

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 września 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA      Izabela Ostrowska

Sędzia                      WSA                      Elżbieta Zielińska - Śpiewak

Asesor                      WSA                      Agnieszka Wilczewska - Rzepecka ( spr.)

Protokolant                      Katarzyna Bednarska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 września 2005 r.  
sprawy ze skarg Apoloni Koźlik, Reginy Suchenek, Władysławy Kwiatkowskiej  
i Grażyny Banaszek  
na decyzję Wojewody Mazowieckiego  
z dnia 15 lipca 2004 r. nr WRR.I-T -7111-WI/17/D-1671/04  
w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego

- I.      uchyla zaskarżoną decyzję,
- II.     stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku,
- III.    zasądza od Wojewody Mazowieckiego na rzecz skarżących Apoloni Koźlik, Reginy Suchenek i Grażyny Banaszek kwoty po 500 ( pięćset złotych ) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Za zgodność z oryginałem:  
Na oryginale właściwe podpisy

*Katarzyna Bednarska*  
06.10.2005

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23 stycznia 2004 r. Nr 56p/04 Starosta Wołomiński na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane zatwierdził projekt budowlany i udzielił PTK Centertel Sp. z o.o. pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej GSM Nr 1516 (wieża kratowa o wys. 40 m na fundamencie, z antenami telefonii komórkowej, kontener pod instalacje urządzeń nadawczo – odbiorczych, utwardzenie terenu ogrodzenia) na działce ew. nr 923/3 położonej w Jasienicy przy ul. Kościelnej gm. Tłuszcz wraz z przyłączem energetycznym.

W uzasadnieniu podał, że inwestycja jest zgodna ze zmianą w Miejscowym Ogólnym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Tłuszcz, wnioskowana działka przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniowo – usługową w strefie cmentarza.

Ponieważ przedmiotową inwestycję należy zaliczyć do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko przed wydaniem decyzji podano do publicznej wiadomości informację o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych, wniosku o wydanie pozwolenia na budowę oraz możliwości składania uwag. Ponadto projekt budowlany został zaopiniowany przez Wojewodę Mazowieckiego, lokalizacja inwestycji zaś zaopiniowana przez Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej i przez Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego.

Inwestor dołączył także oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane.

Natomiast z załączonego do wniosku Raportu Oddziaływania na środowisko dla inwestycji wynika, iż inwestycja nie będzie uciążliwa dla środowiska i ludzi.

Decyzją z dnia 15 lipca 2004 r. Wojewoda Mazowiecki po rozpatrzeniu odwołania Grażyny Banaszek, Władysławy Kwiatkowskiej, Reginy Suchenek i Apolonii Koźlik działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 kpa umorzył postępowanie odwoławcze.

W uzasadnieniu stwierdził, że zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane stronami w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor i właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Natomiast przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia zagospodarowania terenu.

Z oceny oddziaływania na środowisko stacji bazowej telefonii komórkowej, sporządzonej dla potrzeb postępowania wynika, że pola elektromagnetyczne o wartościach przekraczających  $0,1 \text{ V/m}^2$  występują w wolnej przestrzeni niedostępnej dla ludzi. W związku z tym uwzględniając obecnie ustalone zagospodarowanie otaczającego terenu stwierdzono, że nie ma potrzeby ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania dla projektowanej stacji.

Z raportu oddziaływania na środowisko wynika, że działki osób skarżących nie będą się znajdować w obszarze oddziaływania obiektu, co uniemożliwia uznanie ich za strony postępowania skutkując umorzeniem postępowania wszczętego wniesionym przez nich odwołaniem.

Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyły Grażyna Banaszek, Władysława Kwiatkowska, Regina Sucharek, Apolonia Koźlik. Skarżące zarzuciły decyzji Wojewody Mazowieckiego naruszenie praw wynikających z Konstytucji i naruszenie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, a także ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. Zarzuciły też organom naruszenie zasad wynikających z art. 7, art. 8 i 9 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W odpowiedzi na skargi Wojewoda Mazowiecki wniósł o ich oddalenie, podtrzymał swoją argumentację zawartą w uzasadnieniu skarżonej decyzji.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie ponieważ zaskarżona decyzja została wydana z oczywistym naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 kpa, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia art. 138 § 1 pkt 3 kpa. W postępowaniu odwoławczym nie

wyjaśniono wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. Ponadto uzasadnienie decyzji organu II instancji nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 kpa.

Sąd stwierdza, iż sprawa nie dojrzała do jej merytorycznego rozstrzygnięcia na obecnym jej etapie.

Zauważyć należy, iż istota administracyjnego postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, a organ orzeka w tym postępowaniu merytorycznie. Zgodnie zaś z art. 140 kpa organ ten, tak samo, jak organ I instancji związany jest przepisami art. 7 kpa, art. 77 kpa, art. 80 kpa i art. 107 § 3 kpa. Ma on również możliwość na podstawie art. 136 kpa przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, jeśli w jego ocenie istnieją braki w materiale dowodowym, zgromadzonym w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 kpa, nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Organ zobowiązany jest więc dokonywać „wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy kpa” (zob. wyrok NSA z 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 45). Rozpatrując materiał dowodowy organ nie może pominąć jakiegokolwiek przeprowadzonego dowodu, ani też uwzględnić dowodu, którego nie ma w aktach sprawy (zob. wyrok NSA z 28 grudnia 2000 r., I SA 762/00, LEX nr 77604). Dopiero ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i rozpatrzonego w sposób wyczerpujący, a więc „przy podjęciu wszystkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku (...) wydania decyzji o przekonywującej treści” wykluczają zarzut dowolności w ocenie sprawy (zob. wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., I SA 1768/99, LEX nr 54171). Wskazać należy także, że oświadczenia składane przez stronę postępowania „korzystają z domniemania prawdziwości, jeżeli nie są oczywiście sprzeczne z innymi dowodami lub okolicznościami i faktami znanymi organowi z urzędu” (zob. wyrok NSA z 7 czerwca 2000 r., I SA/Kr 638/98, LEX nr 44386).

W aktach niniejszej sprawy znajduje się wiele pism skarżących, w których wskazują one, iż ich nieruchomości znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości, na których realizowana jest sporna inwestycja.

Zauważyć należy, iż w sytuacji, gdy organ administracji publicznej dysponował oświadczeniami, z których wynikało, iż określone podmioty wywodzą swój indywidualny interes prawny w danej sprawie ze względu na to, iż ich nieruchomości graniczą ze sporną inwestycją, to nie mógł on uchylić się od oceny wiarygodności tego dowodu, a tym samym i od dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (por. wyrok NSA z 10 listopada 1988 r., III SA 579/88, niepublikowany). Organ odwoławczy ograniczył się zaś jedynie do wskazania, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele i użytkownicy wiczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 20 przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Ponadto stwierdził, iż z raportu oddziaływania na środowisko wynika, że działki osób skarżących nie będą znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu, co uniemożliwia uznanie ich za strony niniejszego postępowania skutkując umorzeniem postępowania wszczętego wniesionym przez nich odwołaniem.

Z akt przedmiotowej sprawy nie wynika, aby organ odwoławczy ustalił to, gdzie położone są działki skarżących. Zdaniem Sądu, nie znając położenia nieruchomości skarżących, organ nie mógł ocenić, czy działki skarżących znajdują się w obszarze oddziaływania spornej inwestycji, czy też położone są poza jego zasięgiem. Posiadanie przymiotu strony przez właściciela nieruchomości położonej „w zasięgu oddziaływania obiektu” jest uzależnione od tego, czy projektowany obiekt może oddziaływać ujemnie na jego nieruchomość, co jest równoznaczne z naruszeniem interesu prawnego.

W ocenie Sądu, organ II instancji nie dokonując tak istotnych ustaleń, nie mógł więc umorzyć postępowania odwoławczego i orzec, iż skarżące nie posiadają przymiotu strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i

udzielenia pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na działce nr ew. 923/3 położonej w Jasienicy przy ul. Kościelnej gm. Tłuszcz. Decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego, organ może bowiem wydać dopiero, gdy subiektywne twierdzenie wnoszącego odwołanie, iż decyzja organu I instancji dotyczy jego praw i obowiązków nie zostanie w sposób przewidziany dla postępowania odwoławczego pozytywnie zweryfikowane.

Zauważyć trzeba także, że organ odwoławczy nie ustalił w jaki sposób sporna inwestycja będzie wpływała w przyszłości na zagospodarowanie działek znajdujących się w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Argumentując swe rozstrzygnięcie ograniczył się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, iż z oceny oddziaływania na środowisko stacji bazowej telefonii komórkowej sporządzonej dla potrzeb niniejszego postępowania wynika, iż pola elektromagnetyczne o wartościach przekraczających 0,1 W/m<sup>2</sup> wystąpią w wolnej przestrzeni niedostępnej obecnie dla ludności. Stwierdził również, iż uwzględniając obecnie ustalone zagospodarowanie otaczającego terenu, uznano, że nie ma potrzeby ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania dla projektowanej stacji.

Jeszcze raz podkreślić należy, iż rola organu orzekającego nie polega na tym, że ma być on biernym podmiotem oczekującym na dowody zaoferowane przez stronę. Wręcz przeciwnie, rządząca postępowaniem administracyjnym zasada oficjalności (art. 7 i 17 kpa) wymaga aby w toku postępowania organy administracji publicznej podejmowały wszelkie niezbędne kroki do wyjaśnienia i załatwienia sprawy i dopuszczały jako dowód wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem, a więc by z urzędu przeprowadzały dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy. ( zob. wyrok NSA z 29 listopada 2000 r., V SA 948/00 LEX nr 50114). Zaniedbaniem organu stanowiącym istotne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mającym wpływ na wynik sprawy jest więc brak ustosunkowania się do okoliczności powołanych w sprawie, i zaniechanie ich skonfrontowania.

Sąd stwierdza także, że zgodnie z art. 107 kpa decyzja wydana przez organ administracji publicznej powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. W myśl postanowień powołanego przepisu 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. Na podstawie powołanego przepisu organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe (zob. wyrok NSA z 13 grudnia 1988 r., II SA 497/88, ONSA 1989 nr 2, poz. 68, wyrok NSA z 3 lutego 1999 r., IV SA 1010/97, LEX nr 48684). Stwierdzenie zaś organu, iż „rodzaj planowanej inwestycji czyni naturalnym dążenie do sprzeciwiania się lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowych w ich bliskim sąsiedztwie. Nie oznacza to jednak, że każda osoba niezadowolona z wydania pozwolenia może podważać prawidłowość jego wydania. Przywilej ten przysługuje jedynie stronom, którymi (...) odwołujący się nie są” nie wypełnia w ocenie Sądu, nawet w najmniejszym stopniu dyspozycji powołanego przepisu.

Ujawnione naruszenie w/w przepisów prawa powoduje uchylenie zaskarżonej decyzji organu II instancji z mocy art. 145 § 1 ust. 1 pkt c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz.1270 ze zm.).

Na mocy art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w pkt 2-gim wyroku.

O kosztach sądowych orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm.).



Za zgodność z oryginałem:  
Na oryginale właściwe podpisy

Ustanyne Bednarska  
06.10.2002.