



DLI.1.6621.19.2016.AN.37

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu  
Administracyjnego w Warszawie**

**skarżący:**

Gmina Wisznia Mała  
Pełnomocnik: r.pr. Aleksandra Płudowska  
(adres w aktach sprawy)

**wnoszący skargę kasacyjną:**

Minister Inwestycji i Rozwoju  
Pełnomocnik: r.pr. Jarosław Kapłon  
Zastępca Dyrektora Departamentu Lokalizacji  
Inwestycji Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju  
Adres do doręczeń:  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

**sygn. akt VII SA/Wa 1263/18**

**wpis sądowy od skargi kasacyjnej:** 100 zł (sto złotych) uiszczony przelewem na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

**Skarga kasacyjna**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1263/18**

Na mocy załączonego pełnomocnictwa, oraz uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94, ze zm.) – jest Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), zwanej dalej „*ppsą*”, zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1263/18, doręczony organowi w dniu 28 listopada 2018 r.

Przedmiotowemu orzeczeniu zarzucam:

- I. na podstawie art. 174 pkt 1 *ppsa*, naruszenie przez Sąd I instancji przepisów prawa materialnego, tj.:
  1. art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, w zw. z art. 16 § 1 *kpa*, 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 *kpa* w zw. z art. 16 § 1 *kpa* w zw. z art. 7 *kpa* i art. 77 § 1 *kpa*, w zw. z art. 80 *kpa*, poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, iż w okolicznościach niniejszej sprawy wniesione w terminie odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego (o czym przesądził Wojewódzki Sąd Administracyjny 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., 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”, zwanej dalej „*decyzją ZRID Wojewody Dolnośląskiego*” wnieśli także Pan Edward Gacek, Dyrektor Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych i Pan Tadeusz Przyślak i po ich rozpatrzeniu ostateczną w administracyjnym toku instancji decyzją z dnia 7 lutego 2014 r., znak: DOII-IIIeb/BOII-3eb-772-75-239/12/13/14, zwaną dalej „*decyzją ZRID 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 ZRID Wojewody Dolnośląskiego*, a zatem w okolicznościach niniejszej sprawy Minister Infrastruktury i Rozwoju nie mógł rozpoznać odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, gdyż oznaczało by to weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości, co świadczy o tym, iż Minister Infrastruktury i Rozwoju niewadliwie przyjął, iż Pan Tadeusz Zdrojewski bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu zakończonym *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* i je wznowił w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, traktując odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania,
  3. art. 156 § 1 pkt 2 *kpa* w zw. z art. 150 § 1 *kpa*, poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż Minister Infrastruktury i Rozwoju w sposób nieuzasadniony potraktował podanie Pana 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 *kpa*, w sytuacji gdy, organ nadzoru podanie Pan Tadeusz 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 *kpa* w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 i § 2 *kpa* i w związku z art. 145 § 1 pkt 4 i pkt 8 *kpa*, 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 SA/Wa 378/14, postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2013 r., znak: BOII-3eb-772-75-2263/12/13, zwanego dalej „*postanowieniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju*”, stwierdzającego, że Pan Tadeusz Zdrojewski uchybił terminowi do złożenia odwołania od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego* oraz postępowania z wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zwanego dalej „*inwestorem*”, 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 całokształcie, 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 i rozstrzygnięcia istoty sprawy administracyjnej w jej całokształcie,

- II. na podstawie art. 174 pkt 2 *ppsa*, naruszenie przez Sąd I instancji przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
1. art. 133 § 1 *ppsa* i art. 134 § 1 *ppsa* w zw. z art. 145 § 1 pkt 8 *kpa* i w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 *kpa*, 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 *kpa*, poprzez wydanie postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r., znak: WOOS.4242.132.2014.KC.36, uzgadniającego realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającego warunki jego realizacji, zwanego dalej „postanowienie uzgadniającym” i tą okoliczność organ nadzoru musiał uwzględnić w decyzji kończącej postępowanie w sprawie wznowionej, poprzez orzeczenie co do istoty sprawy administracyjnej w tym zakresie,
  2. art. 145 § 1 pkt 1 lit c *ppsa* w zw. z art. 133 § 1 *ppsa* i art. 134 § 1 *ppsa* w z art. 155 *kpa* i art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Prawo budowlane”, 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 *kpa* 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 wszczęcia nowego postępowania w trybie art. 155 *kpa* bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane, a tym samym Sąd I instancji – w okolicznościach niniejszej sprawy – błędnie przyznał rację skarżącej Gminie Wisznia Mała, iż doszło do zarzuconego w skardze naruszenia art. 36a ustawy Prawo budowlane i art. 155 *kpa*, bowiem przepisy te miały w niniejszej sprawie zastosowania,
  3. art. 145 § 1 pkt 1 lit c *ppsa* w zw. z art. 141 § 4 *ppsa*, poprzez:
    - niewskazanie 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
    - 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 Pana 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,

4. art. 141 § 4 *ppsa* w zw. z art. 153 *ppsa*, poprzez brak wskazania w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazań co do dalszego postępowania wywołanego odwołaniem Pana Tadeusza Zdrojewskiego od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego*.

Powyższe naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego w konsekwencji skutkowało bezzasadnym uwzględnieniem skargi Gminy Wisznia Mała i uchyleniem:

- decyzji Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 marca 2018 r., znak: DLI.1.6621.19.2016.AN.27, zwanej dalej „*decyzją wznowieniową Ministra Inwestycji i Rozwoju*”, uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy oraz utrzymującą w mocy w pozostałym zakresie decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zwaną dalej „*decyzją wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa*”, z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-ł0-772-99-2239/14/15, stwierdzającą, że *decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* - w części dotyczącej interesu prawnego Pana Tadeusza Zdrojewskiego - wydana została z naruszeniem prawa oraz, że stosownie do przepisu art. 146 § 2 *kpa*, nie uchyla się *decyzji ZRID 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 *decyzję ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* i orzekającą w tym zakresie o istocie sprawy,
- *decyzji wznowieniowej Ministra Infrastruktury i Budownictwa*,
- postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r., znak: DOII-II-ł0-772-99-2075/14, zwanego dalej „*postanowieniem wznowiającym*”, wznowiającym postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej ostateczną *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*,

w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c *ppsa* zamiast oddaleniem skargi na podstawie art. 151 *ppsa*.

W związku z powyższym wnoszę:

- na podstawie art. 176 § 2 *ppsa* o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie,
- na podstawie art. 188 *ppsa* o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie
- na podstawie art. 185 § 1 *ppsa* o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

## UZASADNIENIE

### Stan faktyczny sprawy

*Decyzją ZRID Wojewody Dolnośląskiego* zezwolono na realizację inwestycji drogowej pn.: „Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko /bez węzła/ - węzeł „Widawa” Wrocław”.

Od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego* zostały wniesione odwołania.

*Postanowieniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, wydanym na podstawie art. 134 *kpa*, stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez Pana Tadeusza Zdrojewskiego od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego*.

Po rozpatrzeniu odwołań Pana Edwarda Gacka, Dyrektora Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych oraz Pana Tadeusza Przyślaka, *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, organ II instancji uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy *decyzję ZRID Wojewody Dolnośląskiego*.

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

Prawomocnym wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił zaskarżone *postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju* w części dotyczącej Pana Tadeusza Zdrojewskiego.

W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd wskazał, iż skarga jest zasadna albowiem *postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju* zostało wydane z naruszeniem art. 134 *kpa*, co miało zasadnicze znaczenia dla wydanego rozstrzygnięcia. Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie organ odwoławczy wadliwie ocenił stan faktyczny sprawy i bezpodstawnie uznał, iż doszło do uchybienia terminowi do wniesienia przez Pana Tadeusza Zdrojewskiego odwołania od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego*.

Biorąc pod uwagę fakt, że *decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* była ostateczna w administracyjnym toku instancji, jako że nie została ona wyeliminowana z obrotu prawnego ani w trybie któregoś z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, ani też w trybie kontroli sądowoadministracyjnej, Minister Infrastruktury i Rozwoju żądanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego zawarte w piśmie z dnia 22 maja 2012 r. potraktował jako wniosek o wznowienie postępowania oparty na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, i *postanowieniem wznawiającym*, wznowił postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej *ostateczną decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

W dniu 5 listopada 2014 r., a więc w toku postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, wpłynęło pismo *inwestora* z dnia 4 listopada 2014 r., znak: GDDKiA-O/WR-I2-LS-4111/S5-PR/278/2014, zawierające wniosek o wprowadzenie zmian *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego* w zakresie dotyczącym:

- 1) ilości i wysokości zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych zatwierdzonych w projekcie budowlanym, wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. (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) ogrodzenia drogi wynikającej ze zmian lokalizacji ekranów w km 112+190 do km 112+112+213 - wydłużenie ogrodzenia,
- 3) lokalizacji zatok autobusowych przy drodze DP 03 wraz korektą chodników na dojściu do przystanków,
- 4) 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 Ø 80 pod wlotem w km 0+071,45 (rzędne 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.

We wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. *inwestor* wniósł jednocześnie o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*”.

W piśmie z dnia 6 listopada 2014 r., znak: DOII-II-Io-772-99-2136/14, Minister Infrastruktury i Rozwoju, działając na podstawie art. 89 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*, wniósł o uzgodnienie warunków realizacji ww. przedsięwzięcia drogowego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu *postanowieniem uzgadniającym* uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji.

Po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego organ nadzoru wydał *decyzję wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa*.

Po rozpoznaniu wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej *decyzją wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, została wydana *decyzja wznowieniowa Ministra Inwestycji i Rozwoju*.

Na *decyzję wznowieniową Ministra Inwestycji i Rozwoju* skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Gmina Wisznia Mała.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 26 października 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1263/18, uchylił *decyzję wznowieniową Ministra Inwestycji i Rozwoju* i poprzedzającą ją *decyzję wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa* oraz *postanowienie wznawiające*.

W uzasadnieniu ww. wyroku, Sąd I instancji stwierdził, że wniesione w terminie odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego (o czym przesądził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. 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.

Niezależnie od powyższego Sąd I instancji stwierdził, że nie aprobuje stanowiska organu w kwestii przeprowadzenia łącznie postępowania, które było następstwem ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14, uchylającego *postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, oraz postępowania z ww. wniosku *inwestora* zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014 r. o zmianę *decyzji Wojewody Dolnośląskiego*, w zakresie dotyczącym zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych, ogrodzenia drogi, lokalizacji zatok., itd.

Zdaniem Sądu I instancji, zmiana decyzji administracyjnej, bez względu czy dokonana w oparciu o art. 36a *ustawy Prawo budowlane*, czy też art. 155 *kpa*, może mieć miejsce wyłącznie po zakończeniu trybu kontroli decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną. Tym samym - w ocenie Sądu I instancji - zmiana taka może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub też stwierdzenia jej nieważności.

Wobec powyższego, w okolicznościach niniejszej sprawy, w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 200 *ppsa*, Sąd I instancji uznał, iż *decyzja wznowieniowa Ministra Inwestycji i Rozwoju*, poprzedzająca ją *decyzja wznowieniowa Ministra Infrastruktury i Budownictwa* oraz *postanowienie wznawiające*, podlegają uchyleniu.

## **Naruszenie przez Sąd I instancji prawa materialnego:**

### **Ad. I.1, I.2 i I.3.**

*Minister* nie zgadza się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż wniesione w terminie odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego.

Wskazać należy, iż art. 16 § 1 *kpa* statuuje zasadę ogólną trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. Przedmiotowa zasada ma istotne znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego uważana jest za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego (por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne* str. 123). Ustanawiając ochronę decyzji ostatecznych przez przyznanie jej cechy trwałości, przepis art 16 § 1 *kpa* wyznacza jednocześnie granicę tej trwałości.

Decyzja ostateczna to w rozumieniu *kpa* decyzja, od której nie służy odwołanie, lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a zatem taka decyzja, która nie może być weryfikowana w administracyjnym toku instancji. Do decyzji ostatecznych należy zaliczyć decyzję organu pierwszej instancji, w stosunku do której upłynął termin złożenia odwołania i nie został przywrócony w przepisany trybie, decyzję wydaną przez organ odwoławczy (organ drugiej instancji) oraz decyzję ostateczną z mocy wyraźnego przepisu prawa materialnego (vide: A. Wróbel: *Komentarz aktualizowany do art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2016). Decyzją ostateczną w przedmiotowej sprawie jest decyzja wydana przez organ odwoławczy w wyniku przeprowadzenia postępowania w drugiej instancji, tj. *decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Z powyższego przepisu wynika, że jest to nie tylko decyzja, od której nie można wnieść odwołania, ale jest to również ostateczne załatwienie sprawy administracyjnej. Oznacza to regułę, wedle której sprawa ta nie może być przedmiotem postępowania administracyjnego. Naruszenie tej reguły przez ponowne jej rozpoznanie i rozstrzygnięcie pociąga za sobą sankcję nieważności z art. 156 § 1 pkt 3 *kpa* (por. B. Adamiak *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996 str. 88). Od powyższej zasady ustawodawca wprowadza w art. 16 § 1 *kpa*, zdanie drugie, ściśle określone wyjątki.

Strona postępowania administracyjnego, która została w tym postępowaniu pominięta może wnieść odwołanie w terminie, który biegnie dla stron postępowania, którym decyzję doręczono, zaś po uostatecznieniu się decyzji nie służy jej prawo do wniesienia odwołania, lecz podanie o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*. W momencie gdy decyzja administracyjna stała się ostateczna, pismo, z którego wynika zamiar wniesienia odwołania i w którym podnosi się, że stronie uniemożliwiono udział w postępowaniu, winno być rozpatrywane jako podanie o wznowienie postępowania (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1762/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 września 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 279/10).

Jak wynika z akt sprawy podstawowe znaczenie w prowadzonym przez organ postępowaniu miał ww. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14, uchylający zaskarżone *postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju* w części dotyczącej Pana Tadeusza Zdrojewskiego, gdzie przesądzono, iż odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego*, zostało wniesione w terminie. Z uwagi na powyższe organ odwoławczy zobligowany został do rozpatrzenia pisma Pana Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. uzupełnionego pismem z dnia 15 grudnia 2012 r. oraz kolejnych pism złożonych w toku postępowania odwoławczego w sprawie *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego*, mając na uwadze zalecenia zawarte w ww. wyroku.

Wskazać należy, że odwołanie od *decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego* wnieśli także Pan Edward Gacek, Dyrektor Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych oraz Pan Tadeusz Przyślak, i po ich rozpatrzeniu organ odwoławczy wydała ostateczną *decyzję ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Powyższa sytuacja spowodowała - w ocenie *Ministra* - iż organ niewadliwie przyjął, iż Pan Tadeusz Zdrojewski bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu zakończonym *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* i je wznowił w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, traktując odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania. Stanowiło to podstawę

do przeprowadzenia właściwego postępowania wznowionego i rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Konstatacja organu nie pozostaje w opozycji do oceny prawnej, wyrażonej w ww. wyroku o sygn. akt VII SA/Wa 378/14. Wskazano tam, że odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego należało rozpatrzyć. Dotyczyła ona stanu - *in abstracto* - historycznego, a więc na dzień wniesienia środka odwoławczego. Nie odnosiła się natomiast do sytuacji procesowej, jaka nastąpiła nad dzień rozpatrywania wniosku z dnia 22 maja 2012 r. uzupełnionego pismem z dnia 15 grudnia 2012 r. po uprawomocnieniu wyroku o sygn. akt VII SA/Wa 378/14 – gdy w obiegu pozostawała ostateczna *decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Powyższy sposób postępowania organu znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (por. wyroki z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 2439/14, i z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SAB/Wa 284/16). W analogicznych co do zasady sprawach ten sam sąd nie miał żadnych wątpliwości co do prawidłowości trybu zastosowanego w niniejszej sprawie, który to tryb, w ocenie skarżącego kasacyjnie jest jedynym, w którym można byłoby rozpatrzyć odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego od decyzji, która uzyskała już walor ostateczności.

Tym samym w ocenie organu, nie doszło naruszenia art. 15 *kpa*, bowiem zarzuty zawarte w odwołaniu Pana Tadeusza Zdrojewskiego zostały rozpatrzone, a w okolicznościach niniejszej sprawy nie mogło to być rozpatrzone w innym trybie niż wznowienie postępowania, które gwarantowało stronie zachowanie jej prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy i w ocenie *Ministra* nie stało w sprzeczności z zasadą niekonkurencyjności postępowań.

W konsekwencji, w opinii *Ministra*, Sąd I instancji błędnie uznał, że niedopuszczalne było potraktowanie pisma Pana Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. uzupełnionego pismem z dnia 15 grudnia 2012 r. jako wniosku o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*.

Co więcej, błędne jest również stwierdzenie Sądu I instancji, iż Minister Infrastruktury i Rozwoju w sposób nieuzasadniony potraktował podanie Pana 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 *kpa*, w sytuacji gdy, organ nadzoru podanie Pana 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.

W ocenie *Ministra*, rozpatrzenie w obecnym stanie faktycznym i prawnym odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego godziłoby wprost w zasadę trwałości decyzji ostatecznych, bowiem organ byłby zmuszony do rozpatrywania odwołania od decyzji, która już w 2014 r. uzyskała walor ostateczności. Zatem w okolicznościach niniejszej sprawy Minister Infrastruktury i Rozwoju nie mógł rozpoznać odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, gdyż oznaczało to weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej.

Minister Infrastruktury i Rozwoju - działający w niniejszej sprawie jako organ nadzoru - stwierdzając wystąpienie okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania w sprawie zakończonej *decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, w oparciu o przesłankę określoną w art. 145 § 1 pkt 4 *kpa*, prawidłowo wznowił postępowanie i następnie wyjaśnił sprawę w zakresie potrzebnym do jej rozstrzygnięcia i wydał decyzję adekwatną do obowiązujących norm prawnych.

#### **Ad. I.4.**

Nie sposób zgodzić się również ze stanowiskiem Sądu I instancji uznającym, 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 z dnia 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym m.in. zabezpieczeń akustycznych.

Według Ministra, Sąd I błędnie uznał, że organ wykroczył poza zakres postępowania wznowieniowego.

Należy pamiętać, że postępowanie w sprawie wznowienia nie tylko weryfikuje przyczynę wznowienia, ale także obejmuje rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (art. 149 § 2 kpa). Granice rozpoznania sprawy po wznowieniu postępowania wyznacza art. 149 § 2 kpa, według którego postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. W przepisach kpa brak przy tym, występującego w innych procedurach, zastrzeżenia, że rozpoznanie sprawy po wznowieniu postępowania winno mieścić się w granicach, jakie określa podstawa wznowienia [art. 282 § 1 ppsa, art. 412 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.)].

Powołany art. 149 § 2 kpa zobowiązuje organy orzekające w postępowaniu wznowieniowym do rozpoznania sprawy (po wznowieniu postępowania) w jej całokształcie, także przy uwzględnianiu dowodów zgromadzonych w postępowaniu wznowieniowym. Organ prowadzący postępowanie w sprawie wznowienia nie jest związany ustaleniami stanu faktycznego i prawnego dokonanymi w postępowaniu, w którym zapadła dotychczasowa decyzja. Sprawa we wznowionym postępowaniu powinna zostać rozpatrzona w całości merytorycznie. Oznacza to, że w postępowaniu wznowieniowym rozpatruje się ponownie już zakończoną ostatecznie sprawę i rozstrzyga się ją ponownie. Decyzja kończąca postępowanie w sprawie wznowionej rozstrzyga ją zarówno co do podstaw wznowienia, jak i co do istoty sprawy administracyjnej.

W przedmiotowym przypadku tryb wznowienia postępowania był niejako „narzędziem” mającym służyć rozpatrzeniu odwołania Pana 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 dla oceny prawidłowości przeprowadzonego przez organ nadzoru postępowania ma bardzo istotne znaczenie. Skoro bowiem instytucja wznowienia postępowania ma na celu stworzenie prawnej możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego to postępowanie prowadzone po wznowieniu przedmiotowego postępowania nie musiało ograniczyć się wyłącznie do rozpoznania odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego, w związku z ww. wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14.

W ocenie Ministra po wznowieniu postępowania możliwe było przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia istoty sprawy, nie tylko w zakresie dotyczącym odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego, potraktowanego jako wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Wobec powyższego - według Ministra - w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania inwestor, tj. podmiot na którego rzecz została wydana decyzja ZRID Wojewody Dolnośląskiego, mógł wystąpić o jej zmianę m.in. w zakresie ekranów akustycznych zatwierdzonych w projekcie budowlanym. Zdaniem Ministra możliwe było również przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Jak już to bowiem było wskazane powyżej, celem postępowania w sprawie wznowienia jest zarówno weryfikacja przyczyn wznowienia, jak i ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej

decyzją ostateczną, na co wprost wskazuje ww. art. 149 § 2 *kpa*, bowiem zgodnie z treścią tego przepisu, postanowienie w sprawie wznowienia postępowania, stanowi podstawę nie tylko co do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania co do przyczyn wznowienia, ale również „co do rozstrzygnięcia istoty sprawy”. W ocenie *Ministra*, w toku postępowania wznowieniowego oceniane są także inne okoliczności niż wystąpienie samych przesłanek wznowieniowych (art. 149 § 2 *kpa*) a więc przedmiot orzekania w decyzji kończącej postępowanie wznowieniowe nie jest przesądzony na etapie wznowienia postępowania, bowiem na etapie wznowienia postępowania nie sposób przewidzieć wyniku postępowania przeprowadzonego po wznowieniu postępowania.

Niezależnie od powyższego, zauważyć także należy, iż w niniejszej sprawie wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*. 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 *kpa* reguluje sytuację, 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, wskazać należy, iż zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1474), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, 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.

Wskazać należy, iż środowiskowe uwarunkowania w zakresie ekranów akustycznych określone w ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej i doprecyzowane postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2012 r., znak: WOOŚ.4242.33.2011.AMA.9, uzgadniającym warunki realizacji przedsięwzięcia i określającym warunki jego realizacji (wydanym w trakcie postępowania przed Wojewodą Dolnośląskim w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację ww. inwestycji drogowej), zostały zmienione *postanowieniem uzgadniającym*.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wydanie *postanowienia uzgadniającego* stanowiło, iż w ocenie *Ministra*, wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*, bowiem *decyzja ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju* została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie zmieniona. Tą niezwykle istotną okolicznością - co należy podkreślić - wynikającą wprost z akt sprawy - Sąd I instancji wydając zaskarżony wyrok pominął, co świadczy także o zasadności zarzutu podniesionego w pkt II.1 niniejszej skargi kasacyjnej.

Należy również wskazać na naruszenie przez Sąd I instancji przepisów postępowania, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

#### **Naruszenie przez Sąd I instancji prawa procesowego:**

##### **Ad. II.1.**

Zgodnie z art. 133 § 1 *pps*, Sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy, chyba że organ nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 54 § 2. Wyrok może być wydany

na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu uproszczonym albo jeżeli ustawa tak stanowi. Orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza, że sąd w procesie kontroli sądowoadministracyjnej bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zatem materiał dowodowy zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku postępowania przed tym organem oraz przed sądem (uwzględniając treść art. 106 § 3 *ppsa*).

Do naruszenia art. 133 § 1 *ppsa* dochodzi zatem wówczas, gdy sąd oddali skargę, mimo niekompletnych akt sprawy, gdy pominie istotną część tych akt, gdy przeprowadzi postępowanie dowodowe z naruszeniem przesłanek wskazanych w art. 106 § 3 *ppsa* oraz gdy oprze orzeczenie na własnych ustaleniach, tzn. dowodach lub faktach, nie znajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy, o ile nie znajduje to umocowania w art. 106 § 3 *ppsa*. Z przepisu tego wynika więc nakaz wyprowadzania oceny prawnej na gruncie faktów i dowodów znajdujących odzwierciedlenie w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt I FSK 497/09, LEX nr 594014; wyrok NSA z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1645/09, LEX nr 746707; wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 763/12, LEX nr 1219174).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zauważyć należy, iż Sąd I instancji pominął istotną część akt sprawy, bowiem w zaskarżonym wyroku przyjmując *a priori*, 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 SA/Wa 378/14, *postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, oraz postępowania z ww. wniosku *inwestora* z dnia 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym m.in. zabezpieczeń akustycznych, nie uwzględnił, iż w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju - o czym była już mowa powyżej - wystąpiła również przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*, poprzez wydanie *postanowienia uzgadniającego* i tą okoliczność (wynikającą z ww. art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*) organ nadzoru musiał uwzględnić w decyzji kończącej postępowanie w sprawie wznowionej, poprzez orzeczenie co do istoty sprawy w tym zakresie.

Zauważyć bowiem należy, iż postępowanie wznowieniowe było już w toku, a zatem organ nadzoru stwierdzając, iż w sprawie wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*, nie mógł wznowić z urzędu, w oparciu o w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*, postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju, bowiem postępowanie w sprawie tej decyzji, zostało już wznowione *postanowieniem wznowiającym* i było w toku. Zatem organ nadzoru prawidłowo w decyzji kończącej postępowanie wznowieniowe uwzględnił wystąpienie w sprawie przesłanki wznowieniowej, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 *kpa*.

#### **Ad. II.2.**

Sąd I instancji błędnie również ustalił, na podstawie akt sprawy, iż ww. podanie *inwestora* z dnia 4 listopada 2014 r. dotyczyło zmiany decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 *kpa*, bądź art. 36a ustawy *Prawo budowlane*.

Stwierdzić bowiem należy, iż 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 wszczęcia nowego postępowania w trybie art. 155 *kpa* bądź art. 36a ustawy *Prawo budowlane*.

Wyraźnie podkreślić należy, iż w niniejszej sprawie *inwestor* nie wystąpił o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 *kpa* bądź art. 36a ustawy *Prawo budowlane* i z tego powodu przepisy te nie znajdują zastosowania, gdyż przedmiotowa sprawa nie dotyczyła zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej na podstawie tych przepisów. Z akt przedmiotowej sprawy jednoznacznie wynika,

iż w trakcie postępowania prowadzonego po w wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju inwestor wystąpił do organu nadzoru o dokonanie korekty reformatoryjnej decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie wnioskowanych przez niego zmian, a nie o jej uchylenie lub zmianę na podstawie art. 155 kpa, bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane.

Tym samym Sąd I instancji błędnie przyznał rację skarżącej Gminie Wisznia Mała, iż doszło do zarzuczonego w skardze naruszenia art. 36a ustawy Prawo budowlane i art. 155 kpa, bowiem przepisy te nie miały w niniejszej sprawie zastosowania.

### Ad. II.3.

W myśl art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa, Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z art. 141 § 4 ppsa wynika, iż uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie.

Sąd, uchylając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c decyzję lub postanowienie, powinien w uzasadnieniu wskazać zarówno naruszone przez organ przepisy postępowania, jak i ich potencjalny wpływ na wynik sprawy (por. wyroki NSA z dnia 11 stycznia 2006 r., sygn. akt II GSK 332/05, Legalis oraz z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II GSK 1124/10, Legalis).

W przedmiotowej sprawie, Sąd I instancji, uchylając decyzję wznowieniową Ministra Inwestycji i Rozwoju, decyzję wznowieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa i postanowienie wznowiające, nie wymienił żadnego przepisu prawa, który naruszyły organy przy wydawaniu ww. rozstrzygnięć i postanowienia wznowiającego. Nie sposób z uzasadnienia wywnioskować, które normy prawne skodyfikowane w treści przepisów prawa zostały przez organy naruszone, a tylko takie naruszenie dawałoby podstawę do uchylenia ww. aktów.

W ocenie Ministra, sąd administracyjny, uchylając dane rozstrzygnięcie organu, nie może opierać się wyłącznie na dywagacjach niepopartych jednoznacznym odniesieniem się do przepisu prawa, który został przez dany organ naruszony i co implikowało w konkretnym stanie faktycznym uchylenie aktu.

W ocenie Ministra z uzasadnienia wyroku musi jasno wynikać, jakie przepisy zostały przez niego naruszone. Brak wskazania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który przepis prawa procesowego został naruszony powoduje, że wada uzasadnienia Sądu I instancji jest na tyle istotna, że koniecznym jest uchylenie zaskarżonego wyroku.

Podstawa prawna rozstrzygnięcia podana przez Sąd I instancji to art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa, jednak Sąd nie dostrzegł, że przepis ten wymaga powiązania z innymi przepisami, sam w sobie nie stanowi kompletnej informacji na temat stwierdzonych uchybień. Wynika to wyraźnie z jego treści, w świetle której art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa może być podstawą uwzględnienia skargi, gdy sąd stwierdzi „inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Oznacza to, że jeśli z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia nie wynika, jakie przepisy prawa materialnego lub postępowania zostały w ocenie Sądu naruszone, nie jest czytelne, z jakich przyczyn uznał on, że ma podstawy do zastosowania art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa.

Tok rozumowania Sądu I instancji powinien być w tym zakresie pełny i nie wymagać uzupełnień bądź konkretyzacji - czy to przez Ministra lub stronę skarżącą, czy to przez Naczelny Sąd Administracyjny, którego kontroli poddane zostało orzeczenie.

Tymczasem w niniejszej sprawie mamy właśnie do czynienia z sytuacją, gdzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie wyartykułował w ogóle stwierdzonych naruszeń (poprzez wskazanie, który przepis prawa procesowego został naruszony), uniemożliwiając dokonanie rzeczowej kontroli swego stanowiska organowi, który ma ponownie rozpoznawać sprawę, jak i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, którego rolą jest kontrola prawidłowości zaprezentowanego toku rozumowania.

W swych rozważaniach Sąd I instancji nie wskazał na naruszenie przez Ministra Inwestycji i Rozwoju (wcześniej Ministra Infrastruktury i Budownictwa i Ministra Infrastruktury i Rozwoju) żadnego przepisu, tak procesowego jak i materialnego. Wobec niewskazania, jakiemu przepisowi organ uchybił, należy uznać, że Sąd I instancji nie wykazał, że w istocie doszło do naruszenia jakichkolwiek przepisów. Przepis art. 141 § 4 *ppsa* wymaga zaś, by uzasadnienie wyroku nie pozostawiało w tym zakresie jakichkolwiek wątpliwości (w zakresie podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt I FSK 1492/13, opubl. LEX nr 1590675).

W konsekwencji uznać należy, iż Sąd I instancji *de facto* uchylił się od oceny legalności sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez organy.

#### **Ad. II.4.**

Niezależnie od powyższego, koniecznym jest zwrócenie uwagi, iż Sąd I instancji naruszył również art. 141 § 4 *ppsa*, poprzez brak wskazania co do dalszego postępowania, co świadczy o zasadności zarzutu podniesionego w pkt II.4 niniejszej skargi kasacyjnej.

Z art. 141 § 4 *ppsa* wynika, że jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania.

W sytuacji uwzględnienia skargi, gdy sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ administracji publicznej, uzasadnienie winno zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Obowiązkiem sądu jest sformułowanie jednoznacznych, konkretnych czynności, które powinny zostać przeprowadzone przez organ administracji publicznej przy ponownym rozpoznawaniu sprawy, a to w celu uniknięcia błędów przy kolejnym ewentualnym rozpoznawaniu skargi. Mogą one odnosić się zarówno do norm materialnoprawnych, jak również procesowych. Niespełnienie powyższych wymogów narusza w sposób oczywisty art. 141 § 4 *ppsa*.

Stosownie zaś do art. 153 *ppsa* ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia. Związanie sądu oceną prawną oznacza, że orzeczenie sądu wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Ocena prawna wynika nie tylko z sentencji orzeczenia, ale również z jego uzasadnienia (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt: I SA/GI 1309/10 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2004 r. sygn. akt: FSK 349/2004).

Wobec braku wskazania co do dalszego postępowania w zaskarżonym wyroku organ nie jest w stanie prawidłowo ustalić swoich obowiązków na dalszym etapie postępowania, co w sposób decydujący wpływa na negatywną ocenę wyroku pod kątem jego zgodności z prawem.

Dokonanie ustaleń wskazanych przez Sąd I instancji, w świetle uchylecia *decyzji wznawieniowej Ministra Inwestycji i Rozwoju, decyzji wznawieniowej Ministra Infrastruktury i Budownictwa i postanowienia wznawiającego*, powinno zawierać ocenę, jak te ustalenia mają mieć wpływ na wynik sprawy administracyjnej. Ma to wpływ istotny na wynik sprawy poprzez brak wzorca do dalszej oceny prawidłowości lub nie podejmowanych w sprawie działań organu, na podstawie oceny Sądu I instancji.

Podsumowując stwierdzić należy, iż dokonane przez Sąd I instancji uchybienia doprowadziły do nieuzasadnionego uwzględnienia skargi Gminy Wisznia Mała i uchylenia *decyzji wznawieniowej Ministra Inwestycji i Rozwoju, decyzji wznawieniowej Ministra Infrastruktury i Budownictwa i postanowienia wznawiającego*, w sytuacji, gdy postępowanie *Ministra, Ministra Infrastruktury i Budownictwa i Ministra Infrastruktury i Rozwoju*, nie było dotknięte wadami, co obligowało Sąd I instancji do zastosowania art. 151 *ppsa* i oddalenia skargi.

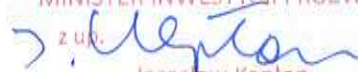
W opinii *Ministra* lektura uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie daje rękojmi, iż sąd administracyjny dołożył należytej staranności przy podejmowaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Z tych względów wnoszę jak w petitum skargi.

Na marginesie należy wskazać, że przedmiotowa inwestycja drogowa została już zrealizowana m.in. w oparciu o *decyzję wznawieniową Ministra Inwestycji i Rozwoju* i poprzedzającą ją *decyzję wznawieniową Ministra Infrastruktury i Budownictwa*, a inwestor uzyskał stosowne decyzje o pozwoleniu na użytkowanie omawianego przedsięwzięcia budowlanego (łącznie 55 decyzji – kopie w załączeniu).

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU

z up.



Jarosław Kapłon

Zastępca Dyrektora

Departamentu Lokalizacji Inwestycji

**W załączeniu:**

1. Potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia pełnomocnictwa z dnia 26 czerwca 2018 r.
2. Potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia zaświadczenia o wpisie na listę radców prawnych,
3. Dowód uiszczenia wpisu sądowego od skargi kasacyjnej w kwocie 100 zł,
4. Kopie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
5. 6 odpisów skargi kasacyjnej (bez załączników).