



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA      Tomasz Janeczko (spr.)

Sędzia                      WSA                      Marta Kołtun - Kulik

Sędzia                      WSA                      Tomasz Stawecki

Protokolant                                      st. sekr. sąd. Katarzyna Zychora

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2019 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 naruszenia prawa

- I.      uchyla zaskarżoną decyzję,
- II.     zasądza od Ministra Inwestycji i Rozwoju na rzecz skarżącej Gminy Wisznia Mała kwotę 697 zł (sześćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista

Przewodniczący





### Uzasadnienie

Decyzją z dnia 23 marca 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju znak DLI.1.6621.19.2016.AN.27, po rozpatrzeniu wniosków Tadeusza Zdrojewskiego, Gminy Wisznia Mała, Stowarzyszenia Mieszkańców Gminy Wisznia Mała "INTEGRACJA", o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 grudnia 2015 r., znak: DOII-II-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 2012 r. znak: IF.AB.7820.34.2011.AK13, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań - Wrocław, na odcinku Korzeńsko /bez węzła/ - węzeł "Widawa" Wrocław", w części dotyczącej interesu prawnego Tadeusza Zdrojewskiego, wydana została z naruszeniem prawa oraz, że stosownie do przepisu art. 146 § 2 Kpa, nie 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 2015 r., znak: DOII-II-fo-772-99-2239/14/15, w części dotyczącej pkt 111.16 i orzekł w tym zakresie poprzez ustalenie, w miejsce uchylenia, 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 uchylenia, 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

sygn. akt VII SAWa 1399/19

pasie]; 1130|Widawa |AM 14|10/2|10/3|0,1848]; 1131|Widawa|AM 15|7/2|7/2 |0,1636 |cała w pasie]; 1132 |Widawa|AM 15|9/2|9/2|0,0697|cała w pasie]; 1133 |Widawa |AM 14|9/2|9/3|0,2052]; 1134|Widawa|AM 14|14/3|14/3|0,3408 |cała w pasie]; 1135 |Widawa |AM 14|6/1|6/3|0,5898]; 1136 |Widawa|AM 14 |15/3|15/3|0,2548|cała w pasie]; 1137|Widawa|AM 14|5/1|5/3|0,1797]; 1138 |Widawa |AM 14|5/2 |5/5|0,2395]; 1139 |Widawa|AM 14|13/3|13/4|0,2647]; 1140 |Widawa|AM 14|8/2|8/3|0,3176]; 1141|Widawa|AM 14|12/2|12/3|0,1700]; 1142 |Widawa|AM 14|11/2|11/3|0,1783]; 1143|Widawa|AM 15|6/2|6/2|0,2122|cała w pasie]; 1144 |Widawa|AM15|8/2|8/2|0,0846|cała w pasie]; 1145 |Widawa|AM 15|5/1|5/17|0,0154]; 1146 |Widawa|AM 16|11/1 |11/1|0,2444|cała w pasie]; 1147 |Widawa|AM 12|5|5/2|0,0476]; 1148 |Widawa |AM 16|17/3|17/3|12,2032|cała w pasie]; 1149 |Widawa|AM 15|19/5|19/5 |9,3888|cała w pasie]; 1150 |Widawa |AM 15|19/1|19/1|0,3402|cała w pasie]; 1151 |Widawa|AM 14|18/2|18/2|3,1879|cała w pasie]; 1152|Poświętne|AM 8|14|14|0,1041|cała w pasie]; 17. W pozostałej części zaskarżoną decyzję Wojewody Dolnośląskiego utrzymuję w mocy.", w pozostałej części utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

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

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

Po przeprowadzeniu postępowania w przedmiotowej sprawie, działając na podstawie art. 11 a ust. 1, art. 11c, art. 11 f ust. 1, art. 11i, art. 12 ust. 1-4, art. 16 ust. 2, art. 17



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

ust. 1 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zwanej dalej "specustawą drogową", oraz art. 104 K.p.a. Wojewoda Dolnośląski wydał w dniu 28 maja 2012 r. decyzję Nr 9/12, znak: IF.AB.7820.34.2011.AK13, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: "Budowa drogi ekspresowej S5 Poznań - Wrocław, na odcinku Korzeńsko /bez węzła/ - węzeł "Widawa" Wrocław", zwaną dalej "decyzją Wojewody Dolnośląskiego", oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

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

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

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

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

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

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

W związku z powyższym organ wyższego stopnia, stosownie do orzecznictwa sądownoadministracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt 11SA/Gd 755/10), potraktował

sygn. akt VII SAWa 1399/19

odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r., jako wniosek o wznowienie postępowania oparty na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. i postanowieniem z dnia 31 października 2014 r., znak: DOIMI-ł-772-99-2075/14, wznowił postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju uchylającą w części i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego.

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

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

W uzasadnieniu wskazał, że w niniejszej sprawie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego, w związku z ustatecznieniem się decyzji Wojewody Dolnośląskiego, zostało potraktowane jako wniosek o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. Nie zaistniała zatem w tym przypadku konieczność badania kwestii dotyczącej zachowania terminu określonego w art. 148 § 1 K.p.a. przewidzianego na złożenie podania o wznowienie postępowania. Organ zaznaczył przy tym, iż ww. odwołanie zostało wniesione w terminie, a brak udziału strony bez jej winy w postępowaniu odwoławczym jest bezdyskusyjny.



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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

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

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

Za prawidłowe organ uznał także rozstrzygnięcie zawarte w decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa uwzględniające wniosek inwestora z dnia 4 listopada 2014 r., znak: GDDKiA-OWR-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 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) zmiany w zakresie ogrodzenia drogi wynikającej ze zmian lokalizacji ekranów w km 112+190 do km 112+112+213 - wydłużenie ogrodzenia,

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

3) zmiany lokalizacji zatok autobusowych przy drodze DP 03 wraz korektą chodników na dojściu do przystanków,

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

- zmiany przebiegu drogi PD-04 w rejonie włączenia do wlotu ronda,
- lokalizacji przepustu Ó 80 pod wlotem w km 0+071,45 (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 i wniósł jednocześnie o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku, załączając m.in. 3 egzemplarze raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie klimatu akustycznego.

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

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

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu po przeprowadzeniu właściwego postępowania, postanowieniem uzgadniającym z dnia 8 września 2015 r. uzgodnił realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określił warunki jego realizacji. W ww. postanowieniu organ środowiskowy stwierdził, iż w celu zachowania



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

akustycznych standardów jakości środowiska dla terenów chronionych przed hałasem należy zastosować ekrany akustycznie zgodnie z tabelą nr 1 zamieszczoną w pkt 1.1 tego postanowienia. W pkt 1.2 postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. zamieszczono lokalizację miejsc na rezerwy na realizację ekranów akustycznych, które umożliwią posadowienie ekranów akustycznych w późniejszych latach eksploatacji drogi. W pkt 1.3 postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu przedstawił szczegółową lokalizację elementów systemu odwodnienia. Natomiast w pkt II postanowienia uzgadniającego RDOŚ z dnia 8 września 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu nałożył na inwestora obowiązek wykonania analizy po realizacyjnej.

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

W ocenie Ministra, Minister Infrastruktury i Budownictwa zgodnie z prawem nadał decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa rygor natychmiastowej wykonalności.

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

Zdaniem Ministra, zarówno postępowanie przeprowadzone przez organ, jak i decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa, z wyjątkiem części uchylonej niniejszą decyzją, odpowiada prawu.

Po zapoznaniu się z ww. wnioskiem organ ponownie rozpatrujący sprawę stwierdził, że wydana decyzja Ministra Infrastruktury i Budownictwa wymaga dokonania korekty merytoryczno - reformacyjnej. Organ zauważył przy tym, że przepisy art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. umożliwiają organowi odwoławczemu korektę zaskarżonej decyzji przez jej uchylenie i orzeczenie w tym zakresie co do istoty sprawy.

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

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

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

W dniu 2 stycznia 2018 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wpłynęło pismo inwestora z dnia 27 grudnia 2017 r., w którym poinformował, że w wyniku zmian w ewidencji gruntów i budynków, jakie zostały dokonane w okresie po wydaniu decyzji Wojewody Dolnośląskiego, nieaktualne stały się dane ewidencyjne dotyczące geodezyjnego oznaczenia działek w obr. Widawa i Poświętne we Wrocławiu,



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

stanowiących własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Wobec powyższego inwestor wniósł o wykreślenie z tabeli, znajdującej się w pkt III.1a decyzji Wojewody Dolnośląskiego, określającej nieruchomości, jakie znalazły się w liniach rozgraniczających teren planowanej inwestycji drogowej, oznaczonych ewidencyjnie jako działki nr 13/5, 14/8, 14/15, 13/1, 6/2, 7/1, 5/8, 5/12, 5/14, 6/1, 7/1, 8/1, 10, 11/3, 17/2, 1, 12/11, 12/13, 4/4, 12/7, 11/4, 11/5, 9/1, 9/3, 13/2, 14/1, 14/13, oraz 11/2, obr. Widawa, oraz nr 4/1 i 2/1 obr. Poświętne, oraz wskazanie w ich miejsce nowopowstałych działek, powstałych na mocy ostatecznych decyzji: Prezydenta Miasta Wrocławia z dnia 30 lipca 2013 r., znak: ZKK 17- TE.KM.420/404/2013, oraz Dyrektora Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego we Wrocławiu z dnia 15 listopada 2017 r.

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

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

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

Ponadto, zgodnie z art. 11 d ust. 1 pkt. 1 specustawy drogowej, to inwestor we wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej decyduje o przebiegu drogi oraz wielkości terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych,

załączając mapy przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz mapy zawierające projekty podziałów nieruchomości. Zarówno wojewoda jak i organ odwoławczy mogą działać tylko w granicach tego wniosku nie mają możliwości ingerowania w lokalizację inwestycji, a więc i w przebieg linii podziału nieruchomości, zaproponowany przez wnioskodawcę. Ocenie dokonanej przez organy pierwszej i drugiej instancji może podlegać jedynie zgodność z prawem planowanego przedsięwzięcia, w szczególności spełnienie warunków zawartych w przepisach specustawy drogowej, bowiem stosownie do przepisu art. 11e specustawy drogowej nie można uzależniać zezwolenia na realizację inwestycji drogowej od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych obowiązującymi przepisami.

Inwestor jest zatem kreatorem miejsca, sposobu i kształtu realizacji inwestycji, natomiast organ orzekający wyznacza dopuszczalne prawem granice tej kreacji, poprzez dokonywanie oceny prawnej, kończącej się aktem władztwa publicznego, zakreślającego te granice. Zadaniem organu jest bowiem sprawdzenie, czy wyznaczone przez wnioskodawcę linie rozgraniczające pas drogowy oraz zaproponowane rozwiązania techniczne odpowiadają woli ustawodawcy wyrażonej w innych regulacjach prawnych, mających znaczenie dla wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

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

W związku z powyższym, za niezasadne organ uznał zarzuty Tadeusza Zdrojewskiego dotyczące przyjętych przez inwestora rozwiązań projektowych oraz



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

postulaty o wybudowanie na całym tym odcinku ekranów akustycznych o maksymalnej wysokości i posadzenie wzdłuż trasy roślinności ochronnej.

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

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

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

Minister stwierdził, że to na etapie postępowania środowiskowego, zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach GDOŚ nastąpiła ocena oddziaływania na

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

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

Równocześnie organ ponownie rozpoznający sprawę zgodził się z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, który w kontrolowanej decyzji zwrócił uwagę na fakt wejścia w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1109), zwanego dalej "rozporządzeniem Ministra Środowiska", określającego nowe dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, które podwyższyło wartości dopuszczalnych poziomów hałasu. Ww. zmiana stanu prawnego była przyczyną wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej w zakresie zmiany wysokości i lokalizacji ekranów akustycznych w ramach niniejszego postępowania. W załączonej do ww. wniosku dokumentacji, zaprojektowano ekran akustyczny w km 151+700 - 152+102 o wysokości 2 m. Natomiast na odcinkach km 151+500 - 151+700, km 152+100 - 152+200 przewiduje się pozostawienie rezerwy terenu pod ewentualną budowę ekranu w późniejszych latach eksploatacji drogi, a na odcinku km 152+900 - 153+300 nie przewiduje się budowy zabezpieczeń akustycznych. Ponadto, zauważyć należy, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ zobowiązuje do zaprojektowania ekranów w sposób umożliwiający zwiększenie ich wysokości w przyszłości i wykonania analizy porealizacyjnej, po upływie jednego roku od oddania



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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 2012 r. Organ powołał się na pogląd, że zastrzeżenia wobec przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, aby nie były uznane za gołostowne, powinny zostać poparte na przykład ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2009 r., II OSK 383/08). Natomiast w niniejszej sprawie Tadeusz Zdrojewski nie przedłożył kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych, 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

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

wyjaśnione powyżej, wynik postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest wiążący dla organu prowadzącego postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany.

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

Ponadto Minister wskazał, że kierowanie się przy wydaniu rozstrzygnięcia zasadami wyrażonymi w przepisach art. 7, 77 i 80 K.p.a. nie zawsze musi oznaczać zadośćuczynienie żądaniu postępowania, chociaż musi wykazywać, że wydane orzeczenie wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu. Materiał sprawy musi odpowiadać na wątpliwości strony i nawet jeśli, nie zgadza się ona z rozstrzygnięciem, musi w razie kontroli instancyjnej lub sądownoadministracyjnej, dawać przekonanie o słuszności zaskarżonego aktu. Fakt udowodnienia danej okoliczności jest oceniany przez organ prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Ponadto organ administracji publicznej powinien oprzeć ocenę materiału dowodowego na wszechstronnej analizie, co oznacza, że nie może pominąć jakiegokolwiek dowodu. Ocena dowodów jest "czynnością myślową" i jak każda czynność tego rodzaju powinna opierać się na zasadach logicznego rozumowania. Organ może zatem wysnuć z zebranego materiału dowodowego tylko wnioski logicznie uzasadnione, oceniając wyniki postępowania dowodowego na podstawie wiedzy i doświadczenia życiowego.



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

W świetle okoliczności niniejszej sprawy nie sposób zatem przyjąć, że organ pierwszej instancji rozpoznając niniejszą sprawę nie dopełnił obowiązków przewidzianych w art. 7, 77 i art. 80 K.p.a., nie wykazując niezbędnej dbałości o dokładne wyjaśnienie sprawy. Wszystkie istotne w sprawie fakty i zdarzenia zostały ustalone oraz w dostateczny sposób rozważone, a motywy podjętego rozstrzygnięcia należycie przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie Ministra materiał zgromadzony w sprawie daje jednoznaczną odpowiedź, co do istotnych elementów niezbędnych dla sformułowania oceny prawnej rozpatrywanej sprawy, a nadto zapewnia możliwość oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

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

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

Odnosząc się do wniosku Gmina Wisznia Mała o zobowiązanie inwestora do przedłożenia wyników przeprowadzonych badań tj. Generalnego Pomiaru Ruchu 2015 dla dróg krajowych i przyjęcie tych dokumentów w poczet materiału dowodowego zebranego w przedmiotowej sprawie, organ podkreślił, że prognoza ruchu została zawarta w raporcie o oddziaływaniu na środowisko drogi S5 w zakresie klimatu akustycznego i suplemencie do tegoż raportu, na podstawie której dokonano analizy oddziaływania akustycznego i zaproponowano zabezpieczenia, jest również prognozą na podstawie której przyjęto rozwiązania projektowe w projekcie budowlanym dla drogi S5, zatwierdzonym decyzją Wojewody Dolnośląskiego. W momencie opracowywania raportu wykorzystano aktualne dane jakimi w tym momencie dysponowano. W sytuacji kiedy droga S5 jest realizowana na podstawie

wydanych decyzji, trwa budowa, trudno się zgodzić z opinią skarżącej o nieaktualności prognozy dla S5. Należy mieć na uwadze, że wszelkie analizy dotyczące ustalenia zasięgu i skali oddziaływania oraz planowanych urządzeń ochrony środowiska (w szczególności ekranów akustycznych) są prowadzone na podstawie prognozy ruchu, które jest jedynie oszacowaniem przyszłych strumieni ruchu. O błędzie prognozy oddziaływania decyduje głównie dokładność prognozy ruchu i jego struktury. Uzyskane wyniki obliczeń wielkości emisji do środowiska (hałas, powietrze, zanieczyszczenie wód opadowych) są prawdopodobne dla dokładności prognozy ruchu do 20%.

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

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

Za niezasadny organ uznał także zarzut Stowarzyszenia INTEGRACJA, Gminy Wisznia Mała i Jana Olszewskiego, dotyczący braku możliwości przeprowadzenia, w ramach postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją w przedmiocie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.



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

Minister wskazał, że w przedmiotowym przypadku mamy do czynienia z sytuacją opisaną w ww. art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W ww. wniosku z dnia 4 listopada 2014 r. inwestor wniósł o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, załączając m.in. 3 egzemplarze raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie klimatu akustycznego. Zasadność przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w przedmiotowej sprawie 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, że w sytuacjach, w których z wnioskiem o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko występuje podmiot zainteresowany realizacją przedsięwzięcia, organ administracji został pozbawiony możliwości oceny racjonalności i konieczności złożenia takiego wniosku. W takim przypadku może on jedynie, w myśl art. 88 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenić kompletność złożonego wniosku oraz - jeżeli w miejsce raportu przedłożono kartę informacyjną przedsięwzięcia (o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 tej ustawy) - wszcząć procedurę wynikającą z art. 69 i 70 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zmierzającą do ustalenia obowiązku sporządzenia raportu oraz zakresu tego raportu.

Według Ministra niezasadne jest stanowisko Gminy Wisznia Mała i Stowarzyszenia INTEGRACJA, iż wnioskowana przez inwestora zmiana pozostaje w zdecydowanej sprzeczności z dotychczas wydaną ostateczną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

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

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

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

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



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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

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

Niezależnie od powyższego, organ zauważył, iż w niniejszej sprawie wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. Wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie powyższego przepisu jest

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

uzasadnione w sytuacji, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione. Przepis ten wymienia przypadek, w którym zachodzi potrzeba rozpatrzenia wpływu zmiany czy też uchylecia decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego na bezpośrednio zależną od nich decyzję administracyjną. Przepis art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. reguluje 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 2015 r. stanowi, iż w ocenie Ministra, wystąpiła przesłanka, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., bowiem decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju została wydana w oparciu o inną decyzję, która została następnie zmieniona.

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



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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

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

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

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

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

1) naruszenie art. 36a ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 j.t. ze zm.), dalej Pr. bud., w zw. z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1496 j.t. ze zm.), dalej specustawa, w zw. z art. 155 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.

sygn. akt VII SAWa 1399/19

U. z 2017 r. 1257 j.t. ze zm.), dalej k.p.a., poprzez nieuwzględnienie zarzutu skarżącej, iż organem właściwym do rozpoznania wniosku Inwestora o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dalej decyzja ZRID, winien być Wojewoda Dolnośląski a nie Minister Infrastruktury i Rozwoju, a dodatkowo dokonanie niedozwolonej kumulacji dwóch postępowań;

2) naruszenie art. 92 w zw. z art. 90 ust. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 j.t. ze zm.), dalej ustawa coś, poprzez błędne przyjęcie, iż organ nie był władny do weryfikowania treści postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r. w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, jakim była budowa drogi ekspresowej S-5, podczas gdy postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia nie jest zaskarżalne w drodze zażalenia i jedyną możliwością zakwestionowania przez strony jego treści było właśnie złożenie odwołania od decyzji zmieniającej decyzję ZRID, a podniesione w tej kwestii zarzuty organ winien był merytorycznie rozpatrzyć;

3) naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy ooś poprzez zmianę decyzji ZRID bez uprzedniej zmiany decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 23 sierpnia 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-5 na odcinku Korzeńsko (bez węzła) - Węzeł Widawa, dalej decyzja środowiskowa, podczas gdy wnioskowana przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, oddział we Wrocławiu, zmiana decyzji ZRID spowoduje zmiany w stosunku do uwarunkowań określonych w decyzji środowiskowej, a w konsekwencji oznaczać będzie naruszenie zasady trwałości decyzji ostatecznych określonej w art. 16 K.p.a.;

4) naruszenie art. 11f ust. 1 pkt 4 specustawy poprzez utrzymanie w mocy decyzji w części, która poprzez drastyczną zmianę ilości, wysokości i rodzajów ekranów



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

akustycznych przewidzianych wzdłuż przedmiotowej drogi godzi w ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich;

5) naruszenie art. 7 i 77 K.p.a. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności brak uwzględnienia wniosków dowodowych skarżącej z równoczesnym akcentowaniem przez organ braku udowodnienia przez strony postępowania administracyjnego podnoszonych we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy twierdzeń;

6) naruszenie art. 145 k.p.a. poprzez potraktowanie odwołania Pana Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 jako wniosku o wznowienie postępowania.

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

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

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

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

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

Po rozpatrzeniu pozostałych odwołań, Minister Infrastruktury i Rozwoju decyzją z dnia 7 lutego 2014 r. uchylił w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

maja 2012 r. i orzekł w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał tę decyzję w mocy. Jednocześnie Sąd, w konsekwencji rozpoznania skargi Tadeusza Zdrojewskiego na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 grudnia 2013 r., prawomocnym wyrokiem z dnia 29 maja 2014 r. sygn. VII SA/Wa 378/14 przesądził, że odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego złożone zostało z zachowaniem terminu. W tej sytuacji, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, Minister Infrastruktury i Budownictwa potraktował odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. jako wniosek o wznowienie postępowania w oparciu o treść art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. W następstwie tego postanowieniem z dnia 31 października 2014 r. wznowił postępowanie zakończone ostateczną decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014 r. uchylającą w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012 r. i orzekającą w tym zakresie co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymującą tę decyzję w mocy, a następnie po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego wydał decyzję z dnia 17 grudnia 2015 r. stwierdzającą, że wskazana wyżej decyzja z dnia 7 lutego 2014 r., w części dotyczącej interesu prawnego Tadeusza Zdrojewskiego wydana została z naruszeniem prawa, jednakże nie podlega uchyleniu, gdyż w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej (art.146 § 2 k.p.a.). Jednocześnie organ uchylił ww. decyzję w części i orzekł co do istoty sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego i orzekł o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności .

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

W ocenie Sądu, wbrew argumentacji organów obu instancji, w okolicznościach niniejszej sprawy wniesione w terminie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego (o czym przesądził WSA w Warszawie w cytowanym wyżej wyroku z dnia 29 maja 2014 r. sygn. VII SA/Wa 378/14) powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego. Wbrew wywodom przedstawionym w



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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

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

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub też stwierdzenia jej nieważności.

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

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

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

1. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. poprzez jego zastosowanie w sytuacji, gdy nie zaistniały ku temu ustawowe przesłanki;
2. art. 16 § 1 K.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie i stwierdzenie, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 lutego 2014 r. nie jest decyzją ostateczną, co miało istotny wpływ na wydanie zaskarżonego wyroku;
3. art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, w której wystąpiły ku temu przesłanki.

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

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

1. art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. w zw. z art. 16 § 1 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie niedopuszczalne było potraktowanie podania złożonego przed terminem wydania ostatecznej decyzji jako wniosku o wznowienie postępowania w sytuacji, w której postępowanie odwoławcze zostało już zakończone decyzją ostateczną;



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

2. art. 15 K.p.a. w zw. z art. 16 § 1 K.p.a. w zw. z art. 7 K.p.a. i art. 77 § 1 K.p.a. w zw. z art. 80 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że w okolicznościach niniejszej sprawy wniesione w terminie odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego (o czym przesądził WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 maja 2014 r. sygn. akt VII SA/Wa 378/14) powinno zostać rozpoznane stosownie do jego treści z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego nie zaś w oparciu o tryb szczególny postępowania wznowieniowego, w sytuacji gdy w stanie faktycznym niniejszej sprawy odwołania od decyzji Wojewody Dolnośląskiego Nr 9/12 z dnia 28 maja 2012 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnieśli także Edward Gacek, Dyrektor Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych i Tadeusz z dnia 7 lutego 2014 r. Przyślak i po ich rozpoznaniu ostateczną w toku instancji decyzją z dnia 7 lutego 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił w części i orzekł w tym zakresie co do istotny sprawy, a w pozostałej części utrzymał w mocy decyzję Wojewody Dolnośląskiego, a zatem w okolicznościach niniejszej sprawy Minister Infrastruktury i Rozwoju nie mógł rozpoznać odwołania Tadeusza Zdrojewskiego z zastosowaniem reguł postępowania odwoławczego, gdyż oznaczałoby to weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, a zatem decyzji, która korzysta z ochrony trwałości, co świadczy o tym, że Minister Infrastruktury i Rozwoju niewadliwie przyjął, że Tadeusz Zdrojewski bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu zakończonym decyzją Ministra Infrastruktury i wznowił je w oparciu o przesłankę z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a. traktując odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosek o wznowienie postępowania;

3. art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w zw. z art. 150 § 1 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że Minister Infrastruktury i Rozwoju w sposób nieuzasadniony potraktował podanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r. jako wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją nieostateczną, co stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 K.p.a. w sytuacji gdy, organ nadzoru podanie Tadeusza Zdrojewskiego z dnia 22 maja 2012 r., potraktował jako wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją ZRID Ministra infrastruktury i Rozwoju, a więc decyzją ostateczną w administracyjnym toku instancji;

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

4. art. 149 § 2 K.p.a. w zw. z art. 151 § 1 pkt 2 i § 2 K.p.a. i w związku z art. 145 § 1 pkt 4 i pkt 8 K.p.a., poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, iż nie było możliwe łączne przeprowadzenie postępowania, które było następstwem 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 z dnia 23 grudnia 2013 r. stwierdzającego, że Tadeusz Zdrojewski uchybił terminowi do złożenia odwołania od decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego oraz postępowania z wniosku Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zgłoszonego w dniu 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w zakresie dotyczącym zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych, ogrodzenia drogi, lokalizacji zatok, w sytuacji gdy postępowanie wznowieniowe nie jest tylko postępowaniem weryfikacyjnym, ale obejmuje również rozpoznanie i rozstrzygnięcie istoty sprawy administracyjnej w jej 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 rozstrzygnięcia istoty sprawy administracyjnej w jej całokształcie;

5. art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a. i w zw. z art. 151 § 1 pkt K.p.a. polegające na pominięciu w aktach sprawy, iż w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju wystąpiła przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 K.p.a., poprzez wydanie postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r. uzgadniającego realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i określającego warunki jego realizacji i tę okoliczność organ nadzoru musiał uwzględnić w decyzji kończącej postępowanie w sprawie wznowionej, poprzez orzeczenie co do istoty sprawy administracyjnej w tym zakresie;

6. art. 145 § 1 pkt 1 lit c P.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 155 K.p.a. i art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.) polegające na błędnym ustaleniu, na podstawie akt



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

sprawy, iż ww. podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. dotyczyło zmiany decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy ww. podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. nie inicjowało nowej sprawy administracyjnej, bowiem zostało zgłoszone w trakcie postępowania prowadzonego po wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ZRID Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a wskazanie przez inwestora w ww. podaniu z dnia 4 listopada 2014 r., iż wnosi o zmianę decyzji ZRID Wojewody Dolnośląskiego, nie oznaczało - co jednoznacznie wynika z treści tego podania i akt sprawy - iż żąda on wszczęcia nowego postępowania w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlanej a tym samym Sąd I instancji - w okolicznościach niniejszej sprawy - błędnie przyznał rację skarżącej Gminie Wisznia Mała, iż doszło do zarzucanego w skardze naruszenia art. 36a ustawy Prawo budowlane i art. 155 K.p.a., bowiem przepisy te nie miały w niniejszej sprawie zastosowania,

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

– nie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia jakich przepisów postępowania dopuścił się, w ocenie Sądu I instancji, organ, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy, co uniemożliwia zapoznanie się z faktycznymi motywami rozstrzygnięcia, a w konsekwencji uniemożliwia kontrolę instancyjną przedmiotowego wyroku, oraz

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

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

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

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

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

Wyrokiem z dnia 7 maja 2019 r. sygn. akt II OSK 283/19, Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skarg kasacyjnych uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity - Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity - Dz. U. z 2018r., poz. 1302 z późn. zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”.

Podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją przepisu art. 190 P.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie kierując się wskazaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartymi we wspomnianym wyżej wyroku z 7 maja 2019 r., uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne.



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

Sąd obecnie rozpoznający sprawę, uznał, że zastosowanie zasady niekonkurencyjności środków zaskarżenia wykluczającej potraktowanie odwołania wniesionego przez Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania, jest niezasadne. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w rozpoznawanej sprawie, od decyzji Wojewody wydanej w postępowaniu zwykłym wniesionych zostało kilka odwołań. Część z tych odwołań organ odwoławczy uznał za wniesione w terminie i rozpoznał merytorycznie, to jest częściowo uchylił i zmienił decyzję organu I instancji, a w pozostałej części decyzję tę utrzymał w mocy. Jak wskazał NSA, odnośnie do odwołania wniesionego przez Tadeusza Zdrojewskiego, organ odwoławczy stwierdził, że zostało ono wniesione po terminie. NSA podkreślił także, że postanowienie stwierdzające uchybienie terminu do wniesienia odwołania zostało uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, ale nastąpiło to już po rozpoznaniu odwołań wniesionych przez pozostałe strony.

W tej sytuacji zdaniem NSA, decyzja organu I instancji oraz decyzja organu odwoławczego, stały się ostateczne i nie było możliwe rozpoznanie przez organ odwoławczy odwołania Tadeusza Zdrojewskiego od tej decyzji. W ocenie NSA, przyjęcie odmiennego poglądu, mogłoby prowadzić do tego, że na skutek rozpoznania wcześniejszych odwołań, decyzja organu I instancji zostałaby utrzymana w mocy zaś na skutek odwołania wniesionego przez Tadeusza Zdrojewskiego, decyzja ta mogłaby zostać uchylona do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, a po ponownym rozpoznaniu sprawy organ ten mógłby np. odmówić wydania pozwolenia na budowę. W rezultacie w jednej sprawie mogły zapaść dwa różne rozstrzygnięcia.

Organ zatem zasadnie w ocenie NSA uznał, że odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego może zostać rozpoznane tylko w ramach postępowania wznowieniowego. Rozpoznanie tego odwołania poprzez wszczęcie postępowania wznowieniowego nie mogło być uznane za naruszenie prawa i tym samym nie mogło być podstawą uchylenia kontrolowanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny decyzji.

Niezasadny jest zatem podniesiony w punkcie 6 skargi zarzut naruszenia art. 145 K.p.a.

Zdaniem Sądu rozpoznającego sprawę, należy przyznać rację skarżącej, że zmiana decyzji Wojewody z dnia 28 maja 2012 r. dokonana w ramach decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 2015 r. w wyniku rozpoznania wniosku GDDKiA z dnia 26 maja 2014 r., stanowi rozstrzygnięcie wydane z naruszeniem prawa. Wskazać należy, że NSA wyjaśnił, że rodzaje decyzji wydawanych w postępowaniu wznowieniowym są jednoznacznie określone. Organ administracji albo odmawia uchylenia dotychczasowej decyzji, gdyż w wyniku uchylenia zapadłaby wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 K.p.a.) albo odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b (art. 151 § 1 pkt 1 K.p.a.), albo uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy (art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a.).

Naczelnny Sąd Administracyjny, zwrócił uwagę, że w zarzucie skargi kasacyjnej Minister stwierdził, że podanie inwestora z dnia 4 listopada 2014 r. nie było podaniem o zmianę decyzji ZRiD Wojewody Dolnośląskiego w trybie art. 155 K.p.a. bądź art. 36a ustawy Prawo budowlane i nie inicjowało nowej sprawy, gdyż zostało zgłoszone w postępowaniu wznowieniowym. NSA wskazał, że jeśli taka byłaby intencja inwestora, to oczywistym jest, że Minister orzekając w postępowaniu wznowieniowym nie mógłby wydać decyzji, o której mowa w art. 146 § 2 K.p.a. Zdaniem NSA, skoro inwestor w postępowaniu wznowieniowym domaga się zmiany wydanej przez Wojewodę decyzji ZRiD i żądanie to organ administracji uznałby za zasadne, to tym samym nie mógłby jednocześnie twierdzić, że zapadłaby decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. W ocenie NSA, zmiana decyzji Wojewody mogłaby nastąpić tylko wówczas, gdyby w wyniku wznowionego postępowania uchylona została w całości decyzja Ministra z dnia 7 lutego 2014 r. (art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a.). Wówczas organ odwoławczy rozpoznając ponownie odwołania od decyzji Wojewody, mógłby tę decyzję zmienić, oczywiście o ile nie byłaby to zmiana na niekorzyść strony. Nie można natomiast, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, tak jak to uczynił Minister stwierdzić, że nie uchyla decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym, gdyż w wyniku wznowienia postępowania zapadłaby decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej a zarazem



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

dokonać zmiany wydanej przez Wojewodę decyzji ZRiD, bowiem takie rozstrzygnięcie, jest wewnątrznie sprzeczne.

NSA wyraźnie jednak zastrzegł, że powyższe uchybienie może uzasadniać co najwyżej uchylenie zaskarżonej decyzji, ale już nie decyzji ją poprzedzającej oraz postanowienia o wznowieniu postępowania. Zdaniem Sądu rozpoznającego sprawę, nie uzasadniają tak dalekiej ingerencji również inne naruszenia prawa do których doszło w związku z wydaniem zaskarżonej decyzji. Dlatego poprzestał wyłącznie na uchyleniu decyzji kontrolowanej. Dopiero Minister Inwestycji i Rozwoju, ponownie rozpoznając sprawę, będzie musiał rozważyć czy możliwe jest dokonanie przez niego korekty wynikającej zarówno ze wskazań sądu rozpoznającego sprawę, jak też NSA, czy też konieczne będzie uchylenie także decyzji z 17 grudnia 2015 r.

Zdaniem Sądu, skoro organ rozpoznający wniosek o wznowienie postępowania ( odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego potraktowane jako wniosek o wznowienie), stwierdził, że w wyniku jego rozpoznania, i tak powinna zapaść decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej ( decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r.), to Minister nie powinien jednocześnie uchylać decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r. w żadnej części, oraz orzekać co do istoty sprawy uwzględniając wniosek inwestora o merytoryczną zmianę decyzji, zgłoszony w postępowaniu wznowieniowym. Podkreślić należy, że wniosek ten dotyczył istotnej zmiany ilości oraz wysokości zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych przewidzianych w decyzji Wojewody z 28 maja 2012 r. W efekcie skutkowało to drastycznym obniżeniem standardów akustycznych. Takie wykorzystanie postępowania wznowieniowego do zmiany decyzji Wojewody w zakresie parametrów akustycznych, było niezgodne z prawem. Zmiana taka zarówno dokonana w oparciu o art. 36a Prawa budowlanego, jak też w oparciu o art. 155 k.p.a. może mieć miejsce dopiero po zakończeniu trybu kontroli decyzji dotkniętej wadą kwalifikowaną, a więc jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia jej nieważności.

Sąd zgadza się ze skarżącą, że organem właściwym do rozpoznania wniosku inwestora prowadzącego do zmiany decyzji Wojewody z dnia 28 maja 2012 r., mógł być jedynie Wojewoda Dolnośląski, nie zaś Minister Infrastruktury i Rozwoju. Niezasadna w ocenie Sądu jest w tym zakresie argumentacja organu, że był on

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

właściwy do rozpoznania wniosku inwestora w trybie art. 155 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchynieniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z treścią art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

Z kolei w myśl art. 11a ust 1 ustawy ZRID Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Zatem w myśl tych przepisów szczególnych skoro to Wojewoda jest organem właściwym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, to także Wojewoda ( a nie Minister Infrastruktury i Budownictwa), jest organem właściwym do rozpoznania wniosku inwestora o zmianę decyzji ZRID.

Istnienie przepisu szczególnego wyrażającego zakaz zmieniania określonego rodzaju decyzji administracyjnych, jest negatywną przesłanką stosowania art. 155 k.p.a.

Jednocześnie organ dokonał niedozwolonej kumulacji dwóch postępowań - toczącego się na skutek wniosku inwestora oraz toczącego się na skutek potraktowania odwołania Tadeusza Zdrojewskiego, jako wniosku o wznowienie postępowania.

Z kolei konsekwencją potraktowania odwołania Tadeusza Zdrojewskiego jako wniosku o wznowienie postępowania, była niemożność zmiany decyzji ZRID w trybie art. 155 K.p.a. Zastosowanie tego trybu, możliwe jest bowiem dopiero wówczas, gdy brak jest podstaw do uchynienia decyzji w trybie wznowieniowym lub do stwierdzenia jej nieważności.



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

Ponadto należy przyznać rację skarżącej, że niesłuszne jest wyrażone w zaskarżonej decyzji stanowisko organu, zgodnie z którym nie może on ingerować w kształt ekranów akustycznych przewidzianych w planowanej inwestycji, ponieważ został on już ustalony przez odpowiednie organy posiadające przygotowanie specjalistyczne. Organ bowiem także posiada wiedzę specjalistyczną pozwalającą na dokonywanie takich ocen.

Zgodnie z treścią art. 11d ust. 1 pkt 9 ustawy ZRID, wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zawiera wymagane przepisami odrębnymi decyzje administracyjne, do których należy także decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Środowiskowe uwarunkowania w zakresie ekranów akustycznych, określone w ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, zostały zmienione postanowieniem uzgadniającym Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 8 września 2015 r.

Skarżąca słusznie podkreśliła, że z uwagi na niedopuszczalność zaskarżenia zażaleniem ww. postanowienia ( w myśl art. 90 ust. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko do postanowienia o którym owa w art. 90 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 K.p.a.), nie miała prawnej możliwości zakwestionowania jego treści. Jedyną możliwością skontrolowania tego postanowienia, było wniesienie odwołania od decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa. To z kolei obligowało organ do merytorycznej kontroli postanowienia z dnia 8 września 2015 r. Organ uchylając się od dokonania takiej kontroli w zaskarżonej decyzji, pozbawił skarżącą możliwości zweryfikowania ustaleń poczynionych w przez RDOŚ w zakresie ochrony akustycznej, co stanowi naruszenie art. 92 w zw. z art. 90 ust. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ( dalej: „ustawa ooś”).

Niezgodne z prawem, było faktyczne dokonanie na wniosek inwestora decyzji ZRID, bez wymaganej uprzedniej zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

W myśl art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy o oś, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej - wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Z kolei art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o oś, stanowi że wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie stosuje się do decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18 i 19, polegających na zmianie zatwierdzonego projektu budowlanego dotyczącej:

a) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, w szczególności: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, oraz charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego,

b) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne,

c) charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego

- które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;

W świetle powyższych przepisów, z uwagi na treść wniosku inwestora w sposób istotny ingerującego w postanowienia decyzji środowiskowej, nie było możliwe zdaniem Sądu dokonanie zmiany decyzji ZRID przez organ bez uprzedniej zmiany decyzji środowiskowej. Wnioskowane przez inwestora zmiany ewidentnie prowadziły bowiem także do zmian określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w zakresie norm imisyjnych zwłaszcza dopuszczalnego natężenia hałasu.

Konsekwencją przyjęcia tych zmian, jest naruszenie uzasadnionych interesów mieszkańców Gminy Wisznia Mała poprzez pozbawienie ich standardów ochrony akustycznej, które wcześniej były uzganiające w wyniku długotrwałych konsultacji z inwestorem. Należy więc zgodzić się ze skarżącą, że doszło do naruszenia art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy ZRID poprzez utrzymanie w mocy decyzji naruszającej



sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

uzasadnione interesy osób trzecich interpretowanych pod kątem zgodności z prawem ( w tym wypadku niespełnieniem wymogu uprzedniej zmiany decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych ).

Zasadny jest także podniesiony przez skarżącą zarzut nierzetelnie przeprowadzonego postępowania dowodowego. Z jednej strony bowiem organ zarzuca brak złożenia przez odwołujących, a jednocześnie nie uwzględnia wniosków dowodowych mających istotne znaczenie dla oceny dokonanych przez inwestora zmian.

Wskazać należy, że skarżąca, już na etapie postępowania prowadzonego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Oddział we Wrocławiu, wnioskowała o przyjęcie w poczet materiału dowodowego między innymi sprawozdania z pomiarów hałasu komunikacyjnego nr 614/HM/14 z dnia 9.10.2014 r. sporządzonego przez Laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz Raportu z Badań 447/14 z dnia 1.08.2011 r. sporządzonego przez Ośrodek Badań Podstawowych Projektowi Wdrożeń Ochrony Środowiska i Biotechnologii Laboratorium Badań Środowiskowych OIKOS.

Wniosek ten składany był kilkakrotnie, przy czym skarżąca domagała się również uwzględnienia najnowszego Generalnego Pomiaru Ruchu. Wnioski te, nie zostały przez organ uwzględnione.

Podkreślić należy, że skarżąca od początku kwestionowała prawidłowość przedłożonego przez inwestora raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie klimatu akustycznego wraz z jego uzupełnieniami. Na etapie wniosków i uwag poprzedzających postanowienie RDOŚ skarżąca wskazywała wprost, że opieranie się przez Inwestora na prognozowanych danych z roku 2010, podczas gdy postępowanie toczyło się w 2015 roku, było nieadekwatne do stanu istniejącego. Jak wskazała skarżąca prognozowane dane z 2010 nie uwzględniały np. już oddanej do użytku Autostradowej Obwodnicy Wrocławia, która przebiega w tym obszarze, jest drogą silnie uczęszczaną, zlokalizowaną w tym obszarze i już generującą wysoki poziom hałasu. Należy przyznać rację skarżącej, że sporządzony w takich warunkach raport stał w sprzeczności z metodyką przygotowywania raportów oddziaływania na środowisko z uwagi na dezaktualizację zawartych w nich danych,

sygn. akt VII SA/Wa 1399/19

mogących istotnie odbiegać od rzeczywistości. Potwierdza to dołączona do pisma procesowego skarżącej z dnia 21 sierpnia 2019 r. analiza porealizacyjna oddziaływania na środowisko drogi S5 Korzeńsko ( bez węzła) – węzeł Widawa Wrocław w zakresie klimatu akustycznego wraz z wynikami pomiarów hałasu, wskazująca na przekroczenie norm hałasu na obszarze Gminy Wisznia Mała. Powyższe czyni zasadnym postawienie zarzutu naruszenia przez organ art. 7 i 77 K.p.a.

Przy ponownym rozpatrzeniu wniosku skarżącej, organ zobowiązany będzie do uwzględnienia dokonanej zarówno przez Sąd, jak też przez NSA oceny prawnej, co pozwoli na wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia.

Z uwagi na powyższe, Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi t.j.(Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ), uchylił zaskarżoną decyzję. O kosztach postępowania, Sąd orzekł na podstawie art. 200 ww. ustawy



Na oryginał właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
Dział Biblioteczny