

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

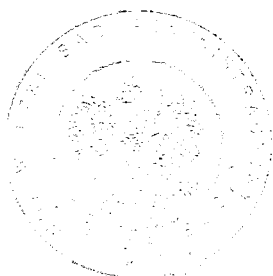
Dnia 1 lipca 2008 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia NSA	Wiesław Czerwiński (spr.)
Sędziowie: sędzia WSA	Krzysztof Gruszecki
sędzia WSA	Elżbieta Piechowiak
Protokolant:	Krzysztof Cisewski

po rozpoznaniu w II Wydziale na rozprawie w dniu 1 lipca 2008 roku sprawy ze skargi Krystyny Pawlak na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Włocławku z dnia 14 stycznia 2008 r., nr SKO-1356/07 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 6 grudnia 2007 r., nr OŚ-7642-165-2/2007 w przedmiocie umorzenia postępowania,**
- 2. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu,**
- 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Włocławku na rzecz skarżącej kwotę 200 zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Za wyrok
K. Kłocka
Przewodniczący Sędzia NSA

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 6 grudnia 2007 r. Nr OŚ-7642-165-2/2007 Prezydent Miasta Włocławka, po rozpoznaniu wniosku Ekosystem – Bydgoszcz pełnomocnika Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. w Warszawie umorzył postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej na projektowanej wieży Polkomtel S.A. zlokalizowanego przy ulicy Toruńskiej 123 we Włocławku działka nr 204/6 KM 1013.

W uzasadnieniu decyzji organ jako przyczynę umorzenia postępowania wskazał - jego bezprzedmiotowość, z uwagi na wejście w życie 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 sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. 2007 r., Nr 158, poz. 1105). Wyjaśnił, że niniejsze rozporządzenie nie zawierało przepisów przejściowych i tym samym zawarte w nim regulacje należało zastosować w sprawach wszczętych, a nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie czyli 31 sierpnia 2007 r. Powołując się na treść § 2 ust. 1 pkt 7 lit. a niniejszego rozporządzenia Prezydent Miasta Włocławka stwierdził, że równoznaczna moc promieniowania izotropowo anten Katherin 742 265, co prawda jest wyższa niż 2000 i niższa niż 5000W, jednakże wzdłuż głównej wiązki ich promieniowania nie ma miejsc dostępnych dla ludności. Oznacza to, że w przypadku niniejszej inwestycji wnioskowana decyzja nie była wymagana.

Na powyższą decyzję pełnomocnik Krystyny Pawlak Zbigniew Gelzok złożył odwołanie.

Zarzucił naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 6 z uwagi na jego niezastosowanie, art. 7 poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych oraz art. 77 z uwagi na niezebrańie i nie rozpatrzenie całego materiału dowodowego i art. 107 § 3 polegające na uzasadnieniu decyzji, które nie spełnia wymogów tej regulacji. Ponadto, wskazała na naruszenie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska polegające na wywołaniu art. 11 oraz pominięciu w niniejszej sprawie art. 46, art. 48, art. 49 ust. 1 i 5, a także art. 51 pkt 1 ust. 3.

Uzasadniając swoje stanowisko wywiódł, że organ nie podjął wszelkich koniecznych działań w celu wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, zebrania materiału dowodowego i jego właściwej oceny, a dopiero na tej podstawie wydania rozstrzygnięcia. Argumentował, że zgodnie rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, należy brać pod uwagę odległość do 150 metrów w osi głównej wiązki promieniowania anteny. Jest to bowiem odległość od środka anteny mogąca mieć znaczący szkodliwy wpływ zarówno na ludzi jak i na środowisko. W takim przypadku należało ustalić rozkład pola elektromagnetycznego występujący w powyższym zakresie i na tej podstawie sprawdzić zakres i rodzaj jego oddziaływania. W ocenie pełnomocnika odwołującej obowiązkiem organu było jednoznaczne określenie czy w przyszłości mogą wystąpić miejsca dostępne dla ludności wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anteny, a czego wykluczenie prowadziłoby do braku konieczności sporządzania raportu oddziaływania na środowisko. Powołując się na treść art. 46 ust. 2 Prawo ochrony środowiska stwierdził, że stacja bazowa telefonii komórkowej powoduje zmiany sposobu wykorzystywania terenu, co pociąga za sobą konieczność wydania decyzji środowiskowej. Oznacza to, że w sytuacji, gdzie organ umarza postępowanie musi udowodnić brak wpływu inwestycji na zmianę sposobu zagospodarowania terenu. Nadto, w oparciu o dowody naukowe podać rzeczywiste oddziaływanie planowanej stacji bazowej telefonii komórkowej na obszar Natura 2000, w przypadku jego braku podać podstawy takiego stanowiska by mogło być ono poddane weryfikacji. Pełnomocnik odwołującej się wniósł o jednoznaczne wypowiedzenie się organu w kwestii konieczności utworzenia ograniczonych obszarów oddziaływania spornej inwestycji. Podniósł także zarzut braku zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz brak możliwości przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych zadań.

Decyzją z dnia 14 stycznia 2008 r. Nr SKO-1356/07 Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku utrzymało w mocy zaskarżone rozstrzygnięcie. Uzasadniając swoje stanowisko organ odwoławczy stwierdził, że w trakcie trwania postępowania pierwszoinstancyjnego nastąpiła zmiana przepisów, która obligowała organ wówczas orzekający do zastosowania przepisów obowiązujących na dzień wydania decyzji, z uwagi na brak przepisów przejściowych ustanawiających odmienną regulację. Na skutek tej zmiany w niniejszej sprawie przestał istnieć przedmiot postępowania co musiało skutkować jego umorzeniem jako bezprzedmiotowego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze wyjaśniło, że zgodnie ze zmienionym od dnia

31 sierpnia 2007 r. § 2 ust. 1 pkt 7 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, jego sporządzenia wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0.03 MHz do 300.000 MHz., w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi - nie mniej niż 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, - nie mniej niż 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, - nie mniej niż 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, - nie mniej niż 20.000 W.

Organ odwoławczy wskazał, że anteny radioliniowe nie wymagają sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko i nie podlegają też postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Przedmiotem niniejszej sprawy było rozpatrzenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej na projektowanej wieży POLKOMTEL SA, w tym: zamontowaniu anteny radiolinii oraz anten sektorowych pracujących w paśmie częstotliwości 900/1800/2100 MHz, zainstalowanych na wysokości 42,0 m n.p.m., o równoważnej mocy promieniowanej izotropowo 4550,5 W. Ustalenia wymagało czy planowane do zainstalowania anteny nadal należy kwalifikować za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagają sporządzenia raportu.

Jak ustalono w toku postępowania wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anten, nie ma miejsc dostępnych dla ludności. Tym samym Kolegium podzieliło stanowisko organu I instancji, że przedsięwzięcie to nie mieści się wśród tych, o których mowa w § 2 ust 1 pkt 7a rozporządzenia Rady Ministrów, a raport o oddziaływaniu na środowisko nie jest wymagany. Nadto, uwzględniając treść art. 46 ust. 1 a contrario ustawy - Prawo ochrony środowiska nie wydaje się w odniesieniu do niego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy Krystyna Pawlak wniosła o uchylenie zastrzonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko zawarte w odwołaniu dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego oraz procesowego.

Ponownie argumentowała, że decyzja wydana w I instancji nie spełnia wymogów zawartych w art. 107 K.p.a. Powołując się na linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiodła, że rozpatrując materiał dowodowy organ nie może pominąć jakiegokolwiek przeprowadzonego dowodu. Dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego zgromadzonego i rozpatrzonego w sposób wyczerpujący wykluczają zarzut dowolności w ocenie sprawy. Zdaniem skarżącej organ odwoławczy nie odniósł się do podniesionych zarzutów ograniczając się jedynie do stwierdzenia, iż są one bezzasadne. Nadto, powinien jednoznacznie potwierdzić, że teren w promieniu 150 metrów jest własnością inwestora w związku z czym nie ma potrzeby ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania. Podtrzymała także swoje argumenty dotyczące braku zapewnienia stronie przez organ czynnego udziału w postępowaniu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Udział w postępowaniu wzięło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałanie Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie, przedstawiając na piśmie swoje stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Skargę należało uwzględnić.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.) 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 ono znacząco oddziaływać na ten obszar,

jest dopuszczalne wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zwaną dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”.

Art. 51 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, do którego nawiązuje art. 46 ust. 1 pkt 1, przewiduje, że sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają:

- 1) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko,
- 2) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek jest ustalony na podstawie ust. 2,
- 3) planowane przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, dla których obowiązek jest ustalony na podstawie ust.2.

Pozostawiając na boku obszar Natura 2000, który w tej sprawie nie występuje, należy wskazać, że delegacja zawarta w art. 51 ust. 8 ustawy uprawnia do określenia w rozporządzeniu:

- rodzaju przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko,
- rodzaje przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany (obowiązek fakultatywny).

Obowiązek lub jego brak sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko winien być stwierdzony w formie postanowienia. Wynika to wprost z art. 51 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 2. Ten ostatni przepis stanowi, że obowiązek sporządzenia raportu dla planowanego przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 stwierdza, w drodze postanowienia organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określając jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (...) postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby sporządzenia raportu.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia rodzaju przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 158, poz.1105) wprowadziło także zmiany w § 3 ust. 1 pkt 8, co jak się wydaje uszło uwadze orzekających w sprawie organów.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 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.) wymienia przypadki obligatoryjnego sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymienione w § 2 ust. 1) oraz sytuacje, gdy taki raport należy sporządzić fakultatywnie (§ 3 ust.).

Ta ostatnia sytuacja występuje m.in. wówczas, gdy instalacje radiokomunikacyjne, radionawigujące i radiolokalizacyjne, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowania izotropowego wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi m.in. pkt f) nie mniej niż 5000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m i nie mniejszej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny (w sprawie mamy do czynienia z mocą promieniowania poniżej 5000 W). Okoliczności te nie były rozważane w sprawie.

O ile przepis stanowi o odległościach „od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny”, to jest oczywiste, że na załączniku graficznym należy wyznaczyć oś głównej wiązki promieniowania, czego nie uczyniono, i dopiero wówczas prowadzić dalsze wywody.

Antena izotropowa jest to antena, która promieniuje jednakowo we wszystkich kierunkach i jest to konstrukcja myślowa wygodna do analiz teoretycznych. Wiązka promieniowania rozszerza się w miarę odległości od anteny i dlatego za istotne należy uznać przestrzeń oddziaływania wiązki promieniowania.

Podstawowym przepisem określającym standardy jakości, środowiska przed polami elektromagnetycznymi jest rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposób sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883). W rozporządzeniu tym określono m.in. dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych o częstotliwościach powyżej 300 MHz, a więc o częstotliwościach wykorzystywanych w telefonii komórkowej. Dopuszczalny poziom składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego o częstotliwości powyżej 300 MHz w miejscach środowiska dostępnych dla ludności wynosi 7 V/m. Dla pól elektromagnetycznych o takich częstotliwościach można jako standardu ochrony środowiska używać także gęstości mocy pola. W Polsce (od 1961 r.) dopuszczalny poziom gęstości mocy wynosi 0,1 W/m².

Ważną regulacją międzynarodową jest rekomendacja Rady Europy z 12 lipca 1999 r. określająca granice wystawienia ludności na promieniowanie elektromagnetyczne od 0 Hz do 300 GHz. Regulacja ta jest zbieżna z regulacjami zawartymi w standardzie IEEE C95-1999 (Radio Świat listopad 2005 r. str. 27) (Official Journal L 199, 30/07 1999, str. 0059-0070). Nadto obowiązuje norma PN-EN 50383 „Obliczenia i pomiary intensywności pola elektromagnetycznego i samoistnego tempa pochłaniania energii związanego z ekspozycją ludzi w polach elektromagnetycznych o częstotliwościach od 110 MHz do 40 GHz, wytwarzanych przez radiowe stacje bazowe i stałe stacje końcowe bezprzewodowych systemów telekomunikacyjnych. Norma podstawowa.

Budowa stacji telefonii komórkowej wywołuje niejednokrotnie protesty okolicznych mieszkańców, które często wynikają z braku odpowiedniej informacji o ewentualnych zagrożeniach.

W doktrynie prawa ochrony środowiska od dawna istnieje spór w przedmiocie określenia prawnej ochrony interesu indywidualnego w relacji do interesu społecznego (publicznego) (I. Boć: Interes jednostki w prawie ochrony środowiska, Krakowskie Studia Prawnicze 1983 T. XVI, I Sommer, Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne, Warszawa 1990). Doktryna wyróżnia dwa sposoby ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska. Pierwszy oznacza, że dobro człowieka chronione jest bezpośrednio, czyli że celem czy też warunkiem podejmowania określonej czynności prawnej jest ochrona życia, zdrowia ludzi, a także jakości życia oraz prawa własności lub innego prawa rzeczowego. Drugi sposób najczęściej występujący w prawie ochrony środowiska oznacza, że przedmiotem ochrony są określone wartości środowiska np. określony ekosystem, zaś człowiek jest chroniony w sposób pośredni poprzez środowisko w którym żyje. W tym ujęciu jednostka jest przedmiotem ochrony, lecz nie jako podmiot lecz przedmiot ochrony [J. Stelmasiak: Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska, analiza administracyjno-prawna (w:) Jednostka wobec działania administracji publicznej].

Rozpatrując kwalifikowanie przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 rozporządzenia) należy wskazać uwarunkowania zawarte w § 5 rozporządzenia którymi m.in. są:

- 1) rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
 - a) skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji,
 - b) powiązanie z innymi przedsięwzięciami, w szczególności nakładania się oddziaływania,

- c) wykorzystania zasobów naturalnych,
- d) emisji i występowania innych uciążliwości,
- 2) usytuowanie przedsięwzięcia – ze zwróceniem uwagi na możliwe zagrożenie środowiska” m.in. walory przyrodnicze i krajobrazowe i gęstość zaludnienia”.

Obowiązkiem organu w świetle art. 7 K.p.a., jest podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, a także wyczerpującego zebranie, rozpatrzenie i oceny materiału dowodowego – art. 77 § 1 i 80 K.p.a. Za zasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 10 K.p.a.

Uzasadnia to, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 157, poz. 1230 ze zm.) postanowienie jak w sentencji.



Za zgodnym
odpisem z oryginałem

sekretarz sądowy
K. Kłoska
Katarzyna Kłoska