



II SA/Lu 571/08 - Wyrok WSA w Lublinie

Data orzeczenia	2008-12-16	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2008-08-14	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie	
Sędziowie	Leszek Leszczyński /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6139 Inne o symbolu podstawowym 613	
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchyłono decyzję I i II instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 7, art. 77 par. 1, art. 80, art. 84 par. 1, art. 107 par. 3 oraz art. 138 par. 1 pkt 1.. <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i>	

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędziowie Sędzia NSA Leszek Leszczyński (sprawozdawca), Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz, Protokolant Asystent sędziego Marcin Małek, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 listopada 2008 r. sprawy ze skarg Stowarzyszenia [...] w L. i Stowarzyszenia [...] w Ś. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie umorzenie postępowania w sprawie dotyczącej środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta Miasta z dnia [...] r., znak: [...]; II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w na rzecz skarżącego Stowarzyszenia [...] kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia [...], nr [...] Prezydent Miasta L., po wznowieniu postępowania postanowieniem dnia [...], znak: [...] i ponownym rozparzeniu sprawy dotyczącej wniosku P. T. C. Sp. z o. o. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci [...] przy ul. N. 195m w L., uchylił ostateczną decyzję z dnia 27 czerwca 2006 r., wydaną z upoważnienia Prezydenta Miasta L., znak: [...] o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację ww. przedsięwzięcia oraz umorzył postępowanie w sprawie dotyczącej wniosku o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację tego przedsięwzięcia.

Po wydaniu decyzji z dnia 27 czerwca 2006 r., organ I instancji powziął informację, na skutek wniosku B. Z., że nie brała ona udziału bez swojej winy w zakończonym już postępowaniu. Strona stała się bowiem przed podjęciem decyzji właścicielką działki sąsiedniej w stosunku do działki, na której ma być zlokalizowane przedmiotowe przedsięwzięcie. Okoliczność ta dała podstawę do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną.

Organ I instancji działając na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił decyzję dotychczasową stwierdzając, iż zachodzą podstawy do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. i wydał nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy, treścią której było umorzenie postępowania administracyjnego.

Organ I instancji uznał, że postępowanie w rozpatrywanej sprawie jest bezprzedmiotowe ze względu na fakt wejścia w życie w dniu 31 sierpnia 2007 r. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Organ wskazał, iż w wyniku zmiany tej sytuacji prawnej, realizacja przedmiotowej stacji bazowej nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w trybie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Organ administracyjny ponadto ustalił, że dla terenu obejmującego nieruchomości przewidywaną pod przedmiotowe przedsięwzięcie obowiązuje Uchwała nr 1688/LV/2002 Rady Miejskiej w L. z dnia 26 września 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta L. - część II (Dz. Urz. Woj. Lub. Nr 124, poz. 2671 z 24 października 2002 r.). W związku z tym lokalizowanie tej inwestycji następuje na podstawie ustaleń planu miejscowego i nie ma podstaw prawnych do wydania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Część działki nr 4 przy ul. N. 195m, na której projektowana jest inwestycja, należy do terenu aktywności gospodarczej AG z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod różnego rodzaju działalność produkcyjno-wytwórczą i składowo-magazynową (§ 36 ww. Uchwały). Ponadto § 19 tej ustawy przewiduje na tym terenie realizację innych koniecznych urządzeń obsługi technicznej nieprzewidzianych w planie, w ilości i zakresie niezbędnym dla zaspokojenia potrzeb użytkowników, do których zalicza się także stacje bazowych telefonii komórkowych. Organ po zbadaniu legalności przedmiotowej decyzji nie stwierdził również kolizji z innymi ustaleniami przewidzianymi dla obowiązujących dla tego terenu stref polityki przestrzennej.

Następnie badając przesłanki z art. 46 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustalili, że planowane przedsięwzięcie nie może znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 i że nie jest przewidziane w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Organ administracji wskazał, że obowiązującym aktem wykonawczym w tym przedmiocie jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. (Dz. U. z 2007 r., nr 158, poz. 1105) zmieniające rozporządzenie 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.), które weszło w życie w dniu 31 sierpnia 2006 r. Zmiana objęła przepis § 2 ust. 1 pkt 7, zgodnie z którym radiolinie są wyłączone spod obowiązku sporządzania raportu oddziaływaniu na środowisko. Wskazują na to przede wszystkim: częstotliwość (pasmo pracy) anten wchodzących w skład planowanego przedsięwzięcia, równoważna moc promieniowania izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny oraz odległość środka elektrycznego anteny wyznaczana od miejsc dostępnych dla ludności wzdłuż głównej osi promieniowania anteny. Organ dokonując analizy zgromadzonego materiału, oparł swoje stanowisko głównie na takich dokumentach jak: Wyjaśnienia Ministra Środowiska do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r., Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko załączony do wniosku inwestora, opracowanie "Kwalifikacja przedsięwzięcia stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci [...] sporządzone przez firmę E. N. T. Sp. z o.o. oraz Opinia w zakresie oddziaływania pól elektromagnetycznych na środowisko i ludzi z uwzględnieniem stacji bazowych telefonii komórkowych na terenie miasta L., sporządzona na zlecenie Urzędu Miasta L.

W konsekwencji organ stwierdził, iż w stanie prawnym obowiązującym w chwili wydania decyzji oraz w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, brak jest podstaw prawnych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację omawianego przedsięwzięcia. Zatem działając w oparciu o art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. organ przyjął, że obowiązek rozstrzygnięcia istoty sprawy administracyjnej rozumieć należy szeroko, tzn. obejmuje on również wydanie rozstrzygnięcia w postaci umorzenia postępowania.

Organ odwoławczy po rozpatrzeniu odwołań PTC sp. z o.o., Stowarzyszenia Ekologicznego O., Stowarzyszenia P. E. reprezentowanego przez radcę prawnego - S. D. oraz B. Z. reprezentowanej przez Z. G., decyzją z dnia [...], nr [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. uznało, że organ I instancji prawidłowo oparł swoje rozstrzygnięcie na przepisach obowiązujących w dniu orzekania, bowiem istotą wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji jest powrót sprawy do odpowiedniego stadium postępowania instancyjnego. Odstępstwo od powyższej zasady dotyczy tylko decyzji deklaratoryjnych. Ponadto po uchyleniu ostatecznej decyzji obowiązek wydania nowej decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty może polegać na wydaniu decyzji o umorzeniu postępowania, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. W sprawie tej zaistniała bowiem przesłanka umorzenia postępowania w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a. Bezprzedmiotowość postępowania zaistniała ze względu na zmianę obowiązujących przepisów dotyczących kwalifikacji przedsięwzięcia do sporządzenia raportów o oddziaływaniu na środowisko i wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia. W ocenie organu odwoławczego, w związku ze zmianą przepisów dotyczących kwalifikacji przedsięwzięcia do sporządzenia raportów o oddziaływaniu na środowisko i wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia, planowana inwestycja, której dotyczył złożony w niniejszej sprawie wniosek nie jest obecnie zaliczana do mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, dla której wymagane byłoby uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację tego przedsięwzięcia.

Wniosek taki - w ocenie organu odwoławczego - wynika z opracowania "Kwalifikacja przedsięwzięcia stacja bazowa sieci [...]" sporządzonego przez E. N. T. Sp. z o.o., z "Ekspertyzy dotyczącej oddziaływania stacji bazowej nr 27072 (ul. N. 195m L.) na otoczenie" oraz z "Opinii w zakresie oddziaływania pola elektromagnetycznego na środowisko i ludzi z uwzględnieniem stacji bazowych telefonii komórkowej na terenie Miasta L." sporządzonej na zlecenie organu pierwszej instancji przez biegłych z Zakładu Kompatybilności Elektromagnetycznej Instytutu Łączności w W. Organ odwoławczy dokonując oceny tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi oparł się na ustaleniach faktycznych zawartych w "Opinii w zakresie oddziaływania pola elektromagnetycznego na środowisko i ludzi z uwzględnieniem stacji bazowych telefonii komórkowej na terenie Miasta L." mimo tego, że - jak stwierdził w uzasadnieniu - istniała możliwość ustalenia tego przez organ administracji na podstawie mapy ewidencyjnej sporządzonej dla terenu, na którym usadowiono objętą wnioskiem inwestycję.

Dokonując zaś oceny zarzutów zawartych w odwołaniu Stowarzyszenia Ekologicznego "O." organ odwoławczy stwierdził, że ze względu na to, iż nie może on rozpoznać tego odwołania nie może też odnieść się do zawartych w nim zarzutów. Brak możliwości rozpoznania powyższego odwołania wynika zdaniem organu odwoławczego z tego, że Stowarzyszeniu Ekologicznemu "O." nie przysługuje przymiot strony niniejszego postępowania administracyjnego, gdyż stosownie do uormowania art. 33 ustawy Prawo ochrony środowiska, organizacje ekologiczne, które uzasadniają to miejscem swojego działania, zgłaszają chęć swojego uczestniczenia w określonym postępowaniu administracyjnym wymagającym udziału społeczeństwa i złożą uwagi lub wnioski w ramach tego postępowania, uczestniczą w tym postępowaniu na prawach strony. Ze statutu Stowarzyszenia Ekologicznego "O." wynika zaś, iż teren jego działania nie jest tożsamy z miejscem, na którym usadowiona jest inwestycja, której dotyczy niniejsze postępowanie.

Skargę na ww. decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie złożyło Stowarzyszenie P. E. wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zaskarżonej decyzji Stowarzyszenie zarzuciło naruszenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a w szczególności: art. 7 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, art. 77 k.p.a., poprzez niezbranie i nierozpatrzenie całego materiału dowodowego, art. 80 k.p.a., poprzez uznanie okoliczności sprawy za udowodnione bez wszechstronnego rozważenia całego materiału dowodowego, art. 105 poprzez jego zastosowanie oraz art. 107 § 3 k.p.a., poprzez pominięcie uzasadnienia faktycznego decyzji.

Poza tym wskazało, że zostały także naruszone przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez niewłaściwą ich interpretację oraz pominięcie istotnych dla sprawy uregulowań.

Strona wskazała, powołując liczne orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że istotną kwestią w rozpatrywanej sprawie, której organy nie określiły prawidłowo, jest ustalenie szerokości głównej wiązki promieniowania w określonych odległościach od anteny (przestrzeni oddziaływania wiązki promieniowania danej anteny, m.in. dla miejsc dostępnych dla ludzi). Ponadto organ w sposób niezupełny uzasadnił swoje stanowisko, a wręcz nie dokonał swoich własnych ustaleń co do zakwalifikowania przedmiotowego przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko oraz co do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] została zaskarżona także przez Stowarzyszenie Ekologiczne "O.". Sprawa wszczęta ze skargi tego Stowarzyszenia została opatrzona sygnaturą akt II SA/Lu 572/08.

Zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Prezydenta L. z dnia [...] strona skarżąca, kierując się "szeroko pojętym interesem społecznym (ochrona zdrowia i życia ludności w tym szczególnie o podwyższonym ryzyku zdrowotnym wg art. 68 ust. 3 Konstytucji, ochrona środowiska, zachowanie wartości mieszkań i prywatnych działek budowlanych na osiedlu P.), zarzuciła między innymi naruszenie art. 7, art. 28, art. 29, art. 77 § 1 i art. 154 § 1 k.p.a., art. 143 i art. 144 kodeksu cywilnego, art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz § 4 pkt 1 Regulaminu (Statutu) Stowarzyszenia.

W szczególności w uzasadnieniu skargi strona wskazała, że uznanie, iż przedmiotowa inwestycja nie jest w ogóle przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagałoby sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jest stwierdzeniem opartym na niezgodnym z prawem działaniu "ekspertów" oraz organów administracji, w związku z którym strona skierowała zawiadomienie o przestępstwie do Prokuratora Generalnego z dnia 10 października 2007 r. Poza tym Zarząd Stowarzyszenia stwierdził, iż decyzje obu organów niewłaściwie zastosowały art. 105 § 2 k.p.a., poprzez nie spełnienie równocześnie warunków określonych w tym przepisie.

Poza tym, strona skarżąca wskazała, że organ nie wziął pod uwagę, że przedmiotowa stacja będzie emitować nad przyległe działki zwiększone ponadnormatywne mikrofalowe PEM.

Stowarzyszenie ponadto podniosło, że działania SKO są niezgodne z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem wydając decyzję merytoryczną, w uzasadnieniu swojej decyzji wskazało, że Stowarzyszeniu O. odmawia statusu strony w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi na skargę organ administracji wniósł o jej oddalenie odwołując się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie postanowił o połączeniu obu skarg: Stowarzyszenia "O." oraz Stowarzyszenia P. E., do łącznego rozpoznania i wyrokowania oraz prowadzeniu ich pod sygnaturą II SA/Lu 571/08.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie rozpatrując skargi zważył, co następuje.

1. Skarga Stowarzyszenia P. E. oraz skarga Stowarzyszenia Ekologicznego "O." z siedzibą w Ś. są zasadne i zasługują na uwzględnienie, chociaż przyczyny ich uwzględnienia jedynie po części odpowiadają argumentom w nich zawartym.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (legalności). Ocenie Sądu podlega zatem zgodność aktów administracyjnych (w tym przypadku decyzji) zarówno z przepisami prawa materialnego jak i procesowego. Kontrola ta obejmuje badanie, czy organy administracji w toku rozpoznawanej sprawy nie naruszyły prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na jej wynik. Ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

Kontrola wojewódzkiego sądu administracyjnego stosownie do unormowania art. 134 § 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.) obejmuje wszystkie, a nie tylko podniesione w skardze kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Obejmuje więc to, czy organy administracji dokonały prawidłowych ustaleń odnośnie do obowiązywania zastosowanych norm prawnych, czy normy te właściwie zinterpretowały i czy nie naruszyły zasad ustalania określonych faktów za udowodnione.

W zakresie tak ustalonej kognicji Sąd stwierdził uchybienia organów administracyjnych obu instancji występujące w przestrzeganiu mających zastosowanie w niniejszej sprawie przepisów art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., art. 84 § 1 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. oraz uchybienie przez organ odwoławczy przepisowi art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., które to uchybienia bezpośrednio skutkują koniecznością usunięcia z obrotu prawnego decyzji organu odwoławczego jak i decyzji utrzymanej nią w mocy.

2. Konkretyzacja stosunku administracyjnoprawnego to zorganizowany proces stosowania prawa, obejmujący kolejne etapy: ustalenie, jaka norma prawna będzie miała zastosowanie w sprawie, ustalenie faktów (okoliczności) istotnych w sprawie z punktu widzenia mającej zastosowanie normy prawnej, subsumcja faktu uznanego za udowodniony pod stosowaną normę prawną i wreszcie prawidłowe ustalenie następstw prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej. Tok rozumowania organu, zawierającego proces konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego w danej sprawie, winien być ponadto wskazany w uzasadnieniu decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 372/07 - Lex nr 341059).

Uzasadnienie decyzji przedstawia więc przebieg procesu decyzyjnego stosowania przepisów prawa administracyjnego materialnego jaki i procesowego prezentując rozumowania, które były udziałem organu administracji na etapie ustalania okoliczności prawnych sprawy, czynności i rozumowania organu administracji na etapie ustalania okoliczności faktycznych sprawy oraz przesłanki, które według organu zadecydowały o rozstrzygnięciu zawartym w decyzji.

Prezentując w uzasadnieniu etap procesu decyzyjnego poświęcony ustalaniu okoliczności faktycznych sprawy organ administracji powinien wskazać, jakie okoliczności faktyczne i dlaczego uznał za udowodnione i istotne dla rozstrzygnięcia oraz dlaczego innym dowodom odmówił wiarygodności bądź uznał je za nieistotne dla rozstrzygnięcia.

Mając na względzie powyższe uwagi dotyczące roli i istoty uzasadnienia, przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy,

że ze strony 9 akapitu 6 i strony 10 akapitu 1 i 3 uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji oraz ze strony 8 akapitu 1 uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, iż ustalenie zarówno przez organ pierwszej instancji jak i przez organ odwoławczy dotyczące tego, iż wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten tworzących planowaną inwestycję nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, nie było wynikiem przeprowadzonych przez te organy czynności dowodowych. Zważając, że, jak zauważa organ odwoławczy w akapicie 2 na stronie 8 uzasadnienia swojej decyzji, przeprowadzenie tych czynności w ramach postępowania administracyjnego było możliwe na podstawie mapy ewidencyjnej sporządzonej dla przedmiotowego terenu.

Organ odwoławczy oparł swoje ustalenia w tym zakresie na ustaleniach faktycznych zawartych w "Opinii w zakresie oddziaływania pola elektromagnetycznego na środowisko i ludzi z uwzględnieniem stacji bazowych telefonii komórkowej na terenie Miasta L." (dalej: "opinia") sporządzonej na zlecenie organu pierwszej instancji przez biegłych Zakładu Kompatybilności Elektromagnetycznej Instytutu Łączności w W. Organ pierwszej instancji natomiast, oprócz wymienionej powyżej opinii, rozstrzygnięcie swoje oparł także na ustaleniach zawartych w "Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko" (dalej: "raport") dołączonym przez Inwestora do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia jak i na ustaleniach opracowania pt. "Kwalifikacja przedsięwzięcia stacja bazowa sieci [...]" (dalej: "opracowanie") sporządzonego przez firmę E. N. T. Sp. z o.o.

W kontrolowanej w niniejszym postępowaniu sądowoadministracyjnym sprawie administracyjnej organy administracyjne obu instancji oparły więc swoje rozstrzygnięcia na ustaleniach faktycznych nie poczynionych samodzielnie, lecz poczynionych przez biegłych dla potrzeb sporządzenia opinii oraz przez autorów raportu i opracowania na potrzeby sporządzenia tych dokumentów.

Fakty służące ustaleniu tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi są istotne w sprawie ze względu na treść hipotezy § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 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 r. Nr 257, poz. 2573 - dalej: "rozporządzenie") w brzmieniu nadanym im odpowiednio przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie 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 2007 r. Nr 158, poz. 1105 - dalej: "rozporządzenie zmieniające"). Wynik stosowania powyższych przepisów ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji i decyzji utrzymanej nią w mocy. Tak więc fakty dotyczące tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi stanowią istotny element materiału dowodowego, który powinien być zgromadzony w sprawie przez organy administracji obu instancji.

Stosownie bowiem 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 zobowiązany 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 współprzyczyniania 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).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne sprawy stwierdzić należy, że organy obu instancji konkretyzując w kontrolowanej w niniejszym postępowaniu sądowoadministracyjnym sprawie administracyjnej generalne i abstrakcyjne normy prawne zawarte w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, w brzmieniu nadanym im przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia zmieniającego, naruszyły art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. Określając stosunek administracyjnoprawny wynikający z tych norm, nie ustaliły one samodzielnie, a więc w zasadzie nie ustaliły w ogóle faktów istotnych w sprawie z punktu widzenia mających zastosowanie norm prawnych § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, a tym samym w konsekwencji nie rozpatrzyły przy rozstrzygnięciu sprawy całego materiału dowodowego istotnego dla jej rozstrzygnięcia.

W ocenie Składu Orzekającego uchybienie powyższe należy uznać za mogące w sposób istotny wpływać tak na rozstrzygnięcie organu odwoławczego jak i organu pierwszej instancji. Nie można wszak wykluczyć, że podjęcie przez organy obu instancji czynności dowodowych zmierzających do ustalenia tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, doprowadziłoby je do innych ustaleń niż te, które były podstawą sporządzenia opinii, a tym samym i do innego rozstrzygnięcia.

3. Konsekwencją naruszenia przez organy obu instancji art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez nieustalenie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy a tym samym w konsekwencji nie rozpatrzenie przy rozstrzygnięciu sprawy, całego materiału dowodowego istotnego dla jej rozstrzygnięcia, jest naruszenie przez te organy art. 80 k.p.a.

Zgodnie 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 dowolność, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, do których między innymi zalicza się konieczność opierania się na materiale dowodowym zebranym przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa oraz obowiązek oparcia dokonania przez organ oceny konkretnych okoliczności faktycznych w kontekście wszechstronnej oceny całokształtu materiału dowodowego (por. teza 4 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 - Lex nr 26517; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 774/06 - Lex nr 281933).

Z przepisu art. 80 k.p.a. 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). Przy dokonywaniu zaś oceny wyników postępowania dowodowego (wiarygodności i mocy dowodów) organ powinien uwzględnić treść wszystkich przeprowadzonych i rozpatrzonych dowodów, chyba że chodzi o dowody dotyczące okoliczności nie mających znaczenia dla sprawy lub niespornych, co zastało zauważone już w wyroku NTA z dnia 15 października 1923 r. (Zbiór N 129).

Z rozważań dotyczących naruszenia przez organy obu instancji art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. wynika, że dowody prowadzące do ustalenia tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi nie można w niniejszej sprawie uznać za niemające dla niej znaczenia, czy też również, jak pokazuje treść skarg, za niesporne. Ponadto organy obu instancji w niniejszej sprawie wydając decyzje nie przeprowadziły dowodów, które pozwoliłyby ustalić czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi i tym samym nie można przyjąć aby ustalenie powyższe oparte było na wszechstronnej analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Dlatego też zaskarżona decyzja jak i decyzja utrzymana nią w mocy wydane zostały z naruszeniem art. 80 k.p.a.

W ocenie Składu Orzekającego naruszenie art. 80 k.p.a. mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Nie można bowiem wykluczyć, że gdyby organy obu instancji ustalenie dotyczące rozmieszczenia miejsc dostępnych dla ludzi w obrębie osi głównej promieniowania planowanych anten oparły na analizie materiału dowodowego doszłyby do innych wniosków, niż zamieszczone w zaskarżonej decyzji i decyzji utrzymane nią w mocy, co w konsekwencji wpłynęłoby na rozstrzygnięcia tych decyzji.

4. Ponadto w ocenie Składu Orzekającego zaskarżona decyzja jak i decyzja utrzymana nią w mocy wydane zostały z naruszeniem art. 84 § 1 k.p.a., który stanowi, że gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. W ocenie sądu nie ulega wątpliwości, że samo zadecydowanie o wykorzystaniu ekspertyz w kontrolowanym postępowaniu było trafne, głównie z powodu wymogu oparcia się przy podejmowaniu decyzji na wiedzy specjalistycznej.

Organ może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii, gdy

w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Będzie miało to miejsce w tych przypadkach, w których dla rozstrzygnięcia sprawy potrzebna jest szczególna wiedza. O konieczności posłużenia się szczególną wiedzą możemy mówić wówczas, gdy należy posłużyć się wiadomościami wykraczającymi poza zakres tych, jakimi dysponuje ogół osób inteligentnych i wykształconych bądź, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymagać będzie wiadomości z określonej dziedziny nauki, sztuki, rzemiosła, techniki czy stosunków gospodarczych (por. A. Wróbel w M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie II., Zakamycze 2005, s. 528 teza 4 komentarza do art. 84).

Dowód z opinii biegłego powinien być dopuszczony wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania dowodowego co do okoliczności faktycznych okaże się, że pełna ocena jego wyników wymaga bliższego poznania reguł obowiązujących w danej dziedzinie wiedzy specjalistycznej. Biegły powinien wówczas wyjaśnić i naświetlić przyjęte za obowiązujące zasady ogólne w danej dziedzinie lub jedynie odnieść się do konkretnych kwestii przedstawionych mu jako budzące wątpliwości (W. Siedlecki Postępowanie cywilne, Warszawa 1987, s. 275). Biegły nie przekazuje natomiast swoich spostrzeżeń o okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy, wypowiadając co do nich ocenę na podstawie posiadanych przez siebie wiadomości fachowych i na podstawie swego doświadczenia zawodowego. Biegły jest powołany tylko do wydania opinii w kwestii faktycznej, której rozstrzygnięcie jest niezbędne do wydania decyzji.

Celem dowodu z opinii biegłego nie jest zatem ustalenie faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, lecz jedynie udzielenie organowi administracji publicznej wyjaśnień niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Opinia biegłego nie może więc sama być źródłem materiału faktycznego sprawy, ani tym bardziej stanowić podstawy ustalenia okoliczności będących przedmiotem opinii biegłego. (por. wyrok SN z dnia 17 lipca 1969 r., I CR 140/69, OSN 1970, nr 5, poz. 85)

(por. A. Wróbel w M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie II., Zakamycze 2005, s. 528 - 529 teza 6 komentarza do art. 84 k.p.a.). Opinia biegłego stanowi bowiem jedynie ocenę grupy faktów przy użyciu ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, dotyczącą stanu faktycznego dokonaną przez naświetlenie i wyjaśnienie okoliczności wskazanych przez organ administracji z punktu widzenia posiadanych przez biegłego wiadomości specjalnych. Opinia ta nie może jednak zastąpić swobodnej oceny dowodów oraz ustalenia przesłanek wymaganych przepisami prawa materialnego (por. teza 2 wyroku NSA z dnia 28 września 2001 r., sygn. akt II SA 1818/00 - Lex nr 53353; wyrok NSA z dnia 27 października 2003 r., sygn. akt I SA 220/02 - system informacji prawnej Legalis).

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi dotyczące roli opinii biegłego i jego samego w postępowaniu administracyjnym stwierdzić należy, że organy obu instancji nie ustalając okoliczności faktycznych istotnych w sprawie z punktu widzenia mających zastosowanie norm § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w brzmieniu nadanym im przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia zmieniającego, a przyjmując za podstawę faktyczną stosowania tych przepisów okoliczności faktyczne ustalone między innymi przez biegłych dla potrzeb sporządzenia opinii, naruszyły art. 84 § 1 k.p.a. Opinia biegłego może stanowić podstawę własnych ustaleń faktycznych i swobodnej oceny dowodów przez organ administracyjny, ale nie może stanowić źródła materiału faktycznego sprawy.

Naruszenie przez organy obu instancji art. 84 § 1 k.p.a. w ocenie Składu Orzekającego mogło mieć istotny wpływ na wynik rozpatrzenia niniejszej sprawy administracyjnej tak w postępowaniu przed organem administracji pierwszej instancji jak i przed

organem odwoławczym. Niewykluczone jest bowiem, że gdyby organy obu instancji nie potraktowały przyjętych w opinii okoliczności faktycznych za miarodajne dla stosowania powyższych przepisów obu wskazanych rozporządzeń, to rozstrzygnięcie tak zaskarżonej decyzji jak i decyzji utrzymanej nią w mocy byłyby inne.

5. Postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym, co wynika z zasady wyrażonej w art. 15 k.p.a. Do istoty dwuinstancyjności należy dwukrotne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy przez dwa różne organy administracji. Zadaniem organu odwoławczego nie jest zatem kontrola decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji, ale rozpatrzenie wszelkich żądań strony i ustosunkowanie się do nich w uzasadnieniu swojej decyzji (por. np. teza 1 wyroku NSA OZ w Łodzi z dnia 29 kwietnia 1999 r., sygn. akt I SA/Łd 112/98 - Lex nr 37240; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt IV SA 1313/98 - Lex nr 48725 czy wyrok NSA z dnia 20 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 2058/97 - Lex nr 43276).

Organ odwoławczy działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. może więc wydać decyzję jedynie po ponownym merytorycznym rozpatrzeniu sprawy od nowa, i to zarówno pod względem legalności jak i celowości (por. np. teza 2 wyroku NSA z dnia 15 października 1999 r., sygn. akt IV SA 1654/97 - Lex nr 47915; teza 1 wyroku NSA z dnia 11 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 2498/98 - Lex nr 48645 czy teza 1 wyroku NSA z dnia 21 maja 1999 r., sygn. akt I SA 1456/98 - Lex 48555) oraz ustosunkowaniu się do wszelkich żądań stron.

W kontrolowanym w niniejszym postępowaniu sądownoadministracyjnym odwoławczym postępowaniu administracyjnym, prowadzący je organ administracji, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., nie rozpatrzył wszelkich żądań podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem tej sprawy jak i nie zaprezentował jednoznacznego stanowiska odnośnie tego, czy ma w tym postępowaniu taki obowiązek. Wynika to z porównania treści petitum zaskarżonej decyzji, w którym wskazane zostały strony, których odwołania rozpoznano (a w którym stwierdza się, że zaskarżona decyzja zapadła między innymi po rozpoznaniu odwołania Stowarzyszenia Ekologicznego "O." z siedzibą w Ś.) z treścią uzasadnienia tej decyzji, w którym stwierdzono, iż nie rozpatrzono argumentów podnoszonych w odwołaniu powyższego stowarzyszenia, gdyż nie jest ono stroną tego postępowania (strona 10 akapit 1 uzasadnienia zaskarżonej decyzji). Brak zdecydowania organu odwoławczego co do tego, czy powyższemu Stowarzyszeniu przysługuje przymiot strony postępowania czy nie, przy uwzględnieniu tego, że wniosło ono odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji, a do zarzutów w nim zawartych organ odwoławczy się nie ustosunkował, nie pozwala przyjąć, iż organ odwoławczy rozstrzygając ponownie sprawę rozpatrzył wszystkie żądania stron tego postępowania. Z tego powodu przyjąć należy w ocenie Składu Orzekającego, że organ odwoławczy wydał swoją decyzję z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

O wydaniu zaskarżonej decyzji z naruszeniem art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w ocenie Składu Orzekającego świadczy także to, że wydając ją organ odwoławczy za jej podstawę faktyczną przyjął ustalenia faktyczne zawarte w opinii a poczynione przez biegłych. Ponowne rozpatrzenie sprawy prowadzące do jej powtórnej merytorycznej oceny oznacza również konieczność poczynienia ustaleń faktycznych w zakresie na jaki pozwala na to przepis art. 136 k.p.a. w związku z art. 138 § 2 k.p.a. Jak wynika zaś z rozważań dotyczących roli biegłego i jego opinii w postępowaniu administracyjnym organ odwoławczy powinien, wydając rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie, nie opierać się na ustaleniach faktycznych poczynionych na potrzeby opinii, ale poczynić własne ustalenia faktyczne, o ile nie wiązałoby się to z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części.

Naruszenie w sposób wyżej opisany przez organ odwoławczy art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Gdyby bowiem organ odwoławczy zdecydował czy Stowarzyszeniu Ekologicznemu "O." z siedzibą w Ś. przysługuje przymiot strony, jasne byłoby to, czy ma obowiązek ustosunkowania się do zarzutów podniesionych w odwołaniu tego Stowarzyszenia. Gdyby organ przyjął bowiem, że Stowarzyszenie to jest stroną i zarazem odniósł się do podniesionych przezeń zarzutów, nie można wykluczyć, że wydałby inne rozstrzygnięcie. Na marginesie należy podnieść, że nierozpatrzenie zarzutów odwołania w każdej sytuacji, a już zwłaszcza gdy organ deklaruje, że podjął decyzję po rozpatrzeniu tego odwołania, implikuje brak możliwości przyjęcia, że wynik rozpoznania sprawy byłby z całą pewnością taki sam, jak po rozpatrzeniu argumentów odwołania. Musi zatem oznaczać naruszenie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

Taki sam skutek będzie miał miejsce także w przypadku drugiej z wymienionych powyżej okoliczności, świadczącej o naruszeniu przez organ odwoławczy art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Jeżeli bowiem organ odwoławczy rozpatrywałby możliwość poczynienia ustaleń faktycznych odnośnie tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, to uznawszy, że czynienie tych ustaleń wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, mógł sprawę ponownie skierować do rozpoznania przez organ pierwszej instancji, a gdyby samodzielnie przeprowadził postępowanie wyjaśniające w tym zakresie, mógłby dojść do innych niż poczynione przez biegłych ustalenia i tym samym wydać decyzję rozstrzygającą inaczej niż zaskarżona decyzja.

6. Konsekwencją omówionych powyżej uchybień organu odwoławczego i organu pierwszej instancji jest, w ocenie Składu Orzekającego, naruszenie przez te organy art. 107 § 3 k.p.a.

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne 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 z przytoczeniem przepisów prawa.

Z powyższego przepisu wynika, że wnioski i twierdzenia zawarte w uzasadnieniu decyzji muszą znajdować swoje oparcie w zebranym w toku postępowania administracyjnego materiale dowodowym. Wymaganie to nie zostaje spełnione między innymi wówczas, gdy organ administracji powołuje się w uzasadnieniu na dowody, których przeprowadzenie nie znajduje odzwierciedlenia w materiale dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy (por. wyrok NSA z dnia 27 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 835/97 - Lex nr 48152).

Obowiązek oparcia uzasadnienia decyzji na wnioskach i twierdzeniach znajdujących się w zebranym w toku postępowania administracyjnego materiale dowodowym wynika z tego, że uzasadnienie, obok funkcji opisu sposobu ukształtowania się treści decyzji, ma także przekonywać adresatów decyzji, iż w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i mających w sprawie zastosowanie przepisów materialnego prawa administracyjnego rozstrzygnięcie decyzji jest słuszne i odpowiada prawu oraz nie zostało wydane arbitralnie. Na tym polega funkcja przekonywania uzasadnienia.

Organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji jak i organ pierwszej instancji w uzasadnieniu decyzji utrzymanej w mocy

zaskarżoną decyzją przyjmując, że wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten wchodzących w skład planowanej inwestycji nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, powołują się na ustalenia faktyczne, oparte na dowodach, których przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji czy organ odwoławczy nie można stwierdzić na gruncie analizy akt administracyjnych dokumentujących zarówno postępowanie pierwszoinstancyjne jak i postępowanie odwoławcze. Nie można więc przyjąć aby organy obu instancji wnioski i twierdzenia zawarte w uzasadnieniach swoich decyzji oparły na zebranych w toku postępowania materiale dowodowym. Tym samym nie można uznać, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jak i decyzji utrzymanej nią w mocy skonstruowane zostało zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 k.p.a.

Ponadto o wadliwości uzasadnienia zaskarżonej decyzji świadczy istniejąca w niej rozbieżność pomiędzy częścią jej petitum, w której wskazano podmioty, których odwołania rozpatrzone a treścią jej uzasadnienia (strona 10 akapit 1 uzasadnienie zaskarżonej decyzji). W uzasadnieniu organ stwierdza, że w przedmiotowej sprawie brak jest przesłanek do rozpoznania odwołania Stowarzyszenia Ekologicznego "O." z siedzibą w Ś., gdyż nie przysługuje mu przymiot strony zaś z petitum wynika, iż odwołanie to rozpoznal. Rozbieżność ta wskazuje na to, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie spełnia wobec powyższego stowarzyszenia swojej podstawowej funkcji, funkcji przekonywania. Trudno wszak przyjąć aby uzasadnienie to mogło przekonać Stowarzyszenie Ekologiczne "O.", że organ odwoławczy rzetelnie zajął się sprawą i że rozstrzygnięcie zaskarżonej decyzji zapadło z uwzględnieniem wszelkich zarzutów stawianych decyzji utrzymanej w mocy zaskarżoną decyzją a więc po rozpatrzeniu wszelkich okoliczności sprawy. Nie można więc także przyjąć, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji pokazuje, iż decyzja jest słuszna i nie zapadła arbitralnie, a tym samym, iż odpowiada ono wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

Naruszenie w sposób wyżej opisany przez organy obu instancji art. 107 § 3 k.p.a. mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Na wynik sprawy wpływają bowiem uchybienia art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., art. 84 § 1 k.p.a. i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., które znajdują bezpośrednie odbicie w treści uzasadnień decyzji organów obu instancji. Gdyby bowiem organ odwoławczy zdecydował czy decyzja jego odnosić się ma do zarzutów podniesionych w odwołaniu Stowarzyszenia Ekologicznego "O.", mógłby wydać decyzję rozstrzygającą inaczej, niż czyni to zaskarżona decyzja, a tym samym inna byłaby także treść uzasadnienia wydanej przezeń decyzji. Również gdyby organy obu instancji oparły wnioski i twierdzenia dotyczące tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten wchodzących w skład planowanej inwestycji nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, na przeprowadzonych przez siebie dowodach lub, w przypadku organu odwoławczego, gdyby co najmniej rozważył on ewentualność przeprowadzenia dowodów na powyższą okoliczność, inne mogłoby być rozstrzygnięcia ich decyzji jak i ich uzasadnienie.

7. Ponownie rozpoznając sprawę organ pierwszej instancji przeprowadzi postępowanie wyjaśniające we własnym zakresie, co do tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi. Wynik tego postępowania wyjaśniającego następnie skonfrontuje z ustaleniami faktycznymi poczynionymi przez biegłych na potrzeby wydania opinii i w ten sposób między innymi dokona oceny przydatności opinii dla wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, traktując ekspertyzy jako materiał dowodowy podlegający własnej ocenie a nie jako miejsce sformułowania wniosków, które jedynie należy "powtórzyć". Czynnościom tym i rozumowaniom organ pierwszej instancji da wyraz w uzasadnieniu decyzji. Natomiast organ odwoławczy, rozpoznając ewentualne odwołania od decyzji organu pierwszej instancji zwróci między innymi uwagę na to, czy rozstrzygnięcie tego organu opiera się na wyczerpująco zebranych materiale dowodowym i w zależności od wyniku tej oceny rozważy konieczność i możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego we własnym zakresie. Jeżeli natomiast odwołanie ponownie w sprawie złoży Stowarzyszenie Ekologiczne "O." organ odwoławczy podejmie jednoznaczną decyzję, co do tego czy Stowarzyszeniu temu przysługuje przymiot strony i czy odwołanie jego zasługuje na uwzględnienie. Rozumowaniom tym i czynnością organ odwoławczy da wyraz w uzasadnieniu swojej decyzji, które skonstruuje tak, aby nie zawierało sprzeczności.

W świetle poczynionych powyżej ustaleń i wywodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie mógł uznać, że decyzje organów obu instancji nie naruszają przepisów art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a., art. 84 § 1 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a., zaś zaskarżona decyzja dodatkowo art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. W związku z tym, działając na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

[Powrót do listy](#)