbrew uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, w postępowaniu wznowieniowym organ uprawniony jest do rozstrzygnięcia istoty sprawy jedynie w przypadku, gdy postępowanie, w którym analizowana decyzja zapadła, jest dotknięte jedną z wad kwalifikowanych wskazanych w treści art. 145 § 1 K.p.a. Faktem jest także, że nieuzasadnione potraktowanie wniosku strony jako wniosku o wznowienie postępowania zakończonego 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.

Niezależnie od powyższego Sąd stwierdził, że nie aprobuje stanowiska organu w kwestii przeprowadzenia łącznie postępowania, które było następstwem uchylecia przez tutejszy Sąd wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r. postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju stwierdzającego, że Tadeusz Zdrojewski uchybił terminowi do złożenia odwołania od decyzji ZRID z dnia 28 maja 2012 r. oraz postępowania z wniosku Inwestora – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012 r. w zakresie dotyczącym zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych, ogrodzenia drogi, lokalizacji zatok.. itd. Nie może bowiem budzić wątpliwości fakt, że zmiana decyzji administracyjnej, jak słusznie zauważyła w skardze skarżąca Gmina - bez względu czy dokonana w oparciu o art. 36a Prawa budowlanego czy też art. 155 K.p.a. – może mieć miejsce wyłącznie po zakończeniu trybu kontroli decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną. Tym samym zmiana taka może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylecia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub też stwierdzenia jej nieważności.

Zdaniem Sądu wskazane powyżej argumenty przesądziły o tym, że skargę należało uznać za zasadną, a zaskarżona decyzja, decyzja ją poprzedzająca, oraz zapadłe wcześniej postanowienie o wznowieniu postępowania z dnia 31 października 2014 r. należało uchylić. W ocenie Sądu, omówiona wadliwość determinuje ocenę, że pozostałe zarzuty skargi pozostają bez wpływu na dokonane rozstrzygnięcie.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi kasacyjne wnieśli Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu oraz Minister Inwestycji i Rozwoju.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu podniósł zarzuty naruszenia:

1. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy nie zaistniały ku temu ustawowe przesłanki;
2. art. 16 § 1 K.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie i stwierdzenie, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014 r. nie jest decyzją ostateczną, co miało istotny wpływ na wydanie zaskarżonego wyroku;

3. art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, w której wystąpiły ku temu przesłanki.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazane zostały argumenty mające potwierdzać zasadność podniesionych w niej zarzutów.

Minister Inwestycji i Rozwoju w swojej skardze kasacyjnej podniósł zarzuty naruszenia:

1. art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. w zw. z art. 16 § 1 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie niedopuszczalne było potraktowanie podania złożonego przed terminem wydania ostatecznej decyzji jako wniosku o wznowienie postępowania w sytuacji, w której postępowanie odwoławcze zostało już zakończone decyzją ostateczną;
2. art. 15 K.p.a. w zw. z art. 16 § 1 K.p.a. w zw. z art. 7 K.p.a. i art. 77 § 1 K.p.a. w zw. z art. 80 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że w okolicznościach niniejszej sprawy wniesione w terminie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego (o czym przesądził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 maja 2014 r. sygn. akt VII SA/Wa 378/14) powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego, w sytuacji gdy w stanie faktycznym niniejszej sprawy odwołania od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnieśli także Edward Gacek, Dyrektor Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych i Tadeusz z dnia 7 lutego 2014 r. Przyślak i po ich rozpoznaniu ostateczną w toku instancji decyzją z dnia 7 lutego 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istotny sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego, a zatem w okolicznościach niniejszej sprawy Minister Infrastruktury i Rozwoju nie mógł rozpoznać odwołania Tadeusza Zdrojewskiego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, gdyż oznaczałoby to weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji

- ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości, co świadczy o tym, że Minister Infrastruktury i Rozwoju niewadliwie przyjął, że Tadeusz Zdrojewski bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu zakończonym decyzją Ministra Infrastruktury i wznowił je w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. traktując odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania;
3. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w zw. z art. 150 § 1 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że Minister Infrastruktury i Rozwoju w sposób nieuzasadniony potraktował podanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. jako wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją nieostateczną, co stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w sytuacji gdy, organ nadzoru podanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r., potraktował jako wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ZRID Ministra infrastruktury i Rozwoju, a więc decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji;
  4. art. 149 § 2 K.p.a. w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 i § 2 K.p.a. i w związku z art. 145 § 1 pkt 4 i pkt 8 K.p.a., poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, iż nie było możliwe łączne przeprowadzenie postępowania, które było następstwem uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ww. wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SAWa 378/14, postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2013 r. stwierdzającego, że Tadeusz Zdrojewski uchybił terminowi do złożenia odwołania od decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego oraz postępowania z wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych, ogrodzenia drogi, lokalizacji zatok, w sytuacji gdy postępowanie wznowieniowe nie jest tylko postępowaniem weryfikacyjnym, ale obejmuje również rozpoznanie i rozstrzygnięcie istoty sprawy administracyjnej w jej całości, także przy uwzględnieniu dowodów zgromadzonych w postępowaniu wznowieniowym, a decyzja kończąca postępowanie w sprawie wznowionej rozstrzyga ją zarówno co do podstaw

wznowienia, jak i co do istoty sprawy administracyjnej, a zatem organ nadzoru nie mógł ograniczyć postępowania w sprawie wznowienia postępowania tylko do ustalenia podstaw wznowienia postępowania, bez jednoczesnego rozpoznania rozstrzygnięcia istoty sprawy administracyjnej w jej całokształcie;

5. art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. i w zw. z art. 151 § 1 pkt K.p.a. polegające na pominięciu w aktach sprawy, iż w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., poprzez wydanie postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r. uzgadniającego realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającego warunki jego realizacji i tę okoliczność organ nadzoru musiał uwzględnić w decyzji kończącej postępowanie w sprawie wznowionej, poprzez orzeczenie co do istoty sprawy administracyjnej w tym zakresie;
6. art. 145 § 1 pkt 1 lit c P.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w z art. 155 K.p.a. i art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.) polegające na błędnym ustaleniu, na podstawie akt sprawy, iż ww. podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. dotyczyło zmiany decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy ww. podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. nie inicjowało nowej sprawy administracyjnej, bowiem zostało zgłoszone w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a wskazanie przez inwestora w ww. podaniu z dnia 4 listopada 2014 r., iż wnosi o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego, nie oznaczało - co jednoznacznie wynika z treści tego podania i akt sprawy - iż żąda on wszczęcia nowego postępowania w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlanej a tym samym Sąd I instancji - w okolicznościach niniejszej sprawy - błędnie przyznał rację skarżącej Gminie Wisznia Mała,

iż doszło do zarzuczonego w skardze naruszenia art. 36a ustawy Prawo budowlane i art. 155 K.p.a., bowiem przepisy te nie miały w niniejszej sprawie zastosowania,

7. art. 145 § 1 pkt 1 lit c P.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez to, że :

- nie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia jakich przepisów postępowania dopuścił się, w ocenie Sądu I instancji, organ, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, co uniemożliwia zapoznanie się z faktycznymi motywami rozstrzygnięcia, a w konsekwencji uniemożliwia kontrolę instancyjną przedmiotowego wyroku, oraz
- sporządzono uzasadnienie zaskarżonego wyroku w sposób uniemożliwiający jego kontrolę z punktu widzenia zgodności ze stanem faktycznym oraz prawem, a to poprzez lakoniczne wskazanie, iż wniesione w terminie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego, jak również lakoniczne stwierdzenie, iż nie było możliwe łączne przeprowadzenie postępowania, które było następstwem uchylecia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ww. wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14, postanowienia Ministra infrastruktury i Rozwoju oraz postępowania z ww. wniosku inwestora zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym m.in. zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych, co nie daje rękojmi, iż Sąd I instancji dołożył należytej staranności przy podejmowaniu rozstrzygnięcia,

8. art. art. 141 § 4 P.p.s.a w zw. z art. 153 P.p.s.a., poprzez brak wskazania w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań co do dalszego postępowania wywołanego odwołaniem Tadeusza Zdrojewskiego od decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawione zostały argumenty mające potwierdzać zasadność podniesionych w niej zarzutów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina Wisznia Mała wniosła o jej oddalenie.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.), dalej jako P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skargi kasacyjne wniesione przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju mają usprawiedliwione podstawy.

Zasadniczym powodem uchylenia przez Sąd I instancji zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej było stwierdzenie, przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że zasadą jest reguła niekonkurencyjności środków zaskarżenia i dróg weryfikacji decyzji administracyjnej. W przeciwnym razie wznowienie postępowania prowadziłoby do jego konkurencji z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy lub odwołaniem. Sąd I instancji stwierdził, że nieuzasadnione potraktowanie wniosku zakończonego decyzją nieostateczną stanowi rażące naruszenie prawa. Pogląd ten, w sytuacji jaka powstała w niniejszej sprawie uznać należy za niezasadny.

Z akt sprawy wynika, że od decyzji Wojewody wydanej w postępowaniu zwykłym wniesionych zostało kilka odwołań. Część z tych odwołań organ odwoławczy uznał za wniesione w terminie i rozpoznał merytorycznie, to jest częściowo uchylił i zmienił decyzję organu I instancji, a w pozostałej części decyzję tę utrzymał w mocy. Odnośnie do odwołania wniesionego przez Tadeusza Zdrojewskiego organ odwoławczy stwierdził, że zostało ono wniesione po terminie. Postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania zostało

uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, ale nastąpiło to już po rozpoznaniu odwołań wniesionych przez pozostałe strony. W tej sytuacji decyzja organu I instancji oraz decyzja organu odwoławczego stały się ostateczne i nie było możliwe rozpoznanie przez organ odwoławczy odwołania Tadeusza Zdrojewskiego od tej decyzji. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby prowadzić do tego, że na skutek rozpoznania wcześniejszych odwołań decyzja organu I instancji zostałaby utrzymana w mocy zaś na skutek odwołania wniesionego przez Tadeusza Zdrojewskiego decyzja ta mogłaby zostać uchylona do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, a po ponownym rozpoznaniu sprawy organ ten mógłby np. odmówić wydania pozwolenia na budowę. W rezultacie w jednej sprawie mogły zapaść dwa różne rozstrzygnięcia. Tym samym, wbrew twierdzeniom Sądu I instancji, organ administracji zasadnie uznał, że odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego może zostać rozpoznane tylko w ramach postępowania wznowieniowego. Rozpoznanie tego odwołania poprzez wszczęcie postępowania wznowieniowego nie mogło być uznane za naruszenie prawa i tym samym nie mogło być podstawą uchylecia kontrolowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny decyzji.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd I instancji na poparcie swojego stanowiska, iż organ administracji powinien rozpoznać odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego nie zaś traktować je jako wniosek o wznowienie postępowania, stwierdził, że bezzasadne potraktowanie odwołania jako wniosku o wznowienie należałoby traktować jako rażące naruszenie prawa. Stąd też za zasadne uznać należało podniesione w skargach kasacyjnych zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a.

Zarzut naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. sam w sobie był wystarczający do uwzględnienia skargi kasacyjnej i tym samym dokonywanie oceny zasadności pozostałych podniesionych zarzutów stało się zbędne.

Odnosnie do kwestii zmiany decyzji Wojewody Śląskiego z dnia 28 maja 2012 r. w wyniku rozpoznania wniosku GDDKiA z dnia 26 maja 2014 r. na etapie postępowania wznowieniowego, stwierdzić należy, że zasadnie Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że rozstrzygnięcie to wydane zostało z naruszeniem prawa.

Rodzaje decyzji wydawanych w postępowaniu wznowieniowym są jednoznacznie określone. Organ administracji albo odmawia uchylecia dotychczasowej decyzji, gdyż w wyniku uchylecia zapadłaby wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 K.p.a.) albo



odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b (art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a.), albo uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a.).

W zarzucie skargi kasacyjnej Minister stwierdził, że podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. nie było podaniem o zmianę decyzji ZRiD Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane i nie inicjowało nowej sprawy, gdyż zostało zgłoszone w postępowaniu wznowieniowym. Jeśli taka byłaby intencja inwestora, to oczywistym jest, że Minister orzekając w postępowaniu wznowieniowym nie mógłby wydać decyzji, o której mowa w art. 146 § 2 K.p.a. Skoro inwestor w postępowaniu wznowieniowym domaga się zmiany wydanej przez Wojewodę decyzji ZRiD i żądanie to organ administracji uznałby za zasadne, to tym samym nie mógłby jednocześnie twierdzić, że zapadłaby decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Zmiana decyzji Wojewody mogłaby nastąpić tylko wówczas, gdyby w wyniku wznowionego postępowania uchylona została w całości decyzja Ministra z dnia 7 lutego 2014 r. (art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a.). Wówczas organ odwoławczy rozpoznając ponownie odwołania od decyzji Wojewody, mógłby tę decyzję zmienić, oczywiście o ile nie byłaby to zmiana na niekorzyść strony. Nie można natomiast, tak jak to uczynił Minister stwierdzić, że nie uchyla decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym, gdyż w wyniku wznowienia postępowania zapadłaby decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej a zarazem dokonać zmiany wydanej przez Wojewodę decyzji ZRiD. Takie rozstrzygnięcie jest wewnątrznie sprzeczne. Tym niemniej uchybienie to mogłoby uzasadniać co najwyżej uchylenie tylko zaskarżonej decyzji nie zaś decyzji ją poprzedzającej oraz postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego.

Dokonywanie przez NSA oceny podniesionego przez GDDKiA zarzutu, że decyzja Ministra w części rozstrzygającej wniosek inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. nie mogłaby zostać uchylona z uwagi na treść art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest przedwczesne. Co do tego argumentu powinien najpierw wypowiedzieć się Sąd I instancji, rozpoznając ponownie sprawę, by zachowana została zasada dwuinstancyjności.

Sygn. akt II OSK 283/19

Z przytoczonych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny,  
na podstawie art. 184 P.p.s.a. i art. 207 § 2 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Elżbieta Maik*

starszy inspektor sądowy