

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie w Składzie Orzekającym:

1. Przewodniczący spr. - Iwona Cyran
2. Członek - Jacek Jaremko
3. Członek - Stanisław Litwa

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 10 września 2009 r. sprawy z odwołania: P. Anny Żelechowskiej oraz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, od decyzji wydanej z upoważnienia Burmistrza Miasta Łańcuta z dnia 1.06.2009 r. nr AR-73310/2/09 w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji p.n., „Budowa stacji bazowej telefonii komórkowej Polkomtel BT 24790 Łańcut Wschód” na działce nr 3878/17 przy ul. Armii Krajowej w Łańcutie na wniosek POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie,

działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) oraz art. 53 ust. 1 i 3 oraz 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

- uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 10.01./2009 r. POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie reprezentowana przez pełnomocnika Artura Deptułę zwróciła się do Burmistrza Miasta Łańcuta o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na zamierzenie inwestycyjne pod nazwą „budowa stacji bazowej telefonii komórkowej Polkomtel BT 24790 Łańcut Wschód”.

Decyzją z dnia 1.06.2009 r. nr AR-73310/2/09 Burmistrz Miasta Łańcuta ustalił lokalizację inwestycji celu publicznego dla inwestycji p.n., „Budowa stacji

bazowej telefonii komórkowej Polkomtel BT 24790 Łańcut Wschód'' na działce nr 3878/17 przy ul. Armii Krajowej w Łańcucie .

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, iż postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte na skutek złożenia przez POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie wniosku o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla wskazanego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu organ podał, iż na terenie objętym inwestycją nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a inwestycja nie jest sprzeczna z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łańcut . Teren na którym położona jest działka jest objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne , a planowana inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko . Tym samym ustalenie warunków zabudowy winno mieć miejsce w drodze wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Od przedmiotowej decyzji – zachowując ustawowy termin – odwołania wniosły : P. Anna Żelechowska oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie.

Odwołujący zarzucili wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem przepisów art. 7,8,9,11, 77, 107 § 3 k.p.a., oraz art.52 ust.2 pkt 1 , art.52 ust.2 pkt 2 lit c i art.55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia w decyzji wszystkich charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji , jak również ich wpływu na środowisko. Zdaniem stron organ w ogóle nie wskazał i nie udowodnił dlaczego inwestycja nie wymaga decyzji środowiskowej (ocena organu w tym zakresie jest lakoniczna i oparta na ogólnikowych stwierdzeniach) , błędnie ustalił strony postępowania (przymiot strony przysługuje osobom uprawnionym w stosunku do nieruchomości na której ma być lokalizowana inwestycja oraz na które rozciąga się wpływ planowanej inwestycji) . Strony zarzuciły także na dołączenie do przedmiotowej decyzji mapy (załącznika graficznego) nie uwzględniającej obszaru na który inwestycja będzie oddziaływać oraz wskazały na szkodliwy wpływ inwestycji na zdrowie ludzkie .

Skład Orzekający Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie zważył co następuje.

Stosownie do art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, zaś w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W myśl art. 2 pkt 5 tej ustawy inwestycją celu publicznego jest każde działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) zmierzające do realizacji celów, o których mowa w art. 6 ustawy z

dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Za ugruntowane w orzecznictwie sądowym uznać należy stanowisko zaliczające stacje bazowe telefonii komórkowej do grona inwestycji celu publicznego. Inwestycje te bowiem w razie zrealizowania służą szerszym celom społecznym i większej społeczności, przy czym brak akceptacji realizacji tego rodzaju przedsięwzięć ze strony społeczności lokalnej nie pozbawia ich takiego charakteru.

Kwestia wymagająca w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia dotyczy ustalenia kręgu osób, którym przysługiwać może status strony w niniejszym postępowaniu. Rozważania w tej materii rozpocząć należy od stwierdzenia, iż przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierają żadnych norm, które w sposób szczególny kreowałyby legitymację określonych podmiotów do występowania w charakterze strony w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z tej przyczyny ustalenia takie muszą być dokonywane z odwołaniem się do ogólnej reguły przewidzianej w art. 28 k.p.a. Kryteria zawarte w tym przepisie wiążą status strony z kategorią interesu prawnego, (lub obowiązku), których dane postępowanie lub żądanie strony dotyczy. W wypracowanym na gruncie tego przepisu orzecznictwie sądowym przyjęto, iż przymiot strony w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego przysługuje, oprócz inwestora – co do zasady – osobom uprawnionym w stosunku do nieruchomości graniczących z terenem będącym przedmiotem postępowania (por. uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 4 grudnia 1995 r., VI SA 20/95, ONSA 1996, nr 2, poz. 54). Zgodnie z poglądem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 8 października 1998 r. (II SA/Gd 1095/98, LEX nr 44159) *"Stronami postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy będą - zainteresowany inwestor, właściciel nieruchomości, na której inwestycja ma być realizowana, oraz inne podmioty, które - powołując się na konkretny przepis prawa - wykażą interes prawny do udziału w tym postępowaniu"*. Jak podkreślono w doktrynie powyższe stanowisko odnosić należy również do określenia statusu strony w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. (tak T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, 2004, kom. do art. 53). Ponieważ źródłem interesu prawnego w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego są zasadniczo normy prawa materialnego, z których wynikają prawa do nieruchomości (głównie prawa rzeczowe), stąd też jako strony postępowania administracyjnego kwalifikuje się osoby mające tytuły prawne do nieruchomości znajdujących się w zakresie oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

Dostrzec należy, iż w przypadku inwestycji, jaką jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej wyznaczenie takiego wpływu wywołuje w praktyce orzeczniczej (zarówno organów administracji jak i sądów

administracyjnych) liczne problemy i kontrowersje. Nie podejmując w tym miejscu próby szerszej analizy formułowanych w tej materii stanowisk, ogólnie przyjąć trzeba, iż w przypadku tego rodzaju przedsięwzięć krąg stron postępowania w sprawie o ustalenie lokalizacji tego typu inwestycji wyznacza przewidywany zasięg jej oddziaływania na inne nieruchomości, niekoniecznie przy tym sąsiadujące z działką inwestora w sposób bezpośredni. Wprawdzie kwestia zasięgu oddziaływania, o którym mowa nie wyczerpuje się na wpływie na środowisko planowanej inwestycji i może dotyczyć wszelkiego rodzaju wpływu na wykonywanie praw do nieruchomości, niemniej to właśnie ustalenie zakresu emisji promieniowania anten stacji bazowych jest tym czynnikiem, który przy powoływaniu się na interes prawny jest przy tego rodzaju inwestycjach najczęściej wskazywany. Mając to na uwadze nie można jednak zapominać, iż postępowanie o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest postępowaniem, którego zasadniczym przedmiotem jest ocena wpływu projektowanej inwestycji na środowisko. Istota tego postępowania koncentruje się bowiem na konieczności wyznaczenia warunków zlokalizowania danego obiektu, w aspekcie wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego – z uwagi na brak miejscowego planu zagospodarowania na danym terenie. Bardziej szczegółowa ocena wpływu danej inwestycji na ludzi i elementy środowiska jest dokonywana w ramach innych postępowań przewidzianych przepisami odrębnymi.

W ocenie organu odwoławczego, mając na uwadze powyżej wyłożone zasady, za stronę niniejszego postępowania uznać należało (oprócz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia”) P. Annę Żelechowską, ponieważ jest ona właścicielem nieruchomości (działki nr 3875) leżącej w pobliżu nieruchomości na której planowana inwestycja ma być realizowana. Dodatkowo z dokumentacji przedsięwzięcia przedłożonej przez inwestora (plan sytuacyjny osi głównych wiązek promieniowania anten) wynika, iż zakres promieniowania projektowanych anten stacji bazowej sięga tej nieruchomości. Z tej przyczyny uznać należało, iż P. Anna Żelechowska posiada legitymację odwoławczą w rozumieniu art. 127 § 1 k.p.a.

Kwestią natomiast odrębną od powyżej wyłożonych zasad dotyczących ustalenia stron niniejszego postępowania pozostaje sposób zapewnienia przez organ administracji tym osobom czynnego w nim udziału, co stało się również jednym z zarzutów formułowanych przez strony. W art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą „o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na

piśmie.” Przepis ten stanowi zatem – w zakresie nim normowanym – odstępstwo od ogólnych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego. Z powyższego wynika zatem, iż w ramach postępowania o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego mają zastosowanie dwie formy zawiadamiania o wszczęciu postępowania oraz o postanowieniach wydawanych w jego trakcie i decyzji kończącej postępowanie, przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Są nimi zawiadomienie poprzez doręczenie pisma w trybie art. 39 k.p.a., to jest przez pocztę, przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby, lub organy za pokwitowaniem oraz zawiadomienie przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, określony w art. 49 k.p.a. Pierwsza forma ma zastosowanie w odniesieniu do inwestora - wnioskodawcy, a także do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, w przypadku gdy inwestor nie jest właścicielem tych terenów. W uwarunkowaniach niniejszej sprawy do tej kategorii stron zaliczyć zatem należy POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie oraz Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „RESPIR” Sp. z o.o. w Łańcucie (będące właścicielem działki ew. nr 3878/17).

Z kolei podmioty, którym przysługuje status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nie są inwestorami ani też właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, są zawiadamiane przez obwieszczenie. W niniejszej sprawie do grona tego zaliczyć zatem należy pozostałe strony postępowania, w tym Panią Annę Żelechowską oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie .

W tym miejscu należy wskazać , iż zalegające w aktach sprawy obwieszczenie z dnia 1.06.2009 r. o wydaniu przez Burmistrza Miasta Łańcuta zaskarżonej decyzji zawiera błędne pouczenie co do terminu przysługującego stronie prawa wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie . Gdy doręczenie ze skutkiem prawnym ma nastąpić w trybie art. 49 K.p.a., czternastodniowy termin oblicza się od ostatniego dnia, w którym nastąpiło obwieszczenie lub innego rodzaju publiczne ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (vide : wyrok WSA w Warszawie z 30.10.2007 sygn IV SA/Wa 1276/07) , a nie jak wskazał organ od pierwszego dnia obwieszczenia stanowiącego jego datę tj. od 1-go czerwca .

Zatem Kolegium zobligowane było do uznania złożenia przez stron odwołania z zachowaniem terminu .

Dodatkowo dostrzec należy, iż wyżej omówione zasady wynikające z art. 53 ust. 1 ustawy nie zostały zastosowane w odniesieniu do postanowienia uzgadniającego (art. 53 ust. 4) wydanego w trybie art. 106 k.p.a. Postanowienie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Rzeszowie z dnia 6 maja 2009 r., nr GDDKiA-)Rz-Z3-7.3-435-post-8/2009 zostało – według

widniejącej na nim adnotacji – doręczone na piśmie inwestorowi oraz organowi I instancji (z pominięciem właściciela działki nr 3878/17 w Łańcucie) i nie zostało w prawidłowy sposób obwieszczone. Tymczasem z przepisu art. 53 ust. 1 i ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wynika obowiązek doręczenia stronom postanowień uzgadniających (na piśmie bądź przez obwieszczenie w zależności od uprawniania strony w stosunku do nieruchomości).

Przechodząc do oceny wydanej w sprawie decyzji z punktu widzenia zasad zakreślonych normami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostrzec należy, iż organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji w sposób kompletny, co przesądza o przedwczesności wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę , iż treść decyzji Burmistrza Miasta Łańcut nie odpowiada wymogom postawionym w art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym , na co słusznie zwrócili uwagę odwołujący . Przepis ten wylicza elementy, jakie winna zawierać decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Są to:

- 1) rodzaj inwestycji;
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
 - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
 - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
 - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
 - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;
- 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

Wydana w niniejszej sprawie decyzja warunków tych w sposób wyczerpujący nie spełnia, albowiem opis rodzaju inwestycji uznać należy za zbyt ogólnikowy. Organ I instancji winien w szczególności precyzyjnie określić parametry techniczne inwestycji, uwzględniające ilość i rodzaj anten, jak również ich moc. Jest to o tyle istotne, iż podstawowe parametry projektowanego przedsięwzięcia określone w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wiążą projektanta obiektu budowlanego, jak również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę lub zatwierdzający projekt budowlany (art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Następnie należy zauważyć , iż w zaskarżonej decyzji organ w ogóle pominął ocenę warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w aspekcie przepisów art. 1 ust. 2 pkt 1 , 2 i 9 oraz art. 2 pkt 1 i 4 ustawy.

W myśl art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w

tym urbanistyki i architektury (pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2) oraz potrzeby interesu publicznego (pkt 9). Należy w tym miejscu nadmienić, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 ustawy), zaś zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje - w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wydają wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Nie ulega więc wątpliwości, że wydawanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest jednym z elementów kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy; częścią tej decyzji jest m. in. określenie warunków i szczegółowych zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 54 pkt 2a ustawy).

Skład Orzekający wskazuje ponadto na niewyjaśnienie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji braku podstaw do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, co narusza art.107 § 3 k.p.a. Skoro w zaskarżonej decyzji organ powołuje się na opinię (uzyskaną z wydziału Gospodarki Mieniem, Rolnictwa i ochrony środowiska Urzędu Miasta Łańcuta) z dnia 2.02.2009 r. to jej postanowienia winny znaleźć się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (zwłaszcza, że strona nie ma możliwości jej zaskarżenia). Na organie bowiem spoczywa obowiązek wyczerpującego wyjaśnienia stronie przesłanek, które doprowadziły do ustalenia iż przedmiotowe przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust.1 pkt 7 i § 3 ust.1 pkt 8 lit. d) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004r. 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.), a co za tym idzie braku konieczności uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji przed decyzją lokalizacyjną.

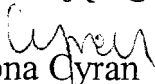
W związku ze stwierdzeniem istotnych uchybień mogących mieć wpływ na wynik sprawy – które to uchybienia powinny być wyeliminowane przy ponownym rozpatrzeniu sprawy – wydane w sprawie rozstrzygnięcie uznać należy za przedwczesne i jako takie wymagające usunięcia z obrotu prawnego. Ze względu na konieczność powtórzenia postępowania w znacznej części i zagwarantowania stronom czynnego w nim udziału, mając jednocześnie na względzie wymóg zachowania zasady wyrażonej w art. 15 k.p.a., organ odwoławczy zastosował normę procesową przewidzianą w art. 138 § 2 k.p.a. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż uchylenie zaskarżonej decyzji przez

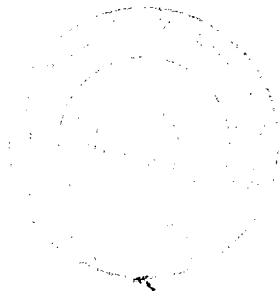
Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie nie przesądza o sposobie rozstrzygnięcia sprawy przy ponownym jej rozpatrywaniu przez organ I instancji, który wyda stosowną decyzję w oparciu o całokształt ustalonych okoliczności faktycznych i prawnych, mając wszakże na uwadze przepis art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na decyzję niniejszą przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Skargę odpowiadającą wymogom ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie (ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów) w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji.

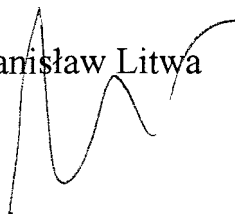
**Przewodniczący Składu
Orzekającego**


Iwona Cyran



**Członkowie Składu
Orzekającego**


Jacek Jaremko


Stanisław Litwa

Otrzymują:

- 1) ELTEL Networks Telecom Sp. z o.o. P.Artur Deptuła , 30-390 Kraków ul.Zawiła 61 .
- 2) POLKOMTEL S.A. ul.Postępu 3 , 02-676 Warszawa .
- 3) Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „RESPIR” Sp. z o.o. w Łąncucie ul.Armi Krajowej 55.
- 4) Burmistrz Miasta Łąncuta + akta I instancji + pismo z prośbą o dokonanie ogłoszenia o wydanej przez SKO decyzji,
- 5) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” , 44-251 Rybnik ul.Bracka 16A.