



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

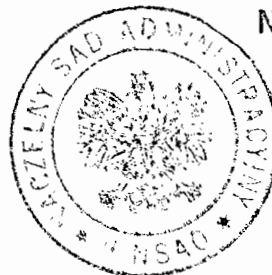
Dnia 26 października 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Leszek Leszczyński /spr./
Sędziowie	{ sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
	{ sędzia del. WSA Leszek Kamiński
Protokolant	Marcin Sikorski

po rozpoznaniu w dniu 26 października 2010 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy
z dnia 26 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Bd 783/08
w sprawie ze skargi Jana Grabowskiego
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu
z dnia 26 czerwca 2008 r. nr SKO-72-114/08
w przedmiocie lokalizacji inwestycji celu publicznego

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalnie właściwie podpisany
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 26 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Bd 783/08 uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu z dnia 26 czerwca 2008 r. nr SKO-72-114/08 i decyzję Wójta Gminy Lisewo z dnia 26 maja 2008 r., Nr 21/08 ustalającą dla Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. w Warszawie lokalizację inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej oraz stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu. Orzeczenie powyższe zapadło w następujących okolicznościach sprawy.

Pismem z dnia 6 grudnia 2007 r. Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. w Warszawie wystąpiła do Wójta Gminy Lisewo z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego dla inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej.

Decyzją Nr 21/2008 z dnia 26 maja 2008 r. znak: 7332/21/08, Wójt Gminy Lisewo ustalił dla Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. w Warszawie, lokalizację inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej z wieżą do 55,0 m, kontenerem technicznym i odcinkiem dojazdu na części działki geodezyjnej nr 19/11 oraz dojazdem do stacji po działkach geodezyjnych nr 19/3, 19/9 i 21/4 we wsi Kornatowo, gmina Lisewo.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w toku postępowania dokonano analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu, jego zabudowy oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, o której mowa w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ pierwszej instancji wskazał w szczególności na lokalizację działki geodezyjnej nr 19/11, na fakt odstąpienia od analizy sposobu zabudowy dla określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów i cech kształtowania oraz zagospodarowania terenu, na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż decyzja dotyczy urządzeń infrastruktury technicznej; działki geodezyjne objęte decyzją, posiadają dostęp do drogi publicznej oraz na istniejące i projektowane uzbrojenie techniczne terenu jest wystarczające do zamierzenia budowlanego. Ustalając sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy organ oparł się na "analizie oddziaływania inwestycji na środowisko..." sporządzonej przez Elżbietę Mlicką.

Od powyższej decyzji odwołanie wnieśli Magdalena Szlęzak i Jan Grabowski. Do odwołania dołączono załącznik z listą nazwisk mieszkańców wsi Kornatowo, niezgadzających się na realizację planowanej inwestycji. W uzasadnieniu wniesionego odwołania strony podniosły, iż planowana inwestycja niesie zagrożenie utraty zdrowia mieszkańców wsi Kornatowo, a także, iż obiekt jest zlokalizowany zbyt blisko budynków mieszkalnych i nie uwzględnia przebiegającego w tym miejscu otwartego rowu melioracyjnego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu decyzją z dnia 26 czerwca 2008 r., nr SKO-72-114/08 utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W obszernym uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy przedstawił wywód prawny dotyczący stosowania przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie o lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie stacji telefonii cyfrowej. Odnosząc się do zarzutów skarżących organ odwoławczy stwierdził, iż nie zasługują one na uwzględnienie, gdyż na obecnym etapie procesu inwestycyjnego nie jest wymagana zgoda innych stron na realizację zamierzonej inwestycji, bowiem decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego, nie przesądza definitywnie o jej realizacji. Strony będą brały udział w dalszych etapach procesu inwestycyjnego oraz będą mogły wnosić wszelkie uwagi i zastrzeżenia. Dotyczy to także innych zarzutów zawartych we wniesionym odwołaniu, tj. zarzutów dotyczących ochrony zdrowia. Organ zwrócił uwagę, że w rozpatrywanej sprawie nie znajdują zastosowania przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Także zarzut zbyt bliskiego usytuowania planowanej inwestycji w stosunku do budynków mieszkalnych będzie mógł być podnoszony w następnych etapach procesu inwestycyjnego.

Jan Grabowski w skardze do sądu administracyjnego zarzucił decyzji niezgodność z prawem, bowiem planowana inwestycja niesie zagrożenie utraty zdrowia i życia obecnych i przyszłych pokoleń mieszkańców Kornatowa. Skarżący zarzucił, że rozpoznając odwołanie organ nie ustosunkował się do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: art. 68 i art. 74, a także przepisów Prawa ochrony środowiska, w szczególności art. 47.

W udzielonej odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, zaskarżonym wyrokiem z dnia 26 maja 2009 r. orzekł, że skarga zasługuje na uwzględnienie, a konieczność eliminacji z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji wynikała z naruszenia przez organy administracji publicznej art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. W ocenie Sądu naruszenie wskazanych powyżej przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

WSA w Bydgoszczy w uzasadnieniu wskazał na art. 56 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – dalej: u.p.z.p.), na gruncie którego nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycji jest zgodne z przepisami odrębnymi. Tymi przepisami są m.in. regulacje zawarte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 254, poz. 2573 ze zm. – dalej: u.o.ś.) w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania decyzji ostatecznej, a także aktach wykonawczych do ustawy.

Stwierdził, że zasadnicze znaczenie przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej dla wnioskowanego przedsięwzięcia miało takie usytuowanie obiektu, które nie stwarzałoby negatywnego oddziaływania na środowisko. Dokonał w związku z tym analizy treści § 2 ust. 1 pkt 7 lit. b) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573). Stwierdził, że ustalenie organu, że planowane przedsięwzięcie nie ma znaczącego oddziaływania na środowisko i nie wymagało przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oparto na przedłożonej przez wnioskodawcę analizie oddziaływania inwestycji na środowisko sporządzonej przez Elżbietę Mlicką. Sąd wskazał, iż ocena przedstawiona w dołączonej do wniosku analizie jest udokumentowanym stanowiskiem strony, które wymaga odpowiedniej weryfikacji przez organ rozpoznający sprawę. Dokument ten nie został sporządzony w toku postępowania administracyjnego stąd konieczność jego szczególnej analizy w zakresie, w jakim określa wymagania terenowe usytuowania stacji. Zadaniem organu jest bowiem działanie zgodnie z art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 kpa.

W odniesieniu do rozpatrywanej sprawy istotne jest właściwe umotywowanie warunków zagospodarowania terenu w kontekście przepisów o ochronie środowiska, gdyż one głównie limitują właściwe odległości stacji bazowych od skupisk ludzkich.

Decydując o lokalizacji spornego obiektu konieczne jest ustalenie emisji pola elektromagnetycznego i równoważnej mocy promieniowania, gdyż od tego uzależniona będzie wymagana odległość planowanego przedsięwzięcia od miejsc dostępnych dla ludzi. W przeciwnym razie przedsięwzięcie będzie traktowane jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Stosownie do art. 54 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich. Z analizy nie wynika m.in., czy i dlaczego nie sumowano innych parametrów, skoro § 4 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. stanowi, że parametry tego samego rodzaju, charakteryzujące skalę przedsięwzięcia i odnoszące się do przedsięwzięcia tego samego rodzaju, położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumuje się, co uzasadnia obawę co do prawidłowości ustalenia rzeczywistej mocy promieniowania. To ustalenie rzutowałoby zaś na ocenę stopnia oddziaływania inwestycji na środowisko, konieczność sporządzenia raportu, oraz ubiegania się przy pozwoleniu na budowę o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Sąd zaznaczył, że analiza dokumentu nie musi wkraczać zbyt daleko w kwestie natury technicznej, ale musi być przekonująco uzasadniona w kontekście przedmiotowej lokalizacji przyszłej inwestycji w terenie. Takiej oceny zabrakło, a sam dokument może budzić uzasadnione wątpliwości z podanych powyżej względów. Z tych powodów nie można uznać, że organy podjęły wszelkie kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej załatwienia oraz, że w sposób wyczerpujący zebrały i rozpatrzyły materiał dowodowy.

Ponadto, skarżący w odwołaniu wskazał, że w miejscu wskazanym jako teren inwestycji przebiega otwarty rów melioracyjny. To wymusiłoby konieczność przesunięcia obiektu o ok. 15-20 m, powodując zmniejszenie bezpiecznej odległości od budynków mieszkalnych do ok. 140 m.. Nie ustosunkowano się do tego argumentu, jak też do informacji, że na działce bezpośrednio graniczącej z planowaną inwestycją znajduje się plantacja tytoniu, co podważa ustalenia o obszarze niedostępnym dla ludzi. Stanowi to naruszenie reguł postępowania w odniesieniu do tych elementów oceny stanu faktycznego, które odnoszą się do lokalizacji inwestycji w terenie.

Sąd nie podziela też stanowiska organu, że wszelkie zastrzeżenia skarżącego w przedmiocie ochrony interesu osób trzecich powinny być rozważone na dalszych

etapach postępowania realizacyjnego. Zgodnie z art. 54 ust. 2 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w decyzji o lokalizacji celu publicznego określa się m.in. wymagania dotyczące ochrony interesu osób trzecich. Zatem w zakresie, jaki jest możliwy do ustalenia na etapie ewentualnego wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego ten interes powinien być brany pod uwagę. Dotyczy on zakreślenia obszaru wolnego od znaczącego negatywnego oddziaływania obiektu na osoby trzecie, choć niewątpliwie skonkretyzowane ustalenia będą miały miejsce na etapie realizacji zamierzenia.

Nie mogą być natomiast w ocenie Sądu brane pod uwagę natomiast ogólne i nie mające żadnego potwierdzenia zastrzeżenia sformułowane przez skarżącego o szkodliwości stacji bazowych telefonii komórkowej powodujących u ludzi szereg dolegliwości.

Sąd wskazał, iż przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organy administracji powinny dokonać ustaleń faktycznych we wskazanym wyżej zakresie i od ich wyniku uzależnić dalszy przebieg postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła, reprezentowana przez pełnomocnika, Polska Telefonia Cyfrowa Spółka z o.o., zarzucając Sądowi I instancji:

I. naruszenie prawa materialnego:

1). przepisu § 2 ust 1 pkt 7 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. z 2004 roku, Nr 257 poz. 2573 ze zm.), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż do wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należą „instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowania wynosi nie więcej niż 5000 W, emitujące pole elektromagnetyczne o częstotliwości od 0,03 MHz do 300.000 MHz, gdy instalacje umieszczone są w odległości mniejszej niż 150 m od miejsc dostępnych, dla ludności”, podczas gdy powołany przepis za przedsięwzięcia takie uznaje instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej

anteny wynosi nie mniej niż 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego,

2). przepisu § 2 ust 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 oraz § 4 rozporządzenia poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż przy planowanym zamieszczeniu na projektowanej wieży kilku anten, należy zsumować maksymalną moc wszystkich anten, podczas gdy pomiaru równoważnej mocy promieniowania dokonuje się „dla pojedynczej anteny”, a ewentualnemu sumowaniu podlega wyłącznie moc anten działających w tym samym systemie (paśmie);

3). przepisu § 2 ust 1 pkt 7 i § 3 ust 1 pkt 8 rozporządzenia poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż (a) ewentualne zagospodarowanie działek graniczących bezpośrednio z działką, na której ma się znajdować planowana inwestycja „podważa ustalenia o obszarze niedostępnym dla ludzi”, podczas gdy odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego każdej z projektowanych anten to odcinek prostej, który wyznacza się wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anteny, co prowadzi do wniosku, iż pod tak wyznaczoną osią mogą znajdować się miejsca dostępne dla ludności oraz (b) ewentualne przesunięcie inwestycji o kilkadziesiąt metrów spowoduje „zmniejszenie bezpiecznej odległości do budynków”, podczas gdy odległość od budynków w terenie nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia powołanych przepisów, o ile zabudowania te nie znajdują się w osi głównej wiązki promieniowania anteny; a także:

II. naruszenie przepisów postępowania:

1). przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit c) oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. - w związku z art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, iż organy administracji nie przeprowadziły we własnym zakresie postępowania dowodowego w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy i nie ustaliły tegoż stanu faktycznego, w szczególności okoliczności odnoszących się do obliczenia równoważnej mocy promieniowania oraz odległości miejsc dostępnych dla ludności w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 7 lit b) rozporządzenia, a tym samym niezasadne przyjęcie przez Sąd, iż organy administracji obu instancji naruszyły art. 7 k.p.a. oraz art. 77 § i k.p.a.;

2). przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. - w związku z art. 80 k.p.a. oraz art. 75 § 1 k.p.a., poprzez błędne przyjęcie, iż organy administracji ustaliły stan faktyczny na podstawie dokumentów złożonych przez stronę, które w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie były wystarczające dla rozstrzygnięcia

sprawy, czym zdaniem Sądu organy administracji obu instancji naruszyły art. 80 k.p.a., gdy tymczasem dokumenty fachowe złożone w sprawie mogą stanowić dowód w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. i zostały prawidłowo ocenione i uwzględnione przez organy administracji; opisane w tym zarzucie naruszenie prawa procesowego doprowadziło WSA w konsekwencji również do naruszenia przepisu art. 75 § 1 k.p.a. (poprzez jego pominięcie i niezastosowanie), gdyż Sąd pośrednio odmówił mocy i wiarygodności dowodom zebranym w sprawie;

3). przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak zawarcia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jednoznacznych wskazań co do dalszego postępowania przed organem administracji.

W związku z powyższymi zarzutami strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy oraz o zasądzenie na rzecz Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie wniosło o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do unormowania art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Podstawy te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wobec niestwierdzenia nieważności postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny ogranicza swoje rozważania do oceny wskazanych w skardze kasacyjnej zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna analizowana pod tym kątem nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, co sprawia, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego, w postaci § 2 ust. 1 pkt 7 lit. b) rozporządzenia, § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 i § 4 rozporządzenia oraz § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia poprzez ich niewłaściwe zastosowanie oraz podniesione zarzuty naruszenia przepisów postępowania, w postaci art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. w

związku z art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 80 k.p.a. oraz art. 75 § 1 k.p.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. nie są trafne.

Skargę kasacyjną oparto na obu przewidzianych w art. 174 p.p.s.a. podstawach kasacyjnych, co zwykle powoduje rozpoczynanie kontroli od rozpoznania zarzutów naruszenia postępowania. Kontrola interpretacji i zastosowania prawa materialnego winna być poprzedzona kontrolą zarzutów naruszenia przepisów postępowania zwłaszcza wówczas, gdy te ostatnie wiążą się z argumentami wskazującymi na niewłaściwie przeprowadzoną sądową kontrolę, odnoszącą się do procesu ustalenia stanu faktycznego przez organy administracji. W tym kontekście należy odczytywać tezę wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2005 r. (sygn. akt FSK 618/04 - ONSAiWSA 2005/6/21), iż "dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd w zaskarżonym wyroku jest prawidłowy albo nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany przez Sąd przepis prawa materialnego".

Dwa pierwsze, zachowując chronologię skargi kasacyjnej, zarzuty naruszenia przepisów postępowania wynikają, według Autora skargi kasacyjnej, z wadliwej oceny postępowania dowodowego organów obu instancji dokonanej przez Sąd I instancji. Skoro zaś obu zarzuty uzasadnia się tą samą okolicznością, to według Składu Orzekającego NSA rozpoznane powinny być one łącznie zwłaszcza, że oba te zarzuty dotyczące naruszenia przez Sąd I instancji tych samych przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Według Autora skargi kasacyjnej Sąd I instancji błędnie przyjął, że dołączona do wniosku analiza oddziaływania inwestycji na środowisko nie jest wystarczającym, a więc w istocie, jedynym dowodem pozwalającym rozstrzygnąć w toku postępowania administracyjnego o tym czy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko, a zarazem błędnie przyjął, iż skoro organy obu instancji oparły swoje rozstrzygnięcie tylko na tej analizie, to w istocie nie przeprowadziły postępowania dowodowego i swoich rozstrzygnięć nie oparły na analizie całego materiału dowodowego. To błędne przekonanie Sądu I instancji, w ocenie Autora skargi kasacyjnej, skutkowało naruszeniem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 75 § 1 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a.

Rozumowanie powyższe nie jest trafne na gruncie treści przepisów, normujących proces ustalania i oceny stanu faktycznego. Stosownie do unormowania art. 7 k.p.a. stanowiącego, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz art. 77 § 1 k.p.a. stanowiącego, iż organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, to na organie administracji prowadzącym postępowanie spoczywa ciężar dowodu (por. teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 15 września 1992 r., sygn. akt SA/Lu 601/92 – niepubl.; wyrok NSA OZ w Gdańsku z dnia 16 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 92/98 – Lex nr 34945). To organ administracji powinien więc aktywnie dążyć do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA 1551/98 – Lex nr 48556; teza 2 wyroku NSA OZ w Krakowie z dnia 4 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Kr 1052/97 – Lex nr 33618; teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 – Lex nr 26517). Przy czym obowiązek ten spoczywa tak na organie administracji pierwszej instancji jak i w zakresie wyznaczonym przez art. 136 k.p.a. w związku z art. 138 § 2 k.p.a. na organie odwoławczym. Nie wyklucza to oczywiście obowiązku współprzyczynienia się strony do zapewnienia pełnego i wyczerpującego zebrania materiału dowodowego na drodze złożenia wyjaśnień bądź przytoczenia innych dowodów w sprawie (por. wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 4 grudnia 1996 r., sygn. akt SA/Łd 2620/95 – Lex nr 27407). Regułą jest jednak, że to organ administracji ma obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego, koniecznego do rozstrzygnięcia sprawy, co oznacza obowiązek podjęcia przez organ stosownych działań, między innymi przeprowadzenia z urzędu dowodów służących ustaleniu stanu faktycznego sprawy (por. teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 – Lex nr 26517; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SAB 198/98 – Lex nr 47254; teza 1 wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. IV SA 693/97 – Lex nr 48156; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA 1551/98 – Lex nr 48556; wyrok NSA z dnia 30 września 1999 r., sygn. akt IV SA 1468/97 – Lex nr 47791). Zatem Sąd I instancji zasadnie przyjął, że organy administracji obu instancji, opierając swoje rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie jedynie na podstawie przedłożonej wraz z wnioskiem analizie oddziaływania inwestycji na środowisko, w istocie nie przeprowadziły w sprawie postępowania dowodowego.

Dlatego nie można uznać za usprawiedliwiony zarzut naruszenia przez Sąd I instancji tak art. 7 k.p.a. jak i art. 77 § 1 k.p.a.

Zgodnie natomiast z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Przepis ten statuuje w postępowaniu administracyjnym zasadę swobodnej oceny dowodów. Swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolę, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, do których między innymi zaliczymy konieczność opierania się na materiale dowodowym zebrany przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa oraz obowiązek oparcia dokonania przez organ oceny konkretnych okoliczności faktycznych w kontekście wszechstronnej ocenie całokształtu materiału dowodowego Z przepisu art. 80 wynika również, że "wniosek dotyczący okoliczności faktycznych powinien być oparty na rozpoznaniu wszystkich dowodów w sprawie" (A. Wróbel w M. Jaśkowska, A. Wróbel *Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie II.*, Zakamycze 2005, s. 510 za E. Iserzon [w:] *Komentarz IV*, 1970, s. 155).

Oparcie więc rozstrzygnięć w sprawie administracyjnej, której kontrola legalności dokonana została zaskarżonym wyrokiem, jedynie na jednym dowodzie, bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, w sytuacji gdy istnieją okoliczności faktyczne (rów melioracyjny przebiegający na terenie inwestycji) wymagające tak zbadania jak i oceny ich wpływu na przydatność analizy dla oceny potrzeby sporządzania raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, stanowi naruszenie art. 80 k.p.a. Zatem Sąd I instancji przyjmując w motywach zaskarżonego wyroku, że zarówno zaskarżona decyzja jak i decyzja utrzymana nią w mocy wydane zostały z naruszeniem art. 80 k.p.a. nie naruszył tegoż przepisu. Zasadnie bowiem Sąd ten przyjął, że obie decyzje wydane zostały z naruszeniem art. 80 k.p.a.

Skład Orzekający NSA orzekający w niniejsze sprawie nie dopatrył się także naruszenia przez Sąd I instancji art. 75 § 1 k.p.a.

Przepis ten nakłada na organ administracji publicznej obowiązek dopuszczenia jako dowodu nie tylko środków dowodowych wymienionych w jego zdaniu drugim m.in. dokumentów, lecz "wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". Z brzmienia tego przepisu wynika, że przez pojęcie dowodu należy rozumieć także inne dowody nie wymienione wyraźnie w tym przepisie. Sąd I instancji nie kwestionuje bowiem w motywach zaskarżonego wyroku zasadności

dopuszczenia w postępowaniu administracyjnym dołączonej do wniosku analizy oddziaływania inwestycji na środowisko jako dowodu, ale wskazuje, iż dokument ten nie może być jedynym dowodem w sprawie. O naruszeniu art. 75 § 1 k.p.a. można mówić zaś jedynie w przypadku kwestionowania jakiegoś przedmiotu jako dowodu.

Nie można również, w ocenie Składu Orzekającego w niniejsze sprawie, mówić o naruszeniu przez Sąd I instancji art. 8 k.p.a. Wskazując organom administracyjnym obu instancji, jak wynika z powyższych rozważań, uzasadnione wady przeprowadzonego przez nie postępowania, Sąd I instancji pośrednio, przeciwnie do poglądu strony skarżącej, wpływa na to, aby prowadzone przez organy postępowanie administracyjne pogłębiało zaufanie obywateli do organów Państwa oraz pozytywnie wpływało na świadomość i kulturę prawną obywateli. Postępowanie administracyjne organów obu instancji dotknięte wskazanymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wadliwościami skutkującymi naruszeniem art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. nie realizuje bowiem dyrektywy zawartej w art. 8 k.p.a., będącej w dodatku normą o charakterze zasady prawa.

Skoro zaś, jak wynika z powyższych rozważań, nie można uznać za zasadne zarzutów naruszenia przez Sąd I instancji art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 75 § 1 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. to tym samym niezasadny jest zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a., których naruszenie powiązane zostało z naruszeniem powyższych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stwierdzenie bowiem przez Sąd I instancji naruszenia przez organy administracji obu instancji przepisów art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. w pełni uzasadniało zastosowanie przez ten sąd art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. Danie natomiast wyrazu tym uchybieniom organów administracji obu instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, biorąc pod uwagę konstrukcję tego uzasadnienia, w pełni odpowiada wymogom art. 141 § 4 p.p.s.a.

W ocenie składu NSA orzekającego w niniejszej sprawie za zasadny nie może być uznany także zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak zawarcia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jednoznacznych wskazań co do dalszego postępowania przed organami administracji.

Odnosząc się do tego zarzutu należy podkreślić, że art. 141 § 4 p.p.s.a., normując wymóg iż, w określonej sytuacji, uzasadnienie powinno zawierać wskazania co do dalszego postępowania, nie przesądza o tym, jak wskazania te mają być w uzasadnieniu zawarte. To, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku sąd enumeratywnie nie wskazał, co ponownie rozpoznając sprawę zrobić powinny organy

administracji obu instancji, uwzględniając całość tego uzasadnienia, nie budzi wątpliwości co do tego co ponownie rozpoznając sprawę zrobić powinny organu aby usunąć stwierdzone w zaskarżonym wyroku wadliwości postępowania administracyjnego. Już tylko gwoli zapewnienia zupełności niniejszych rozważań wspomnieć należy, że wszelkie wadliwości postępowania administracyjnego stwierdzone zaskarżonym wyrokiem dotyczyły postępowania dowodowego. nie może to oznaczać czegoś innego niż to, że organy administracji obu instancji ponownie rozpoznając sprawę powinny prowadzić postępowanie tak, aby nieaktualne były wszelkie zastrzeżenia, które co do przebiegu postępowania, zgłosił Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Wszystkie podniesione przez Autora skargi kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego związane są z niewłaściwym zastosowaniem wskazanych w zarzutach przepisów prawa materialnego.

Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego, polega głównie na tzw. błędzie subsumpcji, czyli na wadliwym uznaniu, że ustalony w sprawie stan faktyczny odpowiada hipotezie określonej normy prawnej. Ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego, skierowanego na to uchybienie, może zatem być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., sygn. akt I FSK 503/09 – Lex nr 510713). Jeżeli zaś Autor skargi kasacyjnej podnosząc zarzut naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania kwestionuje prawidłowość ustaleń faktycznych, które legły u podstaw zaskarżonego wyroku, i preferuje zarazem stan faktyczny sprawy uznawany przez siebie za prawidłowy, nie może skutecznie podnosić zarzutu naruszenia prawa materialnego poprzez jego niewłaściwe zastosowanie.

Już tylko z tego powodu podniesione w sprawie niniejszej zarzuty naruszenia prawa materialnego nie zasługują na uwzględnienie. Z jednej strony bowiem Autor skargi kasacyjnej, podnosząc zarzuty naruszenia przepisów postępowania, podważa w istocie prawidłowość poczynionych przez Sąd I instancji ustaleń faktycznych, wskazując, że sąd ten wadliwie ustalił stan faktyczny sprawy (wadliwie skontrolował ustalanie stanu faktycznego sprawy przez organy administracji), a z drugiej strony zarzuca temuż Sądowi niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego, których prawidłowe zastosowanie może mieć miejsce jedynie w bezspornym, prawidłowo ustalonym stanie faktycznym.

Ponadto analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wskazuje, że osiã rozważeń Sądu I instancji były zagadnienia procesowe dotyczące postępowania dowodowego przed organami administracji obu instancji. Sąd I instancji uznał, że zaskarżona decyzja jak i decyzja utrzymana nią w mocy wydane zostały z naruszeniem art. 7 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a. czemu *expressis verbis* dał wyraz na stronie 4 w akapicie 1-szym uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Dalsza część uzasadnienia zaskarżonego wyroku uzasadnia zaś stwierdzone przez Sąd I instancji uchybienia. W żadnej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku Sąd I instancji nie wskazuje na jakiegokolwiek bezpośrednie skutki prawne, które miałyby znaczenie dla oceny legalności zaskarżonej decyzji i decyzji poprzedzającej ją a związane byłyby z wykładnią czy stosowaniem przepisów prawa materialnego przez organy administracji obu instancji. W sprawie sądowoadministracyjnej zakończonej zaskarżonym wyrokiem Sąd I instancji nie zastosował więc ani § 2 ust. 1 pkt 7 lit. b) rozporządzenia, ani § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 i § 4 rozporządzenia ani też § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia. Również dlatego podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego są niezasadne.

Nie można wszak uznać za zastosowanie przepisu prawa materialnego przytoczenie (mniej lub bardziej dosłowne) na stronie 5 w akapicie 4 uzasadnienia zaskarżonego wyroku treści § 2 ust. 1 pkt 7 lit. b) rozporządzenia czy powołanie § 2 ust. 1 pkt 7 b), § 3 ust. 1 pkt 8 f) na stronie 6 uzasadnienia zaskarżonego wyroku. W obu bowiem przypadkach nie mamy do czynienia ze stosowaniem tych przepisów, ale z ich przytoczeniem bądź powołaniem celem zilustrowania ustaleń organów administracji obu instancji poczynionych w sprawie w oparciu o dołączoną do wniosku analizę.

Również w przypadku zarzutu naruszenia § 4 rozporządzenia nie można przyjąć, aby przepis ten był stosowany przez Sąd I instancji. Powołanie się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku na ten przepis ilustruje bowiem jedynie wadę, którą w ocenie Sądu I instancji, posiada dołączona do wniosku analiza jako materiał dowodowy. Sąd I instancji w swoich wywodach zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wskazuje, że w toku postępowania administracyjnego dokonano wadliwej wykładni bądź niewłaściwego zastosowania § 4 rozporządzenia.

Mając na uwadze powyższe wywody Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Marcin Sikorski