

## II SA/Lu 831/08 - Wyrok WSA w Lublinie

Data orzeczenia	2009-02-25	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2008-12-12	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie	
Sędziowie	Leszek Leszczyński /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz	
Hasła tematyczne	Budowlane prawo	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchyłono decyzję I i II instancji	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270</a> art. 145 par. 1 pkt 1 lit a) oraz lit. c) w zw. z art. 135 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> <a href="#">Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071</a> art. 7; 77 par. 1; 80; 107 par. 3; 138 par. 1 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i> <a href="#">Dz.U. 2006 nr 156 poz 1118</a> art. 35 ust. 1 pkt 1 <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity</i>	

## Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Ewa Ibrom, Sędziowie Sędzia NSA Leszek Leszczyński (sprawozdawca), Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski, Protokolant Referent Julia Polak, po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 lutego 2009 r. sprawy ze skargi J. O. na decyzję Wojewody z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę I. uchyla zaskarżoną decyzję, która nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku oraz decyzję Prezydenta Miasta z dnia [...] r. nr [...]; II. zasądza od Wojewody na rzecz skarżącego J. O. kwotę 500 ( pięćset ) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania .

## Uzasadnienie

J.O. wniósł skargę na decyzję Wojewody z dnia [...] listopada 2008 r., Nr [...] utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta z dnia [...] sierpnia 2008 r., Nr [...] zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą P. S.A. z siedzibą W. przy ul. P. pozwolenia na budowę na działce nr [...] przy ul. F. w L. stacji bazowej telefonii cyfrowej oznaczonej kodem [...].

Z akt administracyjnych oraz twierdzeń stron postępowania zawartych w pismach procesowych wynika, że organ I instancji, działając na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm. - dalej: "ustawa Prawo budowlane") oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. - dalej: "k.p.a.") po rozpatrzeniu wniosku inwestora z dnia 24 czerwca 2008 r. o pozwolenie na budowę, do którego dołączono projekt zagospodarowania terenu, projekt budowlany stacji bazowej, projekt budowlano - wykonawczy linii kablowej nn 0,4 kV, uziemienia konstrukcji antenowej dla potrzeb stacji bazowej oraz przygotowane na zlecenie inwestora opracowanie "Kwalifikacja przedsięwzięcia", zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę na działce nr [...] przy ul. F. w L. stacji bazowej telefonii cyfrowej oznaczonej kodem [...].

Organ I instancji w uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia podniósł, że miejsce planowanej inwestycji zaliczane jest w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego Miasta - część II (zwanego dalej "miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego") przyjętym uchwałą Rady Miejskiej z dnia [...] września 2002 r., Nr [...], do terenów oznaczonych symbolem AG i AG/M4 przeznaczonych na tereny aktywności gospodarczej, ewentualnie z towarzyszącą funkcją mieszkaniową oraz, iż z przedłożonego przez inwestora opracowania "Kwalifikacja przedsięwzięcia" wynika, że brak jest podstaw do zaliczenia planowanej inwestycji do mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Stwierdzono także, że w przypadku planowanej inwestycji, pola elektromagnetyczne o wartościach wyższych od wartości granicznych, określonych dla miejsc dostępnych dla ludzi rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. z 2003 r. Nr 192, poz. 1883), nie występują w obszarze ich zamieszkania i przebywania. Z tych powodów organ I instancji stwierdził, że planowana inwestycja spełniać będzie wymagania obowiązujących przepisów prawa.

Jednocześnie organ I instancji zaznaczył, że nie wnosi sprzeciwu odnośnie części robót budowlanych objętych planowaną inwestycją a wymagających zgłoszenia.

Od decyzji powyższej odwołanie wnieśli J.O. i M. O. W odwołaniu wnosząc o uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu organowi zarzucono, że przy wydaniu decyzji naruszone zostały: art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3, k.p.a., art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 3 ust. 20 oraz art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP poprzez art. 143 i art. 144 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm. - zwanego dalej "k.c."), art. 28 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w związku z § 8 ust. 2 pkt 7, § 11 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i form projektu budowlanego (Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1133) oraz art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 46 ust. 2 i art. 51 ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

W obszernych wywodach podniesiono w uzasadnieniu odwołania, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, że z uzasadnienia decyzji organu I instancji nie wynika czy organ w toku postępowania administracyjnego poczynił własne ustalenia w sprawie oraz jakie dowody uznał za wiarygodne i dlaczego innym dowodom odmówił wiarygodności. Organ I instancji nie wykazał także mocy EIRP dla poszczególnych anten, nie podał mocy EIRP po jej zsumowaniu dla danego azymutu, obszaru oddziaływania anten. Brak jest także wskazania czy uwzględniono inne źródła pola elektromagnetycznego, czy wyliczenie oparto dla tła wynoszącego 0, a także nie podano mocy katalogowej doprowadzonej do anten. Tym samym nie było możliwe ustalenie, czym kierował się organ I instancji, ustalając strony postępowania i dlaczego pominął G. S. mimo tego, że mając na uwadze art. 143 k.c. stwierdzić należy, iż stroną postępowania, jeżeli ponadnormatywne pole elektromagnetyczne występuje nad działką, będzie właściciel tej działki. Uzasadniony interes osoby trzeciej wynikać może, w ocenie odwołujących się, tak z przepisów ustawy Prawo budowlane jak i z przepisów k.c.

W uzasadnieniu odwołania zwrócono uwagę także na to, że organ I instancji nie przeprowadził postępowania zmierzającego do ustalenia, czy planowana inwestycja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, choć - zdaniem odwołujących się - powoduje ona zmianę zagospodarowania terenu, a jej realizacja skutkować może narażeniem zdrowia i życia. Tym samym niedopuszczalne jest, co miało miejsce w niniejszej sprawie, aby organ opierał swoje ustalenia w tym zakresie jedynie na ocenie przedłożonej przez inwestora. Organ I instancji powinien wskazać bowiem, jak doszedł do ustalenia, że wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania, a dokładnie równoległe do niej, w odległości przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sprawdzania dotrzymania tych poziomów, nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi.

Wojewoda po rozpatrzeniu powyższego odwołania działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 80 ust. 1 pkt 2, art. 81 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane wydał zaskarżoną decyzję, utrzymującą w mocy decyzję pierwszoinstancyjną.

W uzasadnieniu jej stwierdza się, że przedłożony przez inwestora projekt spełnia wszystkie stawiane mu przepisami prawa wymogi oraz, iż dołączono do niego wymagane dokumenty. Dokonując zaś oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszającymi się do działki nr [...] organ odwoławczy stwierdza, że przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwalają na realizację planowanej inwestycji. Legalność tego wniosku organ odwoławczy uzasadnia cytując sformułowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczące działki nr [...] oraz § 39.1 ust. 2 pkt 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który na terenie objętym symbolem AG i AG/M1 a więc i na terenie działki nr [...] dopuszcza lokalizację nieprzewidzianych w rysunku planu sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w ilości niezbędnej dla potrzeb użytkowników oraz innych urządzeń i obiektów związanych z funkcją podstawową.

Natomiast oceniając to, czy planowaną inwestycję można zaliczyć do znacząco oddziałującej na środowisko, a zarazem czy istnieją przesłanki do przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko, organ odwoławczy porównując zapisy § 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) do parametrów projektowanych urządzeń podanych w projekcie budowlanym oraz danych wynikających z "Kwalifikacji przedsięwzięcia" stwierdza, że planowana inwestycja nie zalicza się do instalacji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Skoro zaś planowanej inwestycji nie można zakwalifikować do inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko to przed udzieleniem pozwolenia na budowę nie zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

W uzasadnieniu podkreślono także, że na drodze promieniowania emitowanego przez anteny stanowiące część planowanej inwestycji nie znajdują się żadne obiekty, w tym także miejsca dostępne dla ludności, gdyż promieniowanie to rozchodzić się będzie w otwartej przestrzeni na wysokości zawieszenia tych anten, to jest minimum 350 m n.p.t. nad dwumetrową przestrzenią, traktowaną jako bezpośrednio dostępną dla ludności. Miejsca dostępne dla ludności znajdują się bowiem na powierzchni terenu, za wyjątkiem ogrodzonej przestrzeni otaczającej instalację i mogą znajdować się pod główną osią wiązki promieniowania anteny. Zaakcentowano również to, że przebieg promieniowania emitowanego przez anteny nie będzie ograniczał obszaru zabudowy działek sąsiadujących, gdyż wiązki promieniowania znajdują się będą ponad dopuszczalną na tym obszarze przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wysokością budynków mieszkalnych.

Od powyższej decyzji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wniósł J.O. zarzucając jej, że wydana została ona z naruszeniem art.7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., art. 35 § 1 ust. 1 i 2 ustawy prawo budowlane, art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 3 ust. 20 i art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane w związku z art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, art. 28 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy prawo budowlane w związku z § 8 ust. 2 pkt 7 i § 11 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1133) i z naruszeniem art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 46a ust. 4 pkt 4 w związku z art. 49 ust. 3 i art. 51 ust. 1 pkt 8 ustawy prawo ochrony środowiska w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Mając na uwadze te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W obszernych wywodach uzasadnienia skargi podniesiono, że organy administracji publicznej obu instancji w niniejszej sprawie nie wzięły pod uwagę tego, iż w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę inwestor otrzymać powinien decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Inwestor dołączył zaś do wniosku o pozwolenie na budowę, nie mające mocy prawnej opracowanie pt. "Kwalifikacja przedsięwzięcia", w którym dowodzi, że nie musi uzyskać decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Ocena konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wynika z przepisów ustawy prawo o ochronie środowiska, dlatego powstaje wątpliwość, na podstawie jakich przepisów prawa organy obu instancji dokonały oceny wpływu planowanej inwestycji na środowisko i na jakiej podstawie prawnej organy te samodzielnie dokonały analizy przedsięwzięcia.

Autor skargi zanegował także ustalenia organów obu instancji dotyczące sposobu ustalania stron postępowania oraz podniósł, że planowana inwestycja narusza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gdyż stanowi ona - w ocenie autora skargi - inwestycję celu publicznego a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje na obszarze działki nr [...] lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto zdaniem autora skargi organ odwoławczy nie ustalił obszaru ograniczonego użytkowania a uzasadnienie jego decyzji nie spełnia wymogów art. 107 § 1 k.p.a., gdyż nie wskazuje zarzutów odwołania oraz nie wyjaśnia, dlaczego jednym dowodom dano wiarę a innym odmówiono wiarygodności, co dotyczy w szczególności opracowania "Kwalifikacja przedsięwzięcia".

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy, wnosząc o jej oddalenie ustosunkował się też do zarzutów skargi podnosząc, że uzasadnienie jego decyzji zawiera wszystkie elementy wymagane przepisami k.p.a., wydając tą decyzję nie naruszoł przepisów ustawy prawo budowlane i Konstytucji RP a stanowiąca element planowanej inwestycji wieża mająca służyć zamontowaniu na niej urządzeń telekomunikacyjnych może w drodze interpretacji celowościowej art. 143 ustawy z dnia

21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741) być uznana za infrastrukturę techniczną, której usytuowanie na obszarze AG i AG/M1 dopuszcza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Sąd postanowił na rozprawie dopuścić do udziału w postępowaniu Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom "[...]", które wcześniej złożyło pismo procesowe wspierające argumenty skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

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.) kontrola wojewódzkiego sądu administracyjnego obejmuje kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym, a więc to, czy organy administracji dokonały prawidłowych ustaleń odnośnie do obowiązywania zastosowanych norm prawnych, czy normy te właściwie zinterpretowały i nie naruszyły zasad ustalania określonych faktów za udowodnione.

1. W zakresie tak ustalonej kognicji, Sąd analizując uzasadnienia obu zaskarżonych decyzji oraz akta administracyjne sprawy stwierdził, że skarga jest zasadna, między innymi z przyczyn w niej podniesionych.

Organ I instancji nie kwalifikując planowanej inwestycji do przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, oparł swoje rozstrzygnięcie w tym zakresie na przedstawionym przez inwestora opracowaniu "Kwalifikacja przedsięwzięcia", nie poddając jej własnej ocenie, czym naruszył art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz nie ocenił zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czym prócz wymienionych uprzednio przepisów k.p.a. naruszył także art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane.

Organ odwoławczy zaś, dokonując oceny powyższej opinii i oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć oceny takie nie były udziałem organu I instancji naruszył art. 15 k.p.a. i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. gdyż, w wyniku utrzymania decyzji w mocy, pozbawił w ten sposób strony postępowania administracyjnego prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy. Ponadto organ odwoławczy przenosząc część rozważań dotyczące tego, czy planowana inwestycja zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego może być usytuowana na działce nr [...], naruszył art. 107 § 3 k.p.a.

2. Art. 7 k.p.a. stanowi między innymi, że w toku postępowania administracyjnego organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Z art. 77 § 1 k.p.a. wynika natomiast, iż organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Stosownie bowiem do unormowania art. 80 k.p.a. dokonywana przez organ administracji publicznej ocena, czy dana okoliczność została udowodniona, może mieć miejsce jedynie na podstawie całokształtu materiału dowodowego.

Organ I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie w zakresie tego czy planowana inwestycja zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jedynie na sporządzonej poza postępowaniem administracyjnym opinii biegłego powołanego przez inwestora. Opinia taka 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 czy wyrok NSA OZ w Gdańsku z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt II SA/Gd 986/97 - Lex nr 44085).

Ponadto, wbrew postanowieniom art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane, nakazującym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzenie zgodności przedłożonego projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ I instancji nie sprawdził zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie może być uznane za przeprowadzanie tej czynności jedynie przytoczenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących działki nr [...]. Brak w uzasadnieniu decyzji umotywowania oceny okoliczności faktycznych dotyczących planowanej inwestycji, wynikających z projektu budowlanego w świetle mających zastosowanie do działki nr [...] wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz brak wykazania związku przyczynowego zachodzącego między motywami tej oceny a treścią rozstrzygnięcia świadczy o tym, że organ I instancji w istocie nie sprawdził zgodności przedłożonego projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych powodów nie można w sprawie niniejszej uznać, że organ I instancji podjął w toku postępowania wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej załatwienia, jak też, że w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy.

W ocenie Sądu uchybienia powyższe mogą mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można wszak wykluczyć, że organ I instancji dokonując oceny przedłożonej opinii w oparciu o całokształt okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz rzeczywiście badając zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjąłby inne rozstrzygnięcie niż zawarte w decyzji utrzymanej w mocy zaskarżoną decyzją.

3. Mimo powyższych uchybień organu I instancji organ odwoławczy rozpatrując odwołanie samodzielnie dokonał oceny przedłożonej przez inwestora opinii i oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 15 k.p.a. statuuje w postępowaniu administracyjnym zasadę dwuinstancyjności postępowania, z której wynika, że strona ma prawo oczekiwać, iż jej sprawa w całokształcie zostanie rozpatrzona dwa razy (por. wyrok NSA z dnia 27 października 1998 r., sygn. akt III SA 1189/97 - LexPolonica nr 339511). Do istoty zasady dwuinstancyjności postępowania należy także nakaz dwukrotnego rozważania materiału dowodowego sprawy, najpierw przez organ I instancji a następnie przez organ odwoławczy. Dokonana przez organ odwoławczy ocena przedłożonej przez inwestora opinii w świetle okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez uprzedniego dokonania tych czynności przez organ I instancji, narusza zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. tezę 2 wyroku WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 649/2007 - LexPolonica nr 1944698 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 362/2008 - Lex Polonica nr 1963067).

Konsekwencją powyższych uchybień organu odwoławczego jest naruszenie przez ten organ art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Organ odwoławczy, działając na podstawie tego przepisu, może bowiem wydać decyzję jedynie po ponownym merytorycznym rozpatrzeniu sprawy od nowa (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). Skoro zaś organ odwoławczy ocenił przedłożoną przez inwestora opinię w świetle okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz ocenił zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez uprzedniego dokonania tych czynności przez organ I instancji, to nie można przyjąć, że wydał on zaskarżoną decyzję w wyniku ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Uchybienia te w ocenie Sądu mogą mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie jest wiadome bowiem, do jakich wniosków doszedłby organ I instancji, dokonując samodzielnie oceny przedłożonej przez inwestora opinii w świetle okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz oceny zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym, jaka byłaby treść decyzji organu odwoławczego rozpatrującego merytorycznie sprawę, w której to organ I instancji jako pierwszy ocenił walory dowodowe przedłożonej przez inwestora opinii i zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

4. Organy administracyjne obu instancji uchybiły także w niniejszym postępowaniu przepisowi art. 107 § 3 k.p.a. Przepis ten stanowi, że 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.

W przypadku organu I instancji uchybienie powyższe wynika z braku w uzasadnieniu wydanej przez ten organ w niniejszej sprawie decyzji rozważań, dotyczących oceny złożonej przez inwestora opinii w całości oceny okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz umotywowania oceny okoliczności faktycznych, dotyczącej planowanej inwestycji, wynikających z projektu budowlanego, w świetle mających zastosowanie do działki nr [...] wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz brak wykazania związku przyczynowego zachodzącego między motywami tej oceny a treścią rozstrzygnięcia. Z tych powodów nie można uznać, aby uzasadnienie decyzji organu I instancji szczegółowo wskazywało fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a tym samym aby spełniało ono wymogi stawiane uzasadnieniu decyzji przez art. 107 § 3 k.p.a.

Natomiast w przypadku organu odwoławczego uchybienie art. 107 § 3 k.p.a. wiąże się z przeniesieniem do odpowiedzi na skargę części rozważań, które uzasadniają przyjęte przez ten organ stanowisko, że planowana inwestycja nie narusza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż interpretacja celowościowa art. 143 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) pozwala przyjąć, iż planowaną inwestycję zaliczyć można do urządzeń infrastruktury technicznej, których usytuowanie na obszarze działki nr [...] dopuszcza § 39.1 ust. 2 pkt 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uzasadnienie decyzji musi być bowiem kompletne czyli powinno zawierać wskazanie wszystkich okoliczności, które miały wpływ na przyjętą przez organ odwoławczy treść rozstrzygnięcia. Dopiero tak sporządzone uzasadnienie spełnia wymogi z art. 107 § 3 k.p.a. i odsuwa zarzut arbitralności rozstrzygnięcia gdyż wykazuje, że rozstrzygając organ brał pod uwagę wszelkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy wpływające na treść rozstrzygnięcia.

Na marginesie należy stwierdzić, że powołanie się na wykładnię celowościową przepisów ustawy lub planu miejscowego w uzasadnieniu decyzji powinno zawierać odpowiednio rozwiniętą argumentację, wskazującą na zasadność zastosowania tej reguły wykładni, zwłaszcza w kontekście, jak można przypuszczać, odejścia od wyników, jakie osiągnięte zostałyby na gruncie wykładni językowej czy systemowej. Wskazanie przez organ sposobu rozumienia celu powołanych przepisów jest szczególnie ważne wówczas, gdy rezultat tej wykładni stanowi podstawę przesądzenia przez ten organ o możliwości realizowania określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego.

W ocenie Sądu uchybienie przez organy obu instancji art. 107 § 3 k.p.a. mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nie można wszak wykluczyć, że gdyby przed ukształtowaniem treści rozstrzygnięcia uwzględniono to, że uzasadnienie decyzji powinno dokładnie wskazywać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, skłoniłoby to organy do bardziej wnikliwego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i rozważenia okoliczności mogących wpływać na wynik sprawy co mogłoby wpłynąć na treść rozstrzygnięcia.

5. Wskazane powyżej naruszenia prawa, którymi dotknięte były obie wydane w niniejszej sprawie decyzje, czynią bezprzedmiotowym dalej idącą kontrolę zaskarżonej decyzji gdyż zbędne jest, a nawet przedwczesne ustosunkowanie się do pozostałych zarzutów skargi dotyczących zaskarżonej decyzji, skoro organ I instancji nie przeprowadził prawidłowo postępowania wyjaśniającego a organ odwoławczy wydając zaskarżoną decyzję przekroczył swoje kompetencje orzecznicze.

Ubocznie należy zauważyć, że ocena przedłożonej przez inwestora opinii ("Kwalifikacji przedsięwzięcia") przez organy obu instancji nie uwzględniała faktu, że dokument ten nie został sporządzony w ramach postępowania administracyjnego a jego prawidłowe wykorzystanie wymagało wiadomości specjalnych. Nieuwzględnienie tego faktu także mogło mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ponownie rozpatrując sprawę organ I instancji podda samodzielnej analizie, na podstawie całości materiału dowodowego sprawy, opracowanie załączone przez inwestora do projektu budowlanego oraz oceni czy przedłożony projekt budowlany jest zgodny z obowiązującymi dla działki nr [...] ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czemu da wyraz w uzasadnieniu decyzji. Natomiast organ odwoławczy rozpatrując potencjalne odwołanie od decyzji organu I instancji weźmie pod uwagę, że jego rozstrzygnięcie powinno być wynikiem ponownego rozpatrzenia całej sprawy. Rzeczą organu odwoławczego będzie także uzasadnienie swojej decyzji w ten sposób, aby zawierało ono wszelkie przesłanki, które legły u podstaw rozstrzygnięcia.

W świetle poczynionych powyżej ustaleń i wywodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie mógł uznać, że decyzja organu I instancji nie narusza przepisów art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a., art. 80 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. i art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane, zaś zaskarżona decyzja - art. 15 k.p.a. i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. W związku z tym, działając na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit a) oraz lit. c) w zw. z art. 135 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.

Sąd wstrzymując wykonanie zaskarżonej decyzji do czasu uprawomocnienia się wyroku, orzekł na podstawie art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

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

[Powrót do listy](#)