

KP/MC/19

Wrocław, dnia 7 lutego 2019 r.

V. ANWEILER, M. KOTULLA, K. KWAŚNIEWICZ
KANCELARIA RADCÓW PRAWNYCH
CASUS IURIS SP. J.
53-236 Wrocław, ul. Buska 9/1
tel. 71 338 45 37, 338 45 50 338 42 77
361 95 41, fax 71 338 42 77
NIP: 897-001-36-45

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

a/a

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

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

Wnoszący skargę kasacyjną uczestnik: Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław zastępowany przez radcę prawnego Pawła Pudło

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

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

Działając w imieniu Skarżącej – Gminy Wisznia Mała, w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, którego uwierzytelniony za zgodność z oryginałem odpis znajduje się w aktach sprawy, na podstawie art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 j.t. ze zm.) *dalej p.p.s.a.*, niniejszym wnoszę odpowiedź na skargę kasacyjną uczestnika postępowania z dnia 31 grudnia 2018 r. (data otrzymania 24 stycznia 2019 r.) wnosząc o:

1) oddalenie skargi kasacyjnej w całości;

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

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

Uzasadnienie

I Wstęp

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

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

W dniu 23 marca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju wydał decyzję DLI.1.6621.19.2016.AN.27, którą uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOI-II-10-772-99-2239/14/15 w części dotyczącej pkt III.16 (w związku z kolejnymi zmianami wnioskowanymi przez Inwestora) i orzekł w tym zakresie. W pozostałym zakresie utrzymał w mocy decyzję.

Nie zgadzając się z treścią decyzji Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 października 2018 r. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu I instancji oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r., znak

DOI-II-fo-772-99-2075/14 i zasądził od Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz Skarżącej zwrot kosztów postępowania.

II Ostateczność decyzji administracyjnej

Wnoszący skargę uczestnik postępowania wskazuje, że podstawowym błędem, jaki jego zdaniem popełnił Sąd I Instancji było stwierdzenie, że „nieuzasadnione potraktowanie wniosku strony jako o wznowienie postępowania zakończonego decyzją nieostateczną stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.". Trudno jednak nie zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I Instancji, skoro zgodnie z art. 145 k.p.a. przesłanką wznowienia postępowania administracyjnego jest zakończenie sprawy decyzją ostateczną. Tak więc konstatacja Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest prawidłowa.

Wnoszący skargę uczestnik postępowania zdaje się nie dostrzegać, że Pan Tadeusz Zdrojewski w terminie wniósł odwołanie od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, *dalej decyzja ZRID*, wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 maja 2012 r., a zatem od decyzji, która nie była decyzją ostateczną. Na skutek błędu organu II instancji odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego nie zostało rozpatrzone, natomiast zostały rozpatrzone odwołania innych stron. Nie było zatem podstaw do potraktowania odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania, skoro w zaistniałych okolicznościach sprawy nie można w ogóle mówić o decyzji ostatecznej. Raz jeszcze podkreślić należy, iż aby postępowanie administracyjne mogło być wznowione, decyzja musi mieć przymiot ostateczności. Sprzeczne z literą prawa jest bowiem rozpoznanie tylko niektórych odwołań z pominięciem innych odwołań, które również wpłynęły w ustawowym terminie. Z tego względu słusznie wskazuje Sąd I Instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, „że nieuzasadnione potraktowanie wniosku strony jako wniosku o wznowienie postępowania 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.”.

Wnoszący skargę uczestnik postępowania, podobnie zresztą jak Minister Inwestycji i Rozwoju, zdaje się także nie dostrzegać, że Pan Tadeusz Zdrojewski wniósł odwołanie od decyzji ZRID wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego 28 maja 2012 r. a nie od decyzji ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju nr DOI-IIleb/BOII-3eb-772-75-239/12/13/14 z dnia 7 lutego 2014 r., do której odwołuje się wnoszący skargę uczestnik postępowania jest wadliwa i w ocenie Skarżącej powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego, a odwołanie złożone przez Tadeusza Zdrojewskiego powinno zostać rozpatrzone z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego. Na takim stanowisku stanął zresztą Sąd I Instancji, z czym Skarżąca w pełni się zgadza.

W związku z tym, że wnoszący skargę kasacyjną uczestnik postępowania wskazuje, że Minister obrał prawidłową ścieżkę postępowania, traktując odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania, godzi się zauważyć, iż zgodnie z art. 147 zd. 2 k.p.a., w myśl którego wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 następuje tylko na żądanie strony. Takiego żądania Pan Tadeusz Zdrojewski nie złożył, bowiem odwołał się od decyzji ZRID wydanej przez Wojewodę Dolnośląskiego a nie od decyzji ZRID wydanej przez Ministra, a samo pismo tytułowane jest jako „odwołanie” i zostało wniesione w określonym na jego wniesienie terminie. Za zbyt dowolne, niezgodne z jednoznaczną wolą zainteresowanego, było więc potraktowanie wniosku Pana Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania.

Z powyższych względów zarzuty podniesione w pkt 1 i 2 skargi kasacyjnej nie powinny być uwzględnione.

III Kompetencje jurysdykcyjne sądu administracyjnego w kontekście przedmiotowej sprawy

W skardze kasacyjnej uczestnik postępowania podnosi zarzut naruszenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przepisu art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, *dalej specustawa drogowa*.

W myśl powołanego przepisu, w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a.

Wbrew twierdzeniom wnoszącego skargę uczestnika postępowania w zaistniałych okolicznościach sprawy przepis ten nie mógł być zastosowany. Przypomnieć należy, że uchylone przez Sąd I Instancji decyzje organu z dnia 17 grudnia 2015 r. oraz 23 marca 2018 r. zostały wydane w toku postępowania wznowieniowego i są decyzjami wadliwymi wtórnie wobec błędnie wydanego przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju postanowienia z dnia 31 października 2014 r. o wznowieniu postępowania administracyjnego. Jak już to było silnie akcentowane powyżej, ale też we wcześniejszych pismach procesowych Skarżącej, zgodnie z utrwalonymi w piśmiennictwie judykaturze sądów administracyjnych poglądami w stosunku do decyzji nieostatecznej obowiązuje zasada pierwszeństwa weryfikacji w trybie odwoławczym. Stąd też odwołanie złożone przez Pana Tadeusza Zdrojewskiego powinno być rozpatrzone przez organ II instancji stosownie do reguł postępowania odwoławczego i nie mogło zostać potraktowane jako wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego, a *de facto* posłużyć jako pretekst do wprowadzenia istotnych zmian w zakresie pierwotnego brzmienia decyzji ZRID. Sąd I

Instancji słusznie uznał, że na gruncie przedmiotowej sprawy nie było podstaw do wznowienia postępowania, czego następstwem było uchylenie postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r. o wznowieniu postępowania. Konsekwencją uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyżej wymienionego postanowienia było więc uchylenie decyzji organu z dnia 17 grudnia 2015 r. i 23 marca 2018 r. jako wydanych w wadliwie wszczętym postępowaniu wznowieniowym.

Postępowanie wznowieniowe jest przy tym postępowaniem całkowicie odrębnym od postępowania pierwotnego tj. postępowania w przedmiocie wydania decyzji ZRID. Celem postępowania wznowieniowego jest ustalenie, czy postępowanie zakończone ostateczną decyzją dotknięte było jedną z kwalifikowanych wad przewidzianych w art. 145 k.p.a., a w przypadku ich stwierdzenia, wydanie jednej z alternatywnie wymienionych w przepisach k.p.a. decyzji. Jak już na to wskazywano we wcześniejszym pismach procesowych, w toku przedmiotowego postępowania nie było możliwe zatwierdzenie wnioskowanych przez inwestora zmian decyzji ZRID m.in. w zakresie ochrony akustycznej. W tym miejscu godzi się zwrócić uwagę na sprzeczności, jakie zachodzą w argumentacji wnoszących skargę w tym zakresie. Wnoszący skargę Minister wskazuje, że na gruncie przedmiotowej sprawy nie mamy w ogóle do czynienia z postępowaniem w sprawie zmiany decyzji ZRID a jedynie z jej „korektą reformatoryjną” (vide: pkt II.2 skargi kasacyjnej Ministra), co tylko potwierdza niezasadność zarzutu dotyczącego rzekomego naruszenia przez Sąd I Instancji przepisu art. 31 ust. 2 specustawy drogowej. Z kolei wnoszący skargę uczestnik postępowania wskazuje, że zaskarżone decyzje z dnia 17 grudnia 2015 r. i 23 marca 2018 r. zawierają *de facto* dwie decyzje administracyjne w jednym dokumencie, przy czym zdaje się nie dostrzegać, że w tym trybie dokonanie zmiany decyzji ZRID nie było w ogóle możliwe i ewentualnie mogłoby zostać przeprowadzone dopiero po zakończeniu postępowania wznowieniowego, co Skarżąca podnosiła już we wcześniejszych pismach. W ocenie Skarżącej, w zaistniałych okolicznościach nie można w ogóle mówić o skardze na decyzję ZRID, a zatem przepis art. 31 ust. 2 specustawy drogowej nie mógł być zastosowany.

Ponadto, zdaniem Skarżącej, analiza przepisu art. 31 ust. 2 specustawy drogowej w kontekście zarzutu podniesionego przez wnoszącego skargę kasacyjną uczestnika postępowania wymaga odniesienia się do wykładni funkcjonalnej przepisu. Przypomnieć należy, iż omawiany przepis umożliwić miał sprawne realizowanie inwestycji drogowych. W wyroku z dnia 16 października 2012 r. (sygn. akt K 4/10) Trybunał Konstytucyjny badał konstytucyjność tego przepisu przede wszystkim w kontekście postępowań wywłaszczeniowych, gdzie silnie akcentowano potrzebę niezakłóconego realizowania inwestycji liniowych. W ocenie Skarżącej nie oznacza to jednak, że takie inwestycje powinny być realizowane z pominięciem powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Skarżąca przypomina, że nigdy nie domagała się uchylenia decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r., której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności. Nigdy nie dążono do wstrzymania inwestycji. **Wszelkie działania Skarżącej zmierzały jedynie do poszanowania ustaleń zawartych w tej decyzji, w tym w szczególności w zakresie zabezpieczeń akustycznych.** Nie zagrażało to przy tym realizacji budowy drogi ekspresowej S-5. W ocenie Skarżącej, Minister Inwestycji i Rozwoju w sposób nieprawidłowy, bez wymaganego trybu, bez uprzedniej zmiany decyzji środowiskowej, zatwierdził wnioskowane przez Inwestora w dniu 16 kwietnia 2014 r. zmiany decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. Podkreślić przy tym należy, że Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał swoją decyzję dopiero 17 grudnia 2015 r., czyli już po rozpoczęciu robót budowlanych dla przedmiotowej inwestycji, a decyzji tej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, który pomimo sprzeciwów został utrzymany. Patrząc więc na brzmienie art. 31 ust. 2 specustawy drogowej, przepis od początku ograniczałby kompetencje jurysdykcyjne wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z pewnością nie taka była intencja ustawodawcy, a przepis nie miał być wykorzystywany do dowolnej, sprzecznej z przepisami prawa, zmiany decyzji ZRID w sposób odbiegający od pierwotnych założeń, co w ocenie Skarżącej stanowiłoby nadużycie prawa. Sam przepis art. 31 specustawy drogowej służyć ma ochronie trwałości decyzji ZRID, a na gruncie przedmiotowej sprawy mamy właśnie do czynienia z dokonaniem zmiany tej decyzji, na dodatek dokonanej w toku postępowania wznowieniowego, do którego wszczęcia nie było podstaw.

Mając na uwadze powyższe zarzut podniesiony w pkt 3 skargi kasacyjnej nie powinien być uwzględniony.

IV Wnioski

W ocenie Skarżącej zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie jest słuszny i w pełni zasadny wobec uchybień, jakie zostały popełnione przez Ministra Inwestycji i Rozwoju i odpowiada prawu. Wobec powyższego skarga uczestnika postępowania winna zostać oddalona.

Załączniki:

- 1) 5 odpisów niniejszej skargi.

Otrzymują:

- 1) Sąd x 6;
- 2) a/a.

RADCA PRAWNY

Aleksandra Piłdowska
15.10.2012