

ODPIS

Sygn. akt: VII SA/Wa 1263/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący

sędzia WSA Włodzimierz Kowalczyk

Sędziowie

sędzia WSA Agnieszka Jędrzejewska-

Jaroszewicz (spr.)

sędzia WSA Jadwiga Smołucha

Protokolant

spec. Joanna Piątek-Macugowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 października 2018 r.

sprawy 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**

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 31 października 2014 r. znak DOLI-II-Ło-772-99-2075/14,**
- II. **zasądza od Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz skarżącej Gminy Wisznia Mała kwotę 680 zł (sześćset osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Piotr Baranowski

Decyzją z dnia 23 marca 2018r. 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 2015r., znak: DOII-II-fo-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 2012r. 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 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,

I. Uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 grudnia 2015r., znak: DOII-II-fo-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	AM 15	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.

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 2011r. 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 2008r. 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 Kpa, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 28 maja 2012r. 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 2013r., 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 Kpa, 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 sądowoadministracyjnego (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 2012r., jako wniosek

o wznowienie postępowania oparty na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 Kpa, i postanowieniem z dnia 31 października 2014 r., znak: DOIIMI-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 2015r., znak: DOI-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 przepisu art. 146 § 2 Kpa, 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 Kpa. Nie zaistniała zatem w tym przypadku konieczność badania kwestii dotyczącej zachowania terminu określonego w art. 148 § 1 Kpa, przewidzianego na złożenie podania o wznowienie postępowania , 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 Kpa, zatem w trakcie wznowionego postępowania organ administracji zobowiązany był do zbadania, czy zarzuty podniesione przez Tadeusza Zdrojewskiego w odwołaniu i uzupełniających go pismach, potraktowanym jako wniosek o wznowienie postępowania, miały wpływ na podjęte w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia organów obu instancji.

Minister, mając na względzie przepisy art. 7 i 77 Kpa, 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 Kpa. 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 2014r., 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 „Zmigródek” (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 (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.

Inwestor wskazał, iż zmiany we wnioskowanym zakresie realizowane będą na działkach, które stały się własnością Skarbu Państwa na mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego, 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 2015r. 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 2015r. do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wpłynęło pismo inwestora z dnia 6 października 2015r., 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 postanowieniem uzgadniającym RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Przy piśmie z dnia 9 października 2015r., inwestor przesłał zaktualizowane części projektu budowlanego zawierające rozwiązania projektowe zawarte w ww. wnioskach o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego oraz postanowieniu uzgadniającym RDOŚ z dnia 8 września 2015r. , 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 Kpa 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 pismem z dnia 13 marca 2017r., 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 2012r., tj. przed wydaniem decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Mając na uwadze uzyskane informacje, Minister Infrastruktury i Budownictwa pismem 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 2018r. do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wpłynęło pismo inwestora z dnia 27 grudnia 2017r., 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.la 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 Kpa, 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.

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 jedynie podlegać 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, określającego 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.

Tak więc 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 o wybudowanie 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 2012r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1109), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska”, określającego nowe dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, które podwyższyło wartości dopuszczalnych poziomu 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 zieleń 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 2012r. Organ powołał się na pogląd, że zastrzeżenia wobec przedłożonego raportu o oddziaływania 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, Lex nr 526577). Natomiast w niniejszej sprawie Tadeusz Zdrojewski nie przedłożył kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych, której 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 Kpa, 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 Kpa, a także obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do jej wyjaśnienia i załatwienia w myśl art. 7 i art. 77 § 1 Kpa. 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 Kpa, 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 Kpa, 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 Kpa, 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 Kpa 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 wykonywanym 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 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.

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 wynika 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, iż 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.

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 Pana 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 Pana

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 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, 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 2015r. stanowi, iż w ocenie Ministra, wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 Kpa, 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 Kpa, 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 Kpa 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 Kpa.

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 2018r., wniosła Gmina Wisznia Mała .

Strona skarżąca zarzuciła ww. 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 10 kwietnia 2003r. 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 2008r. 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 8 września 2015r. 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 odwołanie Pana Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 jako wniosku o wznowienia postępowania.

Z uwagi na powyższe skarżąca wniosła o:

- 1) uchylenie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zaskarżonej decyzji Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 23 marca 2018r. nr DLI.1.6621.19.2016AN.27, a na podstawie art. 135 p.p.s.a. uchylenie również poprzedzającej ją decyzji Ministra

Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 grudnia 2015 r., znak DOLII-II-Ło-772-99-2239/14/15, względnie, stwierdzenie ich nieważności;

- 2) zasądzenie, na podstawie art. 200 p.p.s.a. na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

W obszernym uzasadnieniu skargi przytoczono argumenty na jej poparcie.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Sąd administracyjny kontroluje legalność rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu administracyjnym z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i obowiązującymi przepisami prawa procesowego obowiązującymi w dacie jego wydania.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. – zwanej dalej p.p.s.a.) sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria Sąd uznał, że skarga Gminy Wisznia Mała zasługuje na uwzględnienie.

W sprawie niniejszej istotnym jest, że na skutek wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 28 maja 2012r. 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 decyzji tej Tomasz Zdrojewski złożył odwołanie, które postanowieniem z dnia 23 grudnia 2013r. 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 2014r. 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 tę decyzję w mocy.

Jednocześnie tutejszy Sąd, w konsekwencji rozpoznania skargi Tomasza Zdrojewskiego na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2013r., prawomocnym wyrokiem z dnia 29 maja 2014r. 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 2012r. 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 2014r. wznowił postępowanie zakończone ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014r. uchylającą w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012r. i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą tę decyzję w mocy, a następnie po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego wydał decyzję z dnia 17 grudnia 2015r. stwierdzającą, że wskazana wyżej decyzja z dnia 7 lutego 2014r., 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 w.w 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 2018r. organ II instancji uchylił powyższą decyzję w części w niej opisanej i orzekł co do istoty, w pozostałej części zaś utrzymał ją w mocy.

Wskazane rozstrzygnięcia Sąd ocenia jako wadliwe.

Przede wszystkim zauważyć należy, że 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 2014r. 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.

Sprzecznie bowiem z wywodami przedstawionymi 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 zauważa, że nie aprobuje stanowiska organu w kwestii przeprowadzenia łącznie postępowania, które było następstwem uchylenia przez tutejszy Sąd wyrokiem z dnia 29 maja 2014r., postanowienia Ministra Infrastruktury i Rozwoju stwierdzającego, że Tadeusz Zdrojewski uchybił terminowi do złożenia odwołania od decyzji ZRID z dnia 28 maja 2012r., oraz postępowania z

wniosku Inwestora – Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014r. o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012r. 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 uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub też stwierdzenia jej nieważności.

Wskazane argumenty przesądzają, że skargę należy uznać za zasadną, a zaskarżona decyzja, decyzja ją poprzedzająca, oraz zapadłe wcześniej postanowienie o wznowieniu postępowania z dnia 31 października 2014r. podlegają uchyleniu. Omówiona wadliwość determinuje ocenę, że pozostałe zarzuty skargi pozostają bez wpływu na dokonane rozstrzygnięcie.

Z wymienionych powodów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w oparciu o przepis art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 200 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Piotr Błotowski

