

VIII SA/Wa 213/08 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2009-01-16	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2008-06-27	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Marek Wroczyński /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6155 Uzgodnienia w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego	
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchylono decyzję I i II instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2006 nr 129 poz 902 art. 46 <i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska - tekst jedn.</i> Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 105 par. 1 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i> Dz.U. 2004 nr 257 poz 2573 par. 2 ust. 1 pkt 7 i par. 3 pkt 8 <i>Rozporządzenie 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</i>	

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Marek Wroczyński /sprawozdawca/, Sędziowie Sędzia WSA Sławomir Fularski, Sędzia WSA Iwona Owińska-Gwiazda, Protokolant Katarzyna Filipowicz, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 stycznia 2009 r. sprawy ze skargi M. R. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. z dnia [...] kwietnia 2008 r. nr [...] w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie uzgodnień środowiskowych 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta R. z dnia [...] marca 2008 r. nr [...]; 2) stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości do chwili uprawomocnienia się niniejszego wyroku; 3) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. na rzecz skarżącej kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia [...] kwietnia 2008 roku, znak [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w R. biorąc za podstawę art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (DZ.U z 2000 roku, nr 98, poz. 1071 ze zm.) dalej jako k.p.a., po rozpoznaniu odwołania M. i A. R. od decyzji z dnia [...] marca 2008 roku, znak [...] wydanej przez Prezydenta Miasta R. umarzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej sieci [...] nr [...], na działce ewidencyjnej nr [...] przy ulicy [...] w R., jako bezprzedmiotowe - orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

Organ ustalił i zważył co następuje:

Decyzją z dnia [...] marca 2008 roku Prezydent Miasta R. umorzył postępowanie wszczęte na wniosek [...] spółka z o.o. w W., w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej sieci [...] nr [...] na działce ewidencyjnej nr [...] przy ulicy [...] w R., jako bezprzedmiotowe.

Organ I Instancji podnosił, że planowane przedsięwzięcie należało do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i dlatego do wniosku inwestora załączony był raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Następnie organ podnosił, że zgodnie z art. 53 ustawy prawo ochrony środowiska zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w ramach którego sporządzany był raport. Poza tym organ wystąpił do Wojewody [...] oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego o uzgodnienie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Oba wymienione organy pozytywnie uzgodniły uwarunkowania środowiskowe dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

W dniu [...] sierpnia 2007 roku zmieniło się rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Mając na uwadze zmienione przepisy prawa, organ wystąpił do inwestora o uzupełnienie raportu o dane, które umożliwiają zakwalifikowanie inwestycji do odpowiedniej grupy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

W dniu [...] listopada 2007 roku inwestor uzupełnił raport o "kwalifikacje przedsięwzięcia stacja bazowa sieci [...] nr [...]--.

Po kwalifikacji przedsięwzięcia stwierdzono, że żadna z anten nie kwalifikuje się do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny ich oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Po analizie przedłożonej dokumentacji stwierdzono, że przedmiotowa inwestycja nie wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i z tego powodu wszczęte postępowanie umorzono.

Od decyzji organu I Instancji odwołali się M. i A. R. zarzucając pozbawienie ich możliwości udziału w całym postępowaniu. Nadto podnosili, że pomiaru oddziaływania pola elektromagnetycznego powinien dokonać biegły geodeta na koszt inwestora. Rozstrzygnięcie powinno być oparte na dokumentach sporządzonych przez niezależnych biegłych. Argumentowali, że usytuowanie stacji bazowej w tym miejscu spowoduje obniżenie wartości ich nieruchomości.

Organ odwoławczy w ramach oceny prawnej podniósł, że postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek inwestora. W dacie składania wniosku w niniejszej sprawie, tj. [...] kwietnia 2007 roku tego rodzaju inwestycje zaliczane były do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których należało obowiązkowo sporządzić raport i dołączyć do wniosku.

W związku ze zmianą przepisów rozporządzenia z dnia 9 listopada 2004 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 roku, DZ.U nr 158, poz. 1105), obecnie przedmiotowa inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W myśl przepisu art. 46 ust.1 tylko realizacja przedsięwzięć wymienionych w art. 51 ust.1 pkt 1 i 2 może nastąpić po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zdaniem organu odwoławczego, skoro przedmiotowa inwestycja nie wymaga sporządzenia raportu, to nie wymaga również wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z tego też względu organ I Instancji zasadnie umorzył postępowanie w tym przedmiocie.

Skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w R. wnieśli M. R. i A. R.

Skarżący wnosili o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I Instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu skargi podnosili, że organ nie zauważył, że ze złożonej dokumentacji wynika, że nie są zachowane odległości miejsc dostępnych dla ludności od wiązki promieniowania, w stosunku do wielu rodzin zamieszkałych przy ulicach [...] i [...]. Ich zdaniem powoływane w raporcie inwestora parametry i klasyfikacje są niewiarygodne i powinny być przeprowadzone niezależne ekspertyzy przez biegłych sądowych.

Zarzucali, że organy nie rozpoznały wniosków dowodowych, które zgłaszali w toku postępowania, a dotyczące powołania biegłych, którzy określiliby rzeczywisty sposób oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczas zaprezentowaną argumentację.

Postanowieniem z dnia 12 września 2008 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę A. R..

W toku postępowania przed sądem dopuszczono do udziału w sprawie w charakterze uczestnika Stowarzyszenie [...] --[...] z siedzibą w R., które popierało skargę złożoną przez M.R.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga M.R. zasługuje na uwzględnienie.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi w art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DZ.U nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - zwana dalej jako p.p.s.a. (DZ.U nr 153, poz. 1270, ze zm.) sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracji publicznej, konieczne jest stwierdzenie, że doszło w nim do naruszenia bądź przepisu prawa materialnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, bądź przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie albo też przepisu dającego podstawę do wznowienia postępowania, a także, gdy decyzja lub postanowienie organu dotknięte są wadą nieważności.

Jak stanowi przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd badając legalność zaskarżonego aktu nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W ocenie sądu w niniejszym postępowaniu doszło do naruszenia przepisów, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, co musiało skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji na podstawie art.145 § 1 pkt. 1 lit. c) p.p.s.a.

Z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a., będącej naczelną zasadą postępowania administracyjnego wynika, iż organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.10.2001 ; I SA 1110/01, LEX 75 516).

Decyzje administracyjne wydawane w postępowaniu administracyjnym podlegają rygorom określonym w art. 107 § 1 k.p.a. Przepis ten wymienia elementy decyzji administracyjnej, do których należy między innymi jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Z kolei § 3 cytowanego przepisu stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji w szczególności powinno zawierać wskazania 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.

Prawidłowe uzasadnienie umożliwia przeprowadzenie kontroli, czy decyzja została wydana z takim naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Prawidłowe uzasadnienie wiąże się z realizacją zasady przekonywania sformułowanej w art. 11 k.p.a.

Przenosząc to na grunt niniejszej sprawy należy uznać, iż organ odwoławczy nie dokonał wszechstronnego rozważenia całokształtu sprawy, jak również nie znalazło to odzwierciedlenia w uzasadnieniu sporządzonym do wydanej decyzji. Nadto należy zauważyć, iż organ odwoławczy ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w jej całokształcie, odnosząc się między innymi do stawianych zarzutów decyzji organu pierwszej instancji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.02.2003; II SA/Gd 2232/02).

Zaskarżoną decyzją organ odwoławczy utrzymał decyzję organu I Instancji.

Nie odniósł się w sposób szczegółowy i nie dokonał oceny, czy faktycznie przedmiotowe instalacje anten nie są przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 roku 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 2005 roku, nr 257, poz. 2573 ze zm.).

Faktycznie zmiana przepisów tego rozporządzenia wprowadziła zmiany w jego § 2 ust. 1 pkt 7 w § 3 ust. 3 pkt 8, dotyczącym instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych emitujących pole elektromagnetyczne o określonej częstotliwości.

W związku z tą zmianą organ zobowiązał inwestora do uzupełnienia raportu z uwzględnieniem tych zmian.

Jednocześnie należy zauważyć, że sporządzony przez inwestora raport nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a., nie korzysta więc z domniemania zgodności jego treści ze stanem faktycznym. W związku z tym, zawarte w nim stwierdzenia odnośnie faktów i analizy ich znaczenia podlegają ocenie jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.). W sytuacji gdy organ prowadzący postępowanie uzna, że zachodzi potrzeba odnośnie weryfikacji danych zawartych w raporcie w określonym zakresie, powinien podjąć stosowne działania w tym celu (art. 77 § 1 k.p.a.). Jednocześnie trzeba wykluczyć takie rozumowanie przepisów, iż pomimo nałożenia przez prawodawcę obowiązku sporządzenia przez inwestora, rolą organu jest ponowne przeprowadzenie pełnej analizy na podstawie równoległe gromadzonych przez siebie danych, co byłoby niezbędnym warunkiem pełnej merytorycznej analizy treści raportu i wynikających z niego wniosków. Zakres weryfikacji informacji zawartych w raporcie przez organ prowadzący postępowanie musi być adekwatny do okoliczności sprawy, takich jak ocena fachowości opracowania, jego szczegółowości, stopnia skomplikowania sprawy oraz zakresu kwestionowania przez uczestników postępowania przedłożonych danych. Organ administracji musi mieć w tym kontekście na względzie, zarówno obowiązek wyczerpującego wyjaśnienia sprawy (art. 7, 77 k.p.a.), jak i obowiązek uwzględnienia zasady ekonomii postępowania (art. 12 k.p.a.).

Analiza określonych kwestii zawartych w raporcie powinna znaleźć odzwierciedlenie w sporządzonym uzasadnieniu decyzji. Zakres szczegółowości tej analizy musi być adekwatny m.in. do zakresu i stopnia skonkretyzowanych poszczególnych zarzutów odnośnie treści raportu.

W sytuacji w której skarżąca w toku postępowania stawiała zarzuty co do raportu, to organy rozpoznające sprawę nie mogą ograniczyć się tylko do przywołania wniosków wynikających z raportu bez odniesienia się do stawianych zarzutów i ich oceny w kontekście argumentacji zaprezentowanej przez autorów raportu.

W niniejszej sprawie organ I Instancji nie odniósł się i szczegółowo nie ocenił stanowiska inwestora wynikającego z raportu, iż instalowane anteny nie są przedsięwzięciami znacząco oddziaływującymi na środowisko, a organ odwoławczy nie naprawił uchybień w tym zakresie.

Organ rozpoznając sprawę powinien mieć na względzie, że sprawa związana z przedmiotową inwestycją budziła duże kontrowersje społeczne. W takiej sytuacji organ winien szczególnie zadbać o to, aby w pełni została zrealizowana zasada przekonywania.

Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. organ umarza postępowanie, gdy z jakiejś przyczyny staje się ono bezprzedmiotowe.

W związku z tym organ winien ustalić czy przedmiotowe przedsięwzięcie faktycznie, w związku ze zmianą treści rozporządzenia nie kwalifikowało się do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Brak szczegółowego odniesienia się i wyjaśnienia rozumienia znaczenia istotnych terminów pozwalających jednoznacznie ustalić czy anteny, które mają być montowane zaliczają się do grupy, która znacząco nie oddziałuje na środowisko.

Jak wynika z materiału dowodowego znaczenie pojęcia - miejsce dostępne dla ludności, które znajduje się w określonej odległości od środka elektrycznego wzdłuż wiązki promieniowania jest diametralnie odmiennie rozumiane przez skarżącą i innych mieszkańców tej okolicy, a inaczej przez inwestora.

Organ winien w tym zakresie dokonać oceny i wyjaśnić dlaczego rozumienie tego terminu przez inwestora jest prawidłowe, a skarżącej błędne.

Sam fakt przywołania stanowiska zaprezentowanego przez inwestora, bez jego oceny naraża organ na zarzut, że ocena materiału dowodowego nosi znamiona dowolności.

Organ ponownie rozpoznając sprawę winien w sposób wnikliwy odnieść się do zgromadzonego materiału dowodowego i wyjaśnić jak należy rozumieć sporny termin użyty w zmienionym rozporządzeniu. W uzasadnieniu decyzji winny znaleźć się odniesienie do stanowisk stron i wyjaśnienie dlaczego jedno z nich należy uznać za błędne. Następnie organ winien porównać parametry montowanych anten w kontekście zmienionych przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Zgodnie z art. 46 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (DZ.U z 2006 roku, nr 129, poz. 902 ze zm.) obowiązującym w dacie wydawania decyzji, realizacja

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, określonego w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2,
- 2) planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeżeli może znacząco oddziaływać na ten obszar - jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Przeprowadzona ocena winna znaleźć swoje odzwierciedlenie w sporządzonym uzasadnieniu, które będzie spełniało wymogi z art. 107 § 3 k.p.a.

Z tych też względów Sąd orzekł biorąc za podstawę art. 145 § 1 pkt 1 lit.c) p.p.s.a.

Sąd biorąc za podstawę art. 152 p.p.s.a. wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji.

Na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. orzeczono o zwrocie kosztów postępowania.

[Powrót do listy](#)