

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Łucja Franciczek
Sędziowie	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski, Sędzia WSA Rafał Wolnik (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Anna Trzuskowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 czerwca 2010 r.

sprawy ze skargi Marka Łyszczarza

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie

z dnia 1 grudnia 2009 r. nr SKO.0812/1/2/70/2009

w przedmiocie odmowy uchylecia decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 21 października 2009 r. nr OŚR.I.7682-163/07/08/09,**
- 2. orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości,**
- 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie na rzecz skarżącego kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

~~SECRETARIAT SĄDOWY~~

Witz
Joanna Wit:

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 13 maja 2009 r. pełnomocnik obecnie skarżącego Marka Łyszczarza, zwrócił się do Urzędu Miasta Częstochowy o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2008 r., Nr OŚR.I.7682-163/07/08. Decyzją tą organ pierwszej instancji określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej 8053 „Częstochowa Krakowska” zlokalizowanej w Częstochowie przy ul. Krakowskiej 59.

W uzasadnieniu wniosku o wznowienie postępowania skarżący wskazał, że w decyzji ostatecznej nie określono konieczności utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, co stwarza realne zagrożenie dla zdrowia i życia oraz mienia. W ocenie wnioskodawcy ta okoliczność wyczerpuje przesłankę z art. 145 § 1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa).

Decyzją z dnia 10 czerwca 2009 r., Nr OŚR.I.7682-163/07/08/09, Prezydent Miasta Częstochowy odmówił wznowienia postępowania.

Na skutek wniesionego przez skarżącego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie decyzją z dnia 23 lipca 2009 r., Nr SKO.0812/II/2/30/2009, uchyliło decyzję organu pierwszej instancji i przekazało sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia.

Rozpatrując sprawę ponownie organ pierwszej instancji postanowieniem z dnia 14 września 2009 r. orzekł o wznowieniu postępowania administracyjnego zakończonego swoją ostateczną decyzją z dnia 30 czerwca 2008 r.

Po przeprowadzeniu postępowania organ pierwszej instancji decyzją z dnia 21 października 2009 r., Nr OŚR.I.7682-163/07/08/09, odmówił uchylenia swojej ostatecznej decyzji z dnia 30 czerwca 2008 r. W uzasadnieniu organ przedstawił przebieg postępowania poprzedzającego wydanie ostatecznej decyzji środowiskowej, jak i dotychczasowy przebieg postępowania wznowieniowego. Realizując wskazania organu odwoławczego zawarte w decyzji z dnia 23 lipca 2009 r. organ pierwszej instancji ustalił, że wniosek o wznowienie postępowania został złożony z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 148 § 1 kpa. Odnosząc się merytorycznie do zarzutów skarżącego organ w obszerny sposób wyjaśnił, że przeprowadzając ocenę oddziaływania na środowisko dysponował wszelkimi danymi,

jakie były niezbędne do dokonania tej oceny. Danymi tymi dysponował również organ uzgadniający tj. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach. Powołał się ponadto na pismo pełnomocnika inwestora z dnia 21 lutego 2008 r., z którego wynikało, że w otoczeniu przedmiotowej inwestycji w promieniu do ok. 200 m nie ma instalacji antenowych innych operatorów, których oddziaływanie mogłoby się kumulować. Zaznaczono, że obszary o przekroczonej dopuszczalnej wartości gęstości mocy promieniowania występują wyłącznie w miejscach niedostępnych dla ludności. W ocenie organu brak było podstaw do zastosowania art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), a tym samym nie istniała konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania.

W odwołaniu od tej decyzji skarżący zarzucił naruszenie art. 7 - 9, art. 11, art. 77, art. 81, art. 107 § 3, art. 149 i art. 151 § 1 pkt 2 kpa poprzez ich niezastosowanie oraz art. 121 i 135 Prawa ochrony środowiska w związku z art. 140 i 143 Kodeksu cywilnego, w związku z art. 21 Konstytucji RP.

Powołując się na liczne orzeczenia Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych skarżący wskazał, że inwestor nie ma prawa ingerowania w cudzą własność. Ponieważ ponadnormatywne promieniowanie znajdzie się nad terenami osób trzecich, to niezbędne jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. W ocenie skarżącego ponadnormatywne pole znajdzie się w miejscach dostępnych dla ludności. Zarzucono, że nie został prawidłowo zastosowany przepis § 4 i § 5 pkt 1 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...) (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.). Za nieprawidłowe uznano oparcie się przez organ na oświadczeniu inwestora o braku stacji innych operatorów w promieniu 200 m od planowanej inwestycji. Przeciętny bowiem zasięg stacji bazowej wynosi kilka kilometrów i dlatego pola e-m należy zsumować, a nie przyjmować wyliczeń z tła 0. To obowiązkiem organu jest przeprowadzenie postępowania dowodowego i uzasadnienie swojego stanowiska w sposób przekonujący.

Rozpoznając to odwołanie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wyjaśnił, na czym polega instytucja wznowienia postępowania oraz co należy rozumieć przez nowe dowody i okoliczności faktyczne, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 5 kpa.

Organ wskazał, że takimi dowodami lub okolicznościami nie może być nie zastosowanie § 4 rozporządzenia RM z 9 listopada 2004 r., ani też nie utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania w trybie art. 135 Prawa ochrony środowiska. Kwestie te dotyczą bowiem stosowania prawa i jako takie nie mieszczą się w katalogu przesłanek wznowieniowych.

Organ odwoławczy przyznał natomiast, że w kategorii okoliczności faktycznej może być rozpatrywana kwestia dotycząca tolerancji miernika oddziaływania gęstością mocy. Ta okoliczność była jednak znana organowi w dacie wydawania decyzji, o czym w ocenie Kolegium świadczy zapis w pkt 2.2.lit.c decyzji z 30 czerwca 2008 r. Odnosząc się z kolei do okoliczności występowania anten innych operatorów w pobliżu planowanego przedsięwzięcia, organ odwoławczy wskazał, że skarżący nie przedstawił w tym zakresie żadnych dowodów, które można by rozpatrywać w kategoriach przesłanki z art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Organ zaznaczył ponadto, że z urzędu zbadał, czy istnieją inne przesłanki wznowieniowe z art. 145 § 1 kpa i doszedł do przekonania, że takowe nie zachodzą (z wyłączeniem badania przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 kpa, która może być podniesiona jedynie na wniosek strony).

W skardze do sądu administracyjnego skarżący podniósł zasadniczo te same zarzuty, jakie wcześniej sformułował w odwołaniu od decyzji organu pierwszej instancji. Odnosząc się do kwestii nie udowodnienia okoliczności, iż w pobliżu inwestycji znajdują się inne stacje bazowe telefonii komórkowej skarżący wskazał, że o fakcie tym świadczy chociażby bardzo dobry zasięg innych inwestorów, a lokalizacja stacji bazowych jest dostępna w Internecie na stronie <http://mapa.btsearch.pl/>. Dodatkowo skarżący zwrócił uwagę, że za słuszością jego stanowiska przemawia przepis art. 63 ust. 1 pkt 1 lit b) ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie powtarzając swoje stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Organ podjął próbę polemiki z argumentem skarżącego w kwestii możliwości zapoznania się z mapą zamieszczoną w Internecie, jednakże nie sformułował w tym zakresie żadnego stanowiska.

Na rozprawie w dniu 25 czerwca 2010 r. przedstawiciel Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w

Rzeszowie wniósł o dopuszczenie tego Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika. Wniosek ten Sąd rozpoznał pozytywnie na zasadzie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a.

Obecny na rozprawie skarżący podtrzymał skargę. Podniósł, że odległość spornej stacji od już istniejącej składającej się z kilku anten wynosi ok. 300 m, a okoliczność ta nie była brana pod uwagę w poprzednim postępowaniu.

Z kolei przedstawiciel dopuszczonego uczestnika postępowania przychylił się do skargi i zawartej w niej argumentacji oraz złożył do akt sprawy kopie dokumentów wskazujących na szkodliwość oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył co następuje :

Skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek znaczna część jej argumentów pozostaje bez wpływu na wynik niniejszej sprawy.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Kontrolowane w niniejszej sprawie decyzje wydane zostały w ocenie składu orzekającego z naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przepis art. 145 § 1 kpa enumeratywnie wskazuje przyczyny, które obligują do wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną. Z kolei zgodnie z art. 147 kpa wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony. Wznowienie postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 4 oraz w art. 145a następuje tylko na żądanie strony.

W niniejszej sprawie postępowanie wznowieniowe zainicjowane zostało na żądanie strony. Strona, jako podstawę wznowienia wskazała na przepis art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Konstrukcja wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją zasadza się na regule, iż samo wznowienie jest obligatoryjne, jeśli zaistniała którakolwiek z podstaw z art. 145 § 1 kpa, podanie nie jest spóźnione (art. 148 kpa) i wnoszącemu podanie przysługuje przymiot strony.

W niniejszej sprawie doszło do wznowienia postępowania. Organy obu instancji dokonały analizy przesłanki wznowieniowej pod kątem zgłoszonych zarzutów i w znacznej części analizę tę należy uznać za prawidłową.

W szczególności Sąd za trafne uznaje stanowisko organu odwoławczego, że zarzuty dotyczące niezastosowania lub niewłaściwego zastosowania prawa w postępowaniu zakończonym decyzją, w stosunku do której wszczęte zostało postępowanie wznowieniowe, nie stanowią przesłanki wznowieniowej. Zgodnie z art. 151 § 1 pkt 2 kpa właściwy organ po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego uchyla decyzję dotychczasową jedynie wówczas, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 lub art. 145a kpa. Oznacza to, że w sytuacji, kiedy nie występuje żadna z przesłanek wznowieniowych organ odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej na zasadzie art. 151 § 1 pkt 1 kpa. Kwestie niewłaściwego stosowania prawa, które nie wyczerpują przesłanek do podważenia decyzji w trybach nadzwyczajnych mogą być przedmiotem kontroli jedynie w postępowaniu odwoławczym. Z akt sprawy wynika, że podnoszone przez skarżącego okoliczności, które miałyby uzasadniać niewłaściwe zastosowanie art. 135 Prawa ochrony środowiska, jak i § 4 rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2004 r. były znane organowi przy wydawaniu decyzji dotychczasowej. Skoro tak, to nie mogą one być zakwalifikowane jako dowody lub okoliczności, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Przyjęcie odmiennego stanowiska w tej sprawie musiałyby doprowadzić do podważenia wyrażonej w art. 16 kpa zasady trwałości decyzji ostatecznych, co z kolei stanowiłoby rażące naruszenie prawa.

Zgodzić się też przyjdzie z organem odwoławczym, że kwestia tolerancji miernika oddziaływania gęstością mocy, jakkolwiek może być rozpatrywana w kategorii okoliczności faktycznej, to jednak nie jest okolicznością nową nieznaną organowi w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Organy w sposób przekonywujący wykazały, że ta okoliczność była znana organowi pierwszej instancji w dacie wydawania dotychczasowej decyzji, co zresztą pośrednio wynika z samej jej treści (pkt 2.2.lit. e decyzji z dnia 30 czerwca 2008 r.).

Dodatkowo wskazać przyjdzie, że skarżący brał udział w postępowaniu w charakterze strony i w ocenie Sądu nie było żadnych przeszkód, aby podnoszone w powyższym zakresie zarzuty stały się podstawą do podważenia decyzji w postępowaniu odwoławczym.

Na uwzględnienie natomiast zasługuje ten zarzut skarżącego, który dotyczy pominięcia przez organy orzekające kwestii znajdujących się w pobliżu planowanej inwestycji innych inwestycji, które w podobny sposób mogą oddziaływać na środowisko. Zgodnie bowiem z § 5 pkt 1 lit. b) rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2004 r. jednym ze szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, są powiązania z innymi przedsięwzięciami, w szczególności w zakresie kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na terenach nieruchomości sąsiednich. Przy czym przez tereny sąsiednie należy rozumieć nie tylko nieruchomości bezpośrednio graniczące z terenem inwestycji, lecz również takie, na których znajdują się przedsięwzięcia, które mogą na taką nieruchomość oddziaływać.

Z akt sprawy wynika, że tego rodzaju przedsięwzięcia nie były brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji dotychczasowej. W tym zakresie organ oparł się wyłącznie na oświadczeniu inwestora (pismo pełnomocnika inwestora z dnia 21 lutego 2008 r.), z którego wynikało, że w promieniu do 200 m od planowanej inwestycji nie znajdują się inne podobne przedsięwzięcia. Przyjmując takie oświadczenie za prawdziwe, nie można było wykluczyć, że poza promieniem 200 m nie znajdują się inne przedsięwzięcia, których oddziaływanie może się kumulować z planowaną inwestycją. Co prawda skarżący rzeczywiście nie udowodnił, że taka sytuacja ma miejsce, to jednak wskazał na nową okoliczność, która w ogóle nie była brana pod uwagę przy wydawaniu dotychczasowej decyzji. Okoliczność ta może być zatem okolicznością, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Istotą postępowania wznowieniowego jest natomiast zbadanie tej okoliczności przy zachowaniu wszelkich reguł postępowania administracyjnego, w tym zasady prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 kpa). Nie jest zatem dopuszczalne przerzucanie w tym zakresie ciężaru dowodu na stronę. Obowiązkiem organu było bowiem ustalenie, w jakiej odległości od planowanej inwestycji znajdują się podobne przedsięwzięcia, a po takim ustaleniu dokonanie oceny, czy ich oddziaływanie będzie się kumulować z oddziaływaniem przedmiotowej inwestycji. Nie ma przy tym znaczenia w świetle § 5 pkt 1 lit. b) powołanego rozporządzenia okoliczność, w jakim promieniu oddziaływać będzie planowana inwestycja. Chodzi bowiem o ustalenie lub wykluczenie kumulacji oddziaływania z innymi przedsięwzięciami.

Pomijając tę okoliczność organy naruszyły wspomniane wyżej przepisy postępowania, a naruszenie to w ocenie Sądu mogło mieć istotny wpływ na wynik

Sygn. akt II SA/GI 64/10

sprawy, co z kolei powoduje konieczność uchylenia kontrolowanych decyzji na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) w związku z art. 135 p.p.s.a.

W kwestii wykonalności zaskarżonej decyzji orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a., zaś o zwrocie kosztów postępowania na zasadzie art. 200 p.p.s.a., a na zasadzoną kwotę składa się uiszczony przez skarżącego wpis sądowy.

W ponownym postępowaniu organ pierwszej instancji ustali, czy istniejące w pobliżu inne przedsięwzięcia o podobnym oddziaływaniu, oddziałują na środowisko w takim stopniu, że ich oddziaływania mogą się kumulować z oddziaływaniem spornej inwestycji. Dopiero w przypadku wykluczenia tej okoliczności możliwe będzie wydanie decyzji w oparciu o art. 151 § 1 pkt 1 kpa. Jeżeli okoliczności tej nie będzie można wykluczyć, to organ zobligowany będzie do przeprowadzenia postępowania w zakresie oceny stopnia kumulacji oddziaływania przedsięwzięć i w zależności od wyników tego postępowania wyda stosowne rozstrzygnięcie w oparciu o art. 151 § 1 pkt 2 lub w oparciu o art. 151 § 2 kpa.



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność z oryginałem

REPREZENTANT STRAŻYSTA

Wit
Joanna Wit