

## UZASADNIENIE

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 września 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1399/19, na skutek skargi Gminy Wisznia Mała uchylił decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 marca 2018 r. dotyczącą zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Wyrok ten został wydany w następujących istotnych okolicznościach sprawy.

2. Wojewoda Dolnośląski decyzją z 28 maja 2012 r. zezwolił Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S5 Poznań – Wrocław, na odcinku Korzeńsko – węzeł Widawa. Od tej decyzji zostały wniesione odwołania, w tym przez Tadeusza Zdrojewskiego. Minister Infrastruktury i Rozwoju postanowieniem z 23 grudnia 2013 r. stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania przez grupę odwołujących się, w tym Tadeusza Zdrojewskiego. Następnie Minister Infrastruktury i Rozwoju na skutek odwołania innych podmiotów decyzją z 7 lutego 2014 r. uchylił w części decyzję Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. i w tym zakresie orzekł co do istoty oraz w pozostałym zakresie utrzymał decyzję organu pierwszej instancji w mocy.

3. Tadeusz Zdrojewski wniósł skargę na postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 23 grudnia 2013 r. o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 29 maja 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 378/14, uchylił zaskarżone postanowienie w części dotyczącej Tadeusza Zdrojewskiego, przyjmując, że nie doszło do uchybienia terminu do wniesienia odwołania.

4. Minister Infrastruktury i Rozwoju, uznając odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego za podanie o wznowienie postępowania, postanowieniem z 31 października 2014 r. wznowił na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. postępowanie zakończone decyzją tego organu z 7 lutego 2014 r.

5. Inwestor (GDDKiA) 5 listopada 2014 r. złożył wniosek z 4 listopada 2014 r., w którym nawiązując do wznowienia postępowania postanowieniem z 31 października 2014 r., wniósł o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. m.in. w zakresie „ilości i wysokości zabezpieczeń akustycznych i ekologicznych zatwierdzonych w projekcie budowlanym”. W podaniu tym wniesiono także, na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

6. Ponowna ocena oddziaływania na środowisko zakończyła się wydaniem przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, postanowienia z 8 września 2015 r., którym uzgodniono warunki realizacji przedsięwzięcia.

7. Minister Infrastruktury i Budownictwa decyzją z 17 grudnia 2015 r., powołując się na art. 151 § 1 i 2 k.p.a., stwierdził, że decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 7 lutego 2014 r. „w części dotyczącej interesu prawnego (...) Tadeusza Zdrojewskiego została wydana z naruszeniem prawa” oraz że stosownie do art. 146 § 2 k.p.a. nie uchyla w tej części dotychczasowej decyzji, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Ponadto, uwzględniając wniosek GDDKiA z 4 listopada 2014 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa decyzją z 17 grudnia 2015 r. uchylił w części decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 7 lutego 2014 r. i w tym zakresie orzekł co do istoty.

8. Od decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 17 grudnia 2015 r. został złożony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy m.in. przez Gminę Wisznia Mała oraz Tadeusza Zdrojewskiego. Rozpoznając te wnioski Minister Inwestycji i Rozwoju decyzją z 23 marca 2018 r. uchylił decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 17 grudnia 2015 r. w części i w tym zakresie orzekł co do istoty oraz utrzymał poprzednią decyzję w mocy w pozostałym zakresie.

9. Gmina Wisznia Mała wniosła skargę do sądu administracyjnego na decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 marca 2018 r. WSA w Warszawie wyrokiem z 26 października 2018 r., sygn. akt VII SAWa 1263/18, na skutek tej skargi uchylił decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 marca 2018 r., poprzedzając ją decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 17 grudnia 2015 r. oraz postanowienie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 31 października 2014 r. o wznowieniu postępowania.

10. Sąd uznał, że w okolicznościach sprawy należało rozpoznać odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego od decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. oraz że nie było podstaw prawnych do uznania tego odwołania za podanie o wznowienie postępowania.

11. Ponadto Sąd uznał, że nie było dopuszczalne prowadzenie łącznie postępowania na skutek wznowienia postępowania oraz postępowania dotyczącego zmiany decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. na podstawie wniosku GDDKiA z 4 listopada 2014 r.

12. Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Warszawie z 26 października 2018 r. wnieśli GDDKiA oraz Minister Inwestycji i Rozwoju. Naczelny Sąd Administracyjny na skutek tych skarg kasacyjnych wyrokiem z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, uchylił wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2018 r. i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

13. Sąd drugiej instancji uznał, że wbrew temu co przyjął Sąd pierwszej instancji organ administracji zasadnie przyjął, że odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego należało uznać za podanie o wznowienie postępowania.

14. Ponadto NSA stwierdził, że Sąd pierwszej instancji zasadnie uznał rozpoznanie wniosku GDDKiA z 4 listopada 2014 r. o zmianę decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. w toku wznowionego postępowania za niezgodne z prawem. Zakładając, że wniosek z 4 listopada 2014 r. nie był podaniem o zmianę decyzji z 28 maja 2012 r. w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego, NSA uznał, że wówczas niedopuszczalne byłoby wydanie decyzji na podstawie art. 146 § 2 k.p.a. W ocenie NSA, skoro inwestor domagał się we wznowionym postępowaniu zmiany decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. i żądanie to zostało uznane za zasadne, to zmiana tej decyzji była dopuszczalna tylko wówczas, gdyby została uchylona w całości decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 7 lutego 2014 r. Wówczas, w ocenie NSA, organ odwoławczy ponownie rozpoznając odwołanie od decyzji z 28 maja 2012 r. mógłby ją także zmienić. NSA zastrzegł jednak, że zmiana byłaby możliwa, gdyby nie była ona na niekorzyść odwołującego się. Za niedopuszczalne NSA uznał stwierdzenie przez Ministra, że nie uchyla dotychczasowej decyzji, gdyż w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej, i jednoczesną zmianę decyzji dotychczasowej. Zdaniem NSA takie rozstrzygnięcie jest wewnętrznie sprzeczne. W ocenie NSA uchybienie to jednakże uzasadnia jedynie uchylenie zaskarżonej decyzji, a nie także poprzedzającej ją decyzji oraz postanowienia o wznowieniu postępowania.

15. Odnosząc się do zawartego w skardze kasacyjnej GDDKiA zarzutu, że decyzja Ministra nie mogła być uchylona w części, w której dotyczyła wniosku GDDKiA z 4 listopada 2014 r., z uwagi na treść art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych NSA stwierdził, że jego

ocena tego zarzutu jest przedwczesna oraz że powinien się do niego odnieść Sąd pierwszej instancji po ponownym rozpoznaniu sprawy, tak aby zachowana została zasada dwuinstancyjności.

16. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd pierwszej instancji wyrokiem z 13 września 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1399/19, uchylił decyzję Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 marca 2018 r.

17. Powołując się na art. 190 p.p.s.a. Sąd pierwszej instancji za niezasadny uznał zarzut skargi sprowadzający się do twierdzenia, że niezgodnie z prawem uznano odwołanie Tadeusza Zdrojewskiego za podanie o wznowienie postępowania.

18. Także odwołując się do wykładni przyjętej przez NSA w wyroku z 7 maja 2019 r. Sąd pierwszej instancji uznał, że niezgodna z prawem była zmiana decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. w toku wznowionego postępowania na skutek wniosku GDDKiA z 4 listopada 2014 r. z jednoczesnym wydaniem decyzji na podstawie art. 146 § 2 k.p.a. W ocenie Sądu pierwszej instancji uchybienie to uzasadnia jedynie uchylenie decyzji wydanej na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Natomiast organ administracji rozpoznając ponownie sprawę rozstrzygnie, uwzględniając ocenę prawną NSA oraz Sądu pierwszej instancji, czy konieczne jest uchylenie także decyzji z 17 grudnia 2015 r.

19. Ponadto Sąd pierwszej instancji uznał, że wydanie przez Ministra decyzji o uchyleniu decyzji dotychczasowej i orzeczeniu co do istoty z uwzględnieniem wniosku inwestora z 4 listopada 2014 r. z jednoczesnym stwierdzeniem, że w wyniku wznowienia postępowania może zapaść jedynie decyzja odpowiadająca decyzji dotychczasowej było niezgodne z prawem dlatego, że wspomniany wniosek dotyczył istotnej zmiany ilości i wysokości zabezpieczeń akustycznych przewidzianych w decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. Sąd stwierdził, że takie „wykorzystanie postępowania wznowieniowego do zmiany decyzji Wojewody w zakresie parametrów akustycznych, było niezgodne z prawem”. Dalej wskazał, że zmiana „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 nieważności”. Stwierdził też, że organem właściwym do zmiany decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. był ten organ administracji, a nie Minister Infrastruktury i Rozwoju.

20. Zdaniem Sądu pierwszej instancji doszło do naruszenia art. 92 w zw. z art. 90 ust. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale

społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W związku z tym stwierdzeniem Sąd wskazał na to, że środowiskowe uwarunkowania w zakresie ekranów akustycznych zostały określone w ostatecznej decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 23 sierpnia 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji i następnie zmienione postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 8 września 2015 r., wydanym na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Postanowienie to, zgodnie z art. 90 ust. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko jest niezaskarżalne. W związku z tym postanowienie to mogło być kwestionowane jedynie poprzez wniesienie odwołania od decyzji wydanej w jego następstwie. W konsekwencji organ rozpoznający odwołanie powinien był skontrolować także postanowienie z 8 września 2015 r. Uchylenie się od takiej kontroli stanowi, w ocenie Sądu pierwszej instancji, naruszenie powołanych przepisów.

21. Ponadto, zdaniem Sądu pierwszej instancji, niezgodna z prawem była zmiana decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. bez uprzedniej zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. W ocenie Sądu pierwszej instancji doszło do naruszenia art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, gdyż w świetle tego przepisu decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie jest wymagana w przypadku zmian zatwierdzonego projektu budowlanego, które nie powodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaś zmiany wynikające z wniosku z 4 listopada 2014 r. prowadziły do zmian określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach norm imisyjnych, zwłaszcza dopuszczalnego natężenia hałasu. Konsekwencją dopuszczenia tych zmian jest – jak wskazano – naruszenie uzasadnionych interesów mieszkańców Gminy Wisznia Mała przez pozbawienie ich standardów ochrony akustycznej wcześniej uzgodnionych w wyniku długotrwałych konsultacji z inwestorem.

22. Od wyroku WSA w Warszawie z 13 września 2019 r. skargi kasacyjne wnieśli Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju oraz GDDKiA.

23. Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie:

a/ art. 153 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przez niezastosowanie się do wskazań NSA co do dalszego postępowania zawartych w wyroku z 7 maja 2019 r., dotyczących konieczności oceny podniesionego przez GDDKiA zarzutu, że decyzja Ministra Inwestycji i Rozwoju z 23 marca 2018 r. w zakresie, w jakim dotyczyła wniosku GDDKiA z 4 listopada 2014 r. nie mogła być uchylona z uwagi na treść art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,

b/ art. 149 § 2 w zw. z art. 155 k.p.a. i w zw. z art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego przez błędną wykładnię i przyjęcie, że podanie GDDKiA z 4 listopada 2014 r. dotyczyło zmiany decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego,

c/ art. 72 ust. 2 pkt 1a w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 1 i w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko przez błędną wykładnię i przyjęcie, że niezgodne z prawem było faktyczne dokonanie zmiany na wniosek GDDKiA decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w zakresie liczby i wysokości zabezpieczeń akustycznych, bez wymaganej uprzednio zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

24. We wnioskach skargi kasacyjnej zażądano uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

25. GDDKiA w skardze kasacyjnej zarzuciła naruszenie:

a/ art. 146 § 2 k.p.a. w zw. z art. 151 § 2 k.p.a. przez jego błędne zastosowanie i orzeczenie, że organ administracji wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem prawa polegającym na zmianie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przed zakończeniem wznowionego postępowania,

b/ art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przez jego niezastosowania, mimo że zachodziły przesłanki do jego zastosowania,

c/ art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przez jego niewłaściwe zastosowanie i stwierdzenie, że organ administracji miał możliwość merytorycznej ingerencji w postanowienie właściwego organu administracji w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,

d/ art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przez jego niewłaściwe zastosowanie i stwierdzenie, że zmiany dokonane przez organ administracji w zakresie ekranów akustycznych prowadziły do zmiany uwarunkowań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

26. We wnioskach skargi kasacyjnej zażądano uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania.

27. Gmina Wisznia Mała w odpowiedziach na obie skargi kasacyjne wniosła o ich oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

28. Rozpoznając skargę kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

29. Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie podstawy nieważności wskazane w art. 183 § 2 p.p.s.a. nie zachodzą, zaś granice skarg kasacyjnych zostały wyznaczone przez wskazane w nich naruszenia przepisów prawa. Rozpoznając zatem w tak określonych granicach sprawę NSA uznał, że skargi kasacyjne nie są zasadne.

30. W związku z tym, że zaskarżony wyrok został wydany na skutek przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, po uwzględnieniu skargi kasacyjnej, w rozpoznawanej sprawie ma zastosowanie art. 190 p.p.s.a. Konieczne jest więc wskazanie wynikającej z powołanego wyroku NSA wykładni prawa. Sąd ten uznał, że nie można połączyć rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 146 § 2 k.p.a. z rozstrzygnięciem na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. (Ścisłej rzecz ujmując, w ocenie NSA rozpoznającego sprawę, chodzi o to, że nie można połączyć rozstrzygnięcia wydanego na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. w zw. z art. 146 § 2 k.p.a. z rozstrzygnięciem wydanym na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) Ponadto uznał, że co do zasady nie jest wykluczone we wznowionym postępowaniu uwzględnienie wniosku podmiotu, który nie domagał się wznowienia postępowania, o zmianę dotychczasowej decyzji. W takim przypadku, jak uznał, organ administracji powinien wydać decyzję na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.

31. NSA w uzasadnieniu wyroku z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, nie wypowiedział się wprost o możliwości rozpoznania w trakcie wznowionego postępowania wniosku o zmianę dotychczasowej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. lub na podstawie art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.). W ocenie NSA rozpoznającego sprawę z uzasadnienia powołanego wyroku wynika, że wykluczono możliwość połączenia trybów zmiany ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego ze wznowieniem postępowania. NSA rozpoznający sprawę to stanowisko podziela. Nie jest dopuszczalne we wznowionym postępowaniu rozpoznanie wniosku o zmianę dotychczasowej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego. Po wznowieniu postępowania, jak wynika z art. 149 § 2 oraz art. 151 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., organ administracji przeprowadza postępowanie co do przyczyn wznowienia, czyli bada, czy zachodzi podstawa wznowienia, a jeżeli podstawa wznowienia zachodzi to przeprowadza postępowanie co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Rozstrzygając o istocie sprawy uwzględnia okoliczności istniejące w chwili wydania nowej decyzji, a więc np. zmianę żądania wnioskodawcy, czy w sprawach prowadzonych na wniosek równoważny ze zmianą żądania wniosek o zmianę decyzji dotychczasowej. Jeżeli wnioskodawca we wznowionym postępowaniu zmieni pierwotny wniosek albo zażąda zmiany dotychczasowej decyzji, to organ administracji tę okoliczność powinien uwzględnić i wydać decyzję na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Zastrzec jednak należy, że organ administracji uwzględniając takie żądanie musi mieć na uwadze także to, czy był właściwy do wznowienia postępowania i przeprowadzenia postępowania po wznowieniu z uwagi na to, że wydał decyzję w pierwszej, czy w drugiej instancji (art. 150 § 1 k.p.a.). Jeżeli zostało wznowione postępowanie zakończone w drugiej instancji, to organ administracji wydając decyzję na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. musi to mieć na uwadze. Przepisy prawa nie zawierają jednoznacznej wskazówki jak w tej sytuacji powinno się postępować. W ocenie NSA można przyjąć regułę, że organ administracji powinien postępować tak, jakby z podobnym wnioskiem wnioskodawca wystąpił w postępowaniu odwoławczym prowadzonym na skutek odwołania wniesionego przez inną stronę postępowania. Jeżeli zaś chodzi o zmianę we wznowionym postępowaniu decyzji w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego to łączeniu tych trybów zmiany ostatecznej decyzji ze wznowieniem postępowania stoi na przeszkodzie przyjmowana w orzecznictwie zasada pierwszeństwa wznowienia postępowania. Reprezentatywny w tym zakresie jest wyrok SN z dnia 6 stycznia 1999 r., sygn. akt III RN 101/98, w którym przyjęto, że uchylenie



lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylecia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 k.p.a) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 k.p.a.). Pogląd ten należy także odnieść do art. 36a Prawa budowlanego, który jest szczególnym przepisem w stosunku do art. 155 k.p.a.

32. Podstawa kasacyjna skargi kasacyjnej organu administracji, zawierająca zarzut naruszenia art. 153 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. i w zw. z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.) jest niezasadna z następujących powodów.

33. Wykładnia art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wywołuje wiele wątpliwości, które przede wszystkim są spowodowane tym, że w sposób istotny ogranicza on prawo do sądu. Wyrazem tego jest chociażby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10. W wyroku tym co prawda uznano powołany przepis za zgodny m.in. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jednakże było to wynikiem, jak wynika z uzasadnienia powołanego wyroku, także tego, że uznano za trafny pogląd NSA zawarty w wyroku z 30 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 2148/10. W wyroku tym zaś przyjęto, że art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych odnosi się do decyzji organu pierwszej instancji o pozwoleniu na realizację inwestycji drogowej i nie zawiera ograniczeń w zakresie orzekania przez sąd administracyjny w stosunku do decyzji organu odwoławczego. W związku z tym NSA rozpoznający sprawę uznaje, że tak właśnie należy wyklądać art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W związku z tym uchylenie przez Sąd pierwszej instancji decyzji organu drugiej instancji nie stanowi naruszenia powołanego przepisu.

34. Faktem jest, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się wprost w uzasadnieniu swego wyroku do sposobu wykładni i w związku z tym zastosowania art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, mimo że kwestia wykładni i zastosowania tego przepisu została w postępowaniu przed sądem administracyjnym podniesiona. Tym samym doszło do naruszenia art. 153 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. Jednakże w związku z tym, że w ocenie NSA rozpoznającego sprawę rozstrzygnięcie Sądu pierwszej instancji nie narusza art.

31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych uchybienie to nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy.

35. Odnosząc się do podstawy kasacyjnej skargi kasacyjnej organu administracji, zawierającej zarzut naruszenia art. 149 § 2 w zw. z art. 155 k.p.a. i w zw. z art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego stwierdzić należy, że NSA podziela zawarte w tej podstawie twierdzenie, iż podanie GDDKiA z 4 listopada 2014 r. nie stanowiło wniosku o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego. W ocenie NSA znamienne jest, że w podaniu tym zaznaczono, iż podanie to składa się w związku ze wznowieniem postępowania zakończonego decyzją Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. i wyraźnie nie powołano się ani na art. 155 k.p.a., ani na art. 36a Prawa budowlanego. Uznano więc, że skoro postępowanie zakończone ostateczną decyzją zostało wznowione, to także wnioskodawca, który nie złożył podania o wznowienie, może domagać się zmiany dotychczasowej decyzji we wznowionym postępowaniu. Jak już powiedziano NSA rozpoznający sprawę uznaje za dopuszczalne żądanie zmiany dotychczasowej decyzji we wznowionym postępowaniu także przez inną stronę postępowania niż ta, która domagała się wznowienia. W związku z tym NSA podziela też wynikające z tej podstawy kasacyjnej i jej uzasadnienia stanowisko, według którego wobec złożenia podania z 4 listopada 2014 r. organ administracji był zobowiązany, po stwierdzeniu, że zachodzi podstawa wznowienia postępowania, rozpoznać sprawę co do istoty z uwzględnieniem wynikającej ze wskazanego podania zmiany żądania inwestora. Zauważyć również należy, że w zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji nie przyjęto, aby podanie z 4 listopada 2014 r. zostało złożone w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego. W związku z tym rozważania Sądu pierwszej instancji dotyczące powołanych przepisów były niepotrzebne. Rozważania te były zbędne także dlatego, że NSA w wyroku z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, uznał, że żądanie zmiany decyzji dotychczasowej przez inwestora w toku wznowionego postępowania było dopuszczalne, przy założeniu, że nie miała to być zmiana w trybie art. 155 k.p.a. lub art. 36a Prawa budowlanego. Niemniej nie miało to znaczenia dla wyniku sprawy, gdyż zasadniczym powodem uchylenia zaskarżonej decyzji przez Sąd pierwszej instancji było to, że po wznowieniu postępowania organ administracji wydał decyzję, w której sprzecznie z prawem „połączył” rozstrzygnięcia przewidziane w art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. z rozstrzygnięciem przewidzianym w art. 151 § 2 w zw. z art. 146 § 2 k.p.a. Istotne jest przy tym to, że wydanie takiego rozstrzygnięcia wykluczył NSA w wyroku z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, co w myśl art. 190 p.p.s.a. wiązało Sąd pierwszej instancji oraz co powoduje, że obecnie nie jest dopuszczalne oparcie

podstaw kasacyjnych na podstawach sprzecznych z tą wykładnią prawa. Wskazana podstawa kasacyjna nie ma więc istotnego znaczenia dla wyniku sprawy.

36. Odnosząc się do podstawy kasacyjnej skargi kasacyjnej organu administracji, zawierającej zarzut naruszenia art. 72 ust. 2 pkt 1a w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.), wskazać należy, że w ocenie NSA rozpoznającego sprawę zasadnicza kwestia związana z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko sprowadza się do rozstrzygnięcia pytania, czy w związku z tym, że wniosek inwestora z 4 listopada 2014 r. dotyczył także liczby i parametrów ekranów akustycznych konieczne było przed wydaniem decyzji uwzględniającej ten wniosek wydanie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też wystarczające było ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia zgodnie z wnioskiem inwestora złożonym na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W ocenie NSA rozpoznającego sprawę rozwiązanie tej kwestii zależy od wyjaśnienia relacji pomiędzy art. 72 ust. 2 i art. 88 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko.

37. Pierwszy przepis reguluje sytuacje, w których nie jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, w razie zmiany jednej z decyzji, przed uzyskaniem której decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach była wymagana. Z jednej strony jest oczywiste, że co do zasady w razie zmiany decyzji, która wymagała decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia powinna być wymagana. W przeciwnym razie wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach byłby nieefektywny, gdyż rozwiązania nieobojętne dla środowiska mogłyby być wprowadzane poprzez zmianę decyzji wymagającej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pozostającą poza kontrolą organów ochrony środowiska i społeczeństwa. Z drugiej strony zmiany decyzji wymagającej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą dotyczyć zakresu, który jest dla środowiska obojętny. W takich przypadkach kontrola organów ochrony środowiska i społeczeństwa jest zbędna. W ocenie NSA celem art. 72 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko jest rozgraniczenie zmian decyzji wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obojętnych i nieobojętnych dla środowiska.

38. Drugi przepis reguluje sytuacje, w których ponownie przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniach dotyczących niektórych decyzji wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jego sens jest widoczny jeżeli uwzględni się, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 82 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko) albo bez przeprowadzenia takiej oceny (art. 84 powołanej ustawy). W ocenie NSA rozpoznającego sprawę art. 88 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko dotyczy takiej sytuacji, w której przed wydaniem decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 powołanej ustawy uzyskano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przy czym mylące w tym przepisie jest to, że dosłownie stanowi się w nim o wydaniu lub zmianie decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. W ocenie NSA rozpoznającego sprawę ustawodawca mówiąc o zmianie decyzji miał w tym przypadku na myśli decyzje o zmianie, które zostały wydane po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W tym kontekście art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko uzyskuje racjonalne wyjaśnienie. Służy on temu, że inwestor może sam zdecydować o nałożeniu na niego dodatkowego obowiązku w postaci ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a nie jako środek uniknięcia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku, gdy występuje o zmianę decyzji, która została wydana po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

39. W ocenie NSA rozpoznającego sprawę porównanie art. 72 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko z art. 88 ust. 1 tej

ustawy pozwala przyjąć, że pierwszy z powołanych przepisów stosuje się w razie zmiany decyzji, która została wydana z uwzględnieniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaś drugi przepis stosuje się wówczas, gdy nie została jeszcze wydana decyzja uwzględniająca decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (pierwotna lub polegająca na zmianie) i ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest konieczna w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji uwzględniającej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

40. W szczególnych okolicznościach sprawy wywołanych tym, że na skutek wadliwej oceny odwołania Tadeusza Zdrojewskiego doszło do wznowienia postępowania zakończonych ostateczną decyzją wniosek inwestora z 4 listopada 2014 r. powinien być poddany rygorom właściwym wnioskowi o zmianę ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Gdyby bowiem nie doszło do wznowienia postępowania inwestor nie miałby innej możliwości jak wystąpić o zmianę ostatecznej decyzji na podstawie art. 36a Prawa budowlanego w związku z art. 11i ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Wówczas nie byłoby wątpliwości, że należy stosować art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, a nie art. 88 ust. 1 tej ustawy. Wniosek ten musi być zatem oceniany w kontekście art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Zmiany z niego wynikające w stosunku do decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. nie wymagałyby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jedynie wtedy, gdyby nie spowodowałyby zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji z 23 sierpnia 2010 r. o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określono m.in. takie parametry ekranów akustycznych jak ich wysokość (4,5 m, a w przypadku ekranów w miejscowości Psary 5,5 m), a we wniosku z 4 listopada 2014 r. mówi się o zmianie wysokości z 4,5 m na od 3 do 2 m i z 5,5 m na 3 m. Przede wszystkim zaś we wniosku z 4 listopada 2014 r. domagano się usunięcia szeregu ekranów akustycznych przewidzianych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będącej podstawą wydania decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. W związku z tym brak podstaw do przyjęcia, aby zmiana decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji z zakresu dróg publicznych, polegająca na zmianie charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, dotyczyła parametrów, które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w

wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W ocenie NSA zaproponowane we wniosku z 4 listopada 2014 r. zmiany w sposób oczywisty i jednoznaczny prowadziły do zmiany parametrów określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowanych inwestycji, która była podstawą wydania decyzji Wojewody Dolnośląskiego z 28 maja 2012 r. W związku z tym przed zmianą tej decyzji należało, stosownie do art. 72 ust. 2 pkt 1a zdanie końcowe ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko uzyskać nową decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie przeprowadzać postępowania przewidzianego w art. 88 i art. 90 powołanej ustawy. Tym samym podstawa kasacyjna zawierająca zarzut naruszenia art. 72 ust. 2 pkt 1a w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko jest niezasadna.

41. Podstawa kasacyjna inwestora zawierająca zarzut naruszenia art. 146 § 2 k.p.a. w zw. z art. 151 § 2 k.p.a. jest sprzeczna z wykładnią prawa ustaloną przez NSA w wyroku NSA w wyroku z 7 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 283/19, i z tego względu, w myśl art. 190 p.p.s.a., jest niedopuszczalna.

42. Podstawa kasacyjna inwestora zawierająca zarzut naruszenia art. 31 ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest niezasadna z przyczyn przedstawionych w punkcie 33 niniejszego uzasadnienia.

43. Podstawy kasacyjne inwestora zawierające zarzuty naruszenia art. 72 ust. 2 pkt 1a oraz art. 90 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska są niezasadne z przyczyn wskazanych w punktach 36 - 40 mniejszego uzasadnienia.

44. Uwzględniając powyższe NSA, na podstawie art. 184 p.p.s.a., skargi kasacyjne oddalił.

45. Wobec oddalenia skarg kasacyjnych od wyroku Sądu pierwszej instancji, którym uwzględniono skargę, NSA na podstawie art. 204 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądził od skarżących kasacyjnie na rzecz skarżącej zwrot poniesionych przez nią kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalnie właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chustecka  
starszy sekretarz sądowy