

Naczelny Sąd Administracyjny
Ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 21.09.2010 r.
Sygn. akt II OSK 925/09

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Adw. Andrzej Grądzki
Kancelaria Adwokacka
Pełn. Stow. „Prawo do Życia”
Ul. Mostowa 7
87-100 Toruń

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła odpis orzeczenia z dnia 8 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK 925/09 w sprawie ze skargi kasacyjnej Ogólnopolskiego Stow. Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1683/08 w sprawie ze skargi Ogólnopolskiego Stow. Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie na decyzję Ministra Środowiska w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Zał.

- odpis orzeczenia

Kierownik Sekretariatu
z up.
Mariusz Szufnara
starszy sekretarz sądowy



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 czerwca 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Małgorzata Stahl
}	Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak /spr./
	Sędzia del. WSA Mieczysław Górkiewicz
Protokolant	Mariusz Szufnara

po rozpoznaniu w dniu 8 czerwca 2010 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom
„Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 12 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SAWa 1683/08
w sprawie ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania
Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie
na decyzję Ministra Środowiska
z dnia 22 września 2008 r. nr DOOŚoa-2820-711/07/08/SM
w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie;
2. zasądza od Ministra Środowiska na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie kwotę 400 (czteryście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 12 grudnia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie na decyzję Ministra Środowiska z dnia 22 września 2008 r. nr DOOŚoa-2820-711/07/08/SM w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu Sąd i instancji wskazał, że w dniu 11 kwietnia 2007 r. wpłynął do Urzędu Miasta Radomsko wniosek Polskiej Telefonii Cyfrowej „Centertel” sp. z o.o. w Warszawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej poprzez wymianę i montaż systemów antenowych na istniejącej wieży zlokalizowanej na działce ew. nr 484 w obrębie Szczepocice Rządowe w gminie Radomsko.

Wójt Gminy Radomsko pismem z dnia 8 maja 2007 r. zwrócił się do Wojewody Łódzkiego o uzgodnienie środowiskowych uwarunkowań na etapie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na planowane przedsięwzięcie.

Decyzją z dnia 19 listopada 2007 r. Wojewoda Łódzki umorzył postępowanie wszczęte z wniosku Wójta Gminy Radomsko.

Jednobrzmiące odwołania od powyższej decyzji wnieśli Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” w Rzeszowie, Agnieszka Majchrzak, Artur Majchrzak, Dariusz Przerada i Regina Stachura. Podnieśli, że rozstrzygnięcie organu powinno zapaść w formie postanowienia. Zarzucili także brak ustaleń co do faktycznego wzrostu promieniowania po rozbudowie przedmiotowej stacji bazowej powołując się na § 2 ust. 2 pkt 1 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 ze zm.).

Decyzją z dnia 22 września 2008 r. Minister Środowiska utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji o umorzeniu postępowania uzgodnieniowego. W uzasadnieniu wskazano, że organ I instancji powinien był wydać postanowienie o odmowie uzgodnienia planowanego przedsięwzięcia, a nie decyzję o umorzeniu postępowania uzgodnieniowego. Organ odwoławczy nie uchylił wydanej decyzji, gdyż

byłoby to sprzeczne z ekonomią procesową (przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organ I instancji również nie mógłby uzgodnić planowanego przedsięwzięcia) oraz art. 138 § 2 k. p.a.

Organ odwoławczy podniósł, że planowane przedsięwzięcie nie należy do przedsięwzięć, dla których organem właściwym do dokonania uzgodnień był wojewoda. Wskazano, że anteny będą zawieszane na istniejącej wieży o wysokości ok. 50,5 m. Nowe anteny sektorowe BSA004 i BSA001 charakteryzują się równoważną mocą promieniowania izotropowo odpowiednio 1007 W i 4967 W, co oznacza, że spełniony jest warunek dotyczący mocy pojedynczej anteny określony w § 2 ust. 1 pkt 7 lit. a/ i lit. b/ rozporządzenia, gdyż anteny BSA004 mają moc poniżej 2000 W, natomiast anteny BSA001 mają moc powyżej 2000 W, a poniżej 5000 W. W ocenie organu, w zasięgu strefy promieniowania nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności, ponieważ anteny będą zawieszane na wysokości ok. 49 m, a najniższa wysokość, na jakiej wystąpią obszary pól o poziomach wyższych niż $0,1 \text{ W/m}^2$ to ponad 38,2 m. Przestrzeń ta nie jest dostępna dla ludności, gdyż wysokość zabudowań znajdujących się w kierunku północnym i wschodnim wynosi 14 m n.p.t., a teren na pozostałych kierunkach nie jest zabudowany.

Skargę na powyższą decyzję Ministra Środowiska wniosło skarżące stowarzyszenie.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że planowane przedsięwzięcie, biorąc pod uwagę jego parametry, nie należy do żadnej z kategorii przedsięwzięć określonych w § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia. Jak wynika bowiem z raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko anteny BSA004 mają moc 1007 W. Natomiast anteny BSA001 mają moc 4967 W, więc spełniona jest co do nich przesłanka mocy z § 2 ust. 1 pkt 7 lit. a/ rozporządzenia. Nie jest jednak spełniona przesłanka odległości miejsc dostępnych dla ludności od źródła elektrycznego. Wspomniany przepis określa ją jako nie mniejszą niż 100 m, liczoną wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anteny. Odległość tą wyznacza się przy uwzględnieniu azymutu i pochylenia osi głównej wiązki. Skoro anteny mają być zawieszane na wysokości ok. 49 m, to – stosownie do raportu oddziaływania na środowisko – najniższa wysokość, na jakiej wystąpią obszary pól o poziomach wyższych niż $0,1 \text{ W/m}^2$ stanowiących maksymalną wartość dla ludności wynosi ponad 38,2 m. Nie jest to miejsce dostępne dla ludności. Przestrzeni dostępnej dla ludności nie można utożsamiać z przestrzenią, w której człowiek może teoretycznie się znaleźć. Przyjmując tego rodzaju założenie należałoby uznać, że teoretycznie człowiek może znaleźć się wszędzie, chociażby

przez krótką chwilę, jeśli dysponuje niezbędnymi do tego środkami technicznymi. Przez przestrzeń dostępną dla ludności należy, zdaniem Sądu I instancji, rozumieć przestrzeń, w której z punktu widzenia zasad doświadczenia życiowego ludzie mogą stale przebywać. W niniejszej sprawie przestrzeń na wysokości 38,2 m należałoby uznać za dostępną dla ludności, gdyby znajdował się tam budynek mieszkalny lub biurowy o tej wysokości. Z treści załączonej do raportu oddziaływania na środowisko mapy wynika, że przestrzeń na wysokości 38,2 m nie jest tego rodzaju miejscem.

Skarżący zarzucił naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia, ponieważ organ nie dokonał oceny wzrostu emisji pola elektromagnetycznego. W ocenie Sądu I instancji, zarzut ten jest nieuzasadniony. Przepis ten na wstępie wyraźnie wskazuje, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają przedsięwzięcia realizowane na terenie zakładu lub obiektu zaliczonego do przedsięwzięć, o których mowa w dalszej części tego przepisu. Należy w związku z tym zaznaczyć, że skarżący nie wskazał żadnych okoliczności uprawdopodobniających, że przedmiotowe przedsięwzięcie ma być realizowane na terenach, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 zdanie wstępne rozporządzenia. Nie było więc przesłanek, aby organ badał czy i ewentualnie – jaki nastąpi wzrost emisji, o którym mowa w tym przepisie.

Sąd I instancji nie uznał za zasadny zarzut nieuwzględnienia istniejącego już promieniowania wywołanego pracą innej stacji bazowej telefonii komórkowej. Stosownie bowiem do § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia podstawą kwalifikacji przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagają sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko jest równoważna moc promieniowania izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny. Dla kwalifikacji tej nie ma więc znaczenia, że w pobliżu mogą znajdować się inne anteny.

Twierdzenie, że organ kwestionując konieczność dokonywania uzgodnienia przekroczył swoje uprawnienia jest zdaniem Sądu I instancji bezpodstawne. Wojewoda, a w II instancji – Minister Środowiska są organami administracji, które – w stanie prawnym obowiązującym w dniach wydania zaskarżonej decyzji i decyzji organu I instancji – dokonywały uzgodnienia planowanego przedsięwzięcia z punktu widzenia przyznanych mu przepisami prawa kompetencji. W sytuacji, gdy w świetle obowiązujących przepisów prawa danego rodzaju inwestycja nie podlega uzgodnieniu przez te organy, obowiązkiem organu administracji, do którego zwrócono się o dokonanie uzgodnienia było wydanie orzeczenia stwierdzającego brak konieczności dokonywania uzgodnienia. Przekroczenie przez organ administracji uprawnień

nastąpiłoby wówczas, gdyby dokonał uzgodnienia, w sytuacji gdy przedsięwzięcie takiego uzgodnienia przez ten organ nie wymaga.

Sąd I instancji wyjaśnił ponadto, że wątpliwości co do rodzaju rozstrzygnięcia powstają, gdy postępowanie uzgodnieniowe staje się bezprzedmiotowe. W przypadku bezprzedmiotowości postępowania, które rozstrzygane jest poprzez wydanie postanowienia, możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze rozwiązanie polega na zastosowaniu przez analogię art. 105 § 1 k.p.a. i wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania. Drugie rozwiązanie polega na wydaniu postanowienia zawierającego rozstrzygnięcie negatywne, ze wskazaniem w jego uzasadnieniu, iż powodem jego wydania jest bezprzedmiotowość postępowania. Organ uzgodnieniowy stwierdzając bezprzedmiotowość prowadzonego przez siebie postępowania uzgodnieniowego powinien więc wydać postanowienie o odmowie uzgodnienia planowanej do zrealizowania inwestycji zaś w uzasadnieniu wskazać, iż postępowanie stało się bezprzedmiotowe, gdyż uzgodnienie nie jest wymagane.

Sąd I instancji opowiedział się za tym drugim rozwiązaniem. Wydanie rozstrzygnięcia – w tym przypadku decyzji – o umorzeniu postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości uznać należy za uchybienie, jednakże uchybienie to nie jest na tyle istotne, by mogło być podstawą uchylenia zaskarżonego postanowienia. Uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji tylko w tym celu, by organ wydał postanowienie o odmowie uzgodnienia planowanej inwestycji nie zmieni faktu, iż uzgodnienie tych organów nie jest w świetle przepisów wymagane. Uchylenie zaskarżonej decyzji spowodowałoby wydanie co do istoty tożsamego orzeczenia, tylko orzeczenie to byłoby wyrażone przy użyciu innych słów. Istota rozstrzygnięcia nie uległaby zmianie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło skarżące stowarzyszenie. Zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego:

– art. 77, art. 10, art. 77 oraz art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ oraz art. 174 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

– art. 105 k.p.a. w związku z art. 106 § 5 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 2 oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a. w związku z art. 48 ust. 2 pkt 1 lit. a/ w powiązaniu z art. 378 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a/ oraz art. 174 ust. 1 p.p.s.a.

– art. 10 w związku z art. 81 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a.,

– art. 46a ust. 4 pkt 1 oraz 4, art. 49 ust. 3 w powiązaniu z art. 51 ust. 8 pkt 1 oraz 2 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 145 § 1 pkt 2 w powiązaniu z art. 174 ust. 1 p.p.s.a.,

– art. 135, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 31 pkt 3, art. 21, art. 64 ust. 1, 2, 3, art. 68 ust. 1 oraz 4 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W świetle art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej zwanej p.p.s.a.) – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeśli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 7, 77 oraz 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a. jest trafny. W toku postępowania administracyjnego organy administracji publicznej nie podjęły kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Zmiana stanu prawnego w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na planowane przedsięwzięcie na etapie uzgodnienia wymagała rozważenia czy dane przedsięwzięcie jest inwestycją wymagającą sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a więc dokonania kwalifikacji przedsięwzięcia, czy też jest przedsięwzięciem niewymagającym przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny

oddziaływania na środowisko kończącego się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dane dotyczące parametrów technicznych inwestycji przedstawione w wyroku Sądu I instancji zostały podane z raportu o oddziaływaniu na środowisko złożonym przez inwestora na etapie wystąpienia o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organy nie poczyniły własnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego, ale oparły się na ustaleniach poczynionych przez inwestora. Raport o oddziaływaniu na środowisko jest tylko jednym z dowodów w sprawie, który nie jest sporządzony przez biegłego i nie może zastąpić swobodnej oceny dowodów. Ponadto, organy nie wyjaśniły czy wymiana i montaż systemów antenowych spowoduje wzrost emisji, co ma istotny wpływ na nową kwalifikację przedsięwzięcia, ponieważ ustalenia Raportu wymagają ponownej oceny po nowelizacji zastosowanych w tej sprawie przepisów i zawartych w nich kryteriów oceny inwestycji.

Wyrok Sądu I instancji zawiera informacje określające rodzaje anten planowanych do instalacji, tj. anteny sektorowe BSA004 o mocy 1007W oraz anteny BSA001 o mocy 4967 oraz wyjaśnia znaczenie pojęcia „miejsca dostępne dla ludności”. Lakonicznie potraktowano pojęcie „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny”. Istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy jest pojęcie „odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny”, które oznacza odcinek prostej, który wyznacza się wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anteny uwzględniając azymut i pochylenie tej osi. Należy zaznaczyć, iż określenie odległości dokonuje się dla istniejącego stanu zagospodarowania otoczenia instalacji. W niniejszej sprawie najniższa wysokość na jakiej występują obszary pól o poziomach wyższych niż $0,1 \text{ W/m}^2$ stanowiących maksymalną wartość dla ludności wynosi ponad 38,2 m. Zgodnie ze stanem zagospodarowania na terenie będącym miejscem instalacji anten nie ma budynków znajdujących się na wysokości 38,2 m². Wysokość zabudowań znajdujących się w kierunku północnym i wschodnim wynosi 14 m npt a teren na pozostałych kierunkach nie jest zabudowany. Oznacza to, iż na tej wysokości są to miejsca niedostępne dla ludności. Wskazanie tej odległości znajduje się w raporcie o oddziaływaniu na środowisko.

Po drugie, zarzut naruszenia art. 105 k.p.a. oraz art. 106 § 5 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ jest trafny. W przedmiotowej sprawie Wojewoda Łódzki powinien ewentualnie odmówić uzgodnienia wskazując w uzasadnieniu, iż przedmiotowa inwestycja uzgodnienia nie wymagała. Wydanie decyzji o umorzeniu postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości zamiast postanowienia o odmowie uzgodnienia planowanej do zrealizowania inwestycji także należy uznać za istotne uchybienie procesowe. Organ uzgodnieniowy przekroczył swoje uprawnienia, ponieważ jest uprawniony do wydania postanowienia o uzgodnieniu lub odmowie uzgodnienia. Wydając decyzję o umorzeniu postępowania w postępowaniu uzgodnieniowym z powodu jego bezprzedmiotowości wkroczył w istocie w kompetencje organu prowadzącego postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji w zakresie oceny dalszego prowadzenia postępowania w tej sprawie. Ponadto brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne w danej sprawie nie powoduje, że to postępowanie staje się bezprzedmiotowym w świetle art. 105 § 1 k.p.a. lecz może tylko oznaczać ewentualnie bezzasadność żądania strony (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 1989 r. sygn. akt SAWr 957/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 22). Dlatego też jeżeli istnieje stan faktyczny, który podlega uregulowaniu przez organ administracji publicznej na wniosek strony to dane postępowanie nie może być uznane za bezprzedmiotowe. Należy także podkreślić, że niedopuszczalnym jest orzekanie przez właściwe organy, których działanie kontroluje Sąd I instancji tylko w oparciu o wnioski zawarte w opracowaniu przedłożonym przez jedną ze stron postępowania, tj. „Raportcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” nr 09/2007/2/T opracowanym na zlecenie inwestora przez mgr inż. Marcina Wiśniewskiego w marcu 2007 r., a także „Analizę Środowiskową i Kwalifikację Przedsięwzięcia” autorstwa mgr inż. Łukasza Bocha i mgr inż. Marii Stankiewicz. Wynika to z tego, że wbrew twierdzeniom Sądu I instancji właściwe organy w tej sprawie nie dokonały w tym zakresie własnych ustaleń. Oznacza to, że w istocie oparły swoje rozstrzygnięcia na ustaleniach faktycznych niepoczynionych samodzielnie lecz tylko przez autorów wyżej powołanych dokumentów, które są przecież dowodem podlegającym swobodnej ocenie dowodów. Nie są to bowiem dokumenty urzędowe w świetle art. 76 § 1 k.p.a., a ponadto nie mogą stanowić jedyne źródła materiału faktycznego sprawy, w celu ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Oznacza to, czego nie dostrzegł Sąd I instancji, że to organ administracji publicznej powinien rozpatryć wszystkie okoliczności sprawy, podejmując w tym celu wszelkie niezbędne kroki do dokładnego

wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. W postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje bowiem formalna teoria dowodowa, w świetle której daną okoliczność można udowodnić wyłącznie przy pomocy danego, a nie innego środka dowodowego, ani też zasada, że rola organu orzekającego to rola biernego podmiotu oczekującego na dowody zaoferowane przez stronę. Natomiast zasada oficjalności (art. 7, art. 75 k.p.a.) wymaga, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmowały wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia i załatwienia sprawy i dopuszczały jako dowód wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem, czyli żeby z urzędu przeprowadzały dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2000 r. sygn. akt V SA 948/00, publ. Lex nr 50114). Uwzględniając powyższe Sąd I instancji naruszył prawo procesowe, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 105 § 1 oraz art. 7 i 77 § 1 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, oddalając skargę na decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie decyzji środowiskowej, bez dokładnego wyjaśnienia sprawy. Natomiast zarzuty kasacyjne dotyczące naruszenia prawa materialnego będą mogły być rozpatrzone dopiero po ustaleniu prawidłowego stanu faktycznego w tej sprawie.

Po trzecie, zarzut naruszenia art. 10 w związku z art. 81 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ oraz art. 174 ust. 2 (w istocie chodzi tu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a.) jest chybiony. Strona skarżąca miała możliwość zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzania się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Jednak z powodu zmiany stanu prawnego w trakcie prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji właściwe organy mogły przeprowadzić rozprawę administracyjną w trybie art. 89 § 2 k.p.a. Brak przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w toku postępowania nie powoduje jednak, iż strona została pozbawiona prawa do czynnego udziału w postępowaniu przed organem administracji publicznej w danej instancji.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 cyt. ustawy p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 cyt. ustawy p.p.s.a.