

Sygn. akt II SA/OI 597/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 września 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Marzenna Glabas Sędzia WSA Tadeusz Lipiński
Protokolant	Grzegorz Knop

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 września 2010 r.

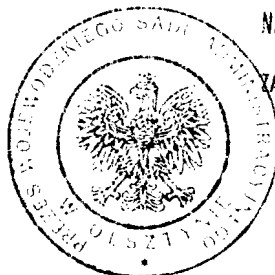
sprawy ze skargi Mariusza Naszkiewicza

na decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

z dnia 12 kwietnia 2010 r. nr IGR.II.7111-0900-01/09

w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu I instancji;**
- 2. zasądza od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz skarżącego kwotę 500 zł (słownie: pięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;**
- 3. orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu;**



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚC Z ORYGINAŁEM

UZASADNIENIE

W dniu 8 października 2008r. Gastel S.A. działając w imieniu inwestora – PTK CENTERTEL złożył w Starostwie Powiatowym w Gołdapi wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej PTK Centertel „7350/6444 (2547) GÓRNE” na działce o nr geod. 25 w miejscowości Górne, gm. Gołdap.

Decyzją z dnia 14 stycznia 2009r. Starosta Gołdapski zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę stacji bazowej objętej wnioskiem z dnia 8 października 2008r.

W wyniku odwołania Mariusza Naszkiewicza Wojewoda Warmińsko – Mazurski decyzją z dnia 7 maja 2009r. uchylił w całości decyzję z dnia 14 stycznia 2009r. i przekazał sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Następnie Starosta Gołdapski decyzją z dnia 31 sierpnia 2009r. orzekł o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu na rzecz Polskiej Telefonii Komórkowej CENTERTEL pozwolenia na budowę stacji bazowej.

Na skutek odwołania Mariusza Naszkiewicza i Tomasza Misiek od powyższej decyzji, Wojewoda Warmińsko – Mazurski uchylił (decyzja z dnia 17 listopada 2009r.) zaskarżone rozstrzygnięcie Starosty Gołdapskiego i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Po ponownym rozpatrzeniu wniosku z dnia 8 października 2008r., Starosta Gołdapski, decyzją z dnia 21 stycznia 2010r., Nr gG-4/2010, zatwierdził projekt budowlany i wydał PTK CENTERTEL pozwolenie obejmujące: budowę stacji bazowej – wieży kratowej o wys. 52m z odgromnikiem na fundamencie żelbetowym, zawieszenie anten sektorowych i parabolicznych, montaż drogi kablowej, posadowienie kontenera technicznego, wykonanie wewnętrznej linii zasilającej, utwardzenie terenu stacji bazowej, ogrodzenie terenu i wykonanie zjazdu z drogi gminnej. Określił jednocześnie warunki wykonania poszczególnych robót oraz obszar oddziaływania obiektu. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia podał art. 28, art. 33, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U z 2006r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej jako: k.p.a.). Uzasadniając wskazał m.in., że przed wydaniem decyzji nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości dotyczących projektu zagospodarowania działki oraz dołączenia projektu technologii stacji, jak też analizy oddziaływania w zakresie wskazania rzeczywistego rozkładu pól o natężeniu promieniowania niejonizującego większego od dopuszczalnego powyżej

0,1 W/m² z graficznym wskazaniem stref w pionie i poziomie. Podniósł, iż rozstrzygając zagadnienie związane z oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko otrzymał pozytywną opinię, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000, a nadto nie zostaną zmienione warunki bytowania organizmów żywych bowiem przewidziane do montażu anteny nie powinny powodować zaburzeń zdrowotnych i nie będą miały wpływu na stan ptasiej populacji.

Powyższej decyzji M. Naszkiewicz zarzucił naruszenie szeregu przepisów k.p.a. i ustawy Prawo ochrony środowiska, jak też nieuwzględnienie kwestii dotyczących analizy krajobrazu, uzbrojenia terenu, lokalizacji inwestycji, wpływu inwestycji na organizmy żywe, spadku atrakcyjności terenu oraz warunków przyłącza do sieci elektroenergetycznej.

Po rozpatrzeniu odwołania, Wojewoda Warmińsko – Mazurski działając na podstawie art. 138 § 1 k.p.a., decyzją z dnia 12 kwietnia 2010r., Nr IGR.II.7111-0900-01/09, utrzymał w mocy zakwestionowaną decyzję organu pierwszej instancji. Podniósł, że zgodnie z art.35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę ma obowiązek sprawdzić, między innymi, zgodność projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dla inwestycji celu publicznego, jaką jest telefonia komórkowa, jest to decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Na podstawie projektu zagospodarowania terenu, opracowanego na aktualnej mapie przeznaczonej do celów projektowych, który stanowi część składową zatwierdzonego projektu budowlanego, można stwierdzić, iż lokalizacja projektowanej stacji bazowej telefonii komórkowej jest zgodna z decyzją Burmistrza Gołdapii z dnia 19 września 2005r. o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej oraz decyzją Burmistrza Gołdapii z dnia 2 kwietnia 2008r. o ustaleniu lokalizacji zjazdu z drogi gruntowej do stacji bazowej (dz. nr 20). Z kolei stosownie do art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej jako: ustawa o p.z.p.), decyzja ta wiąże organ wydający pozwolenie na budowę. Zatem, rozpatrywanie sprawy w zakresie innej lokalizacji przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej, nie należy do kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej, właściwych w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Odnosząc się do kwestii oddziaływania telefonii komórkowej na środowisko wskazał, że organ może opierać się wyłącznie na obowiązujących przepisach prawa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004r. (Dz. U. z 2004r., Nr 257, poz.

Sygn. akt II SA/OI 597/10

2573 ze zm.), w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko zostało w 2007r. znowelizowane. Obecnie kryteria według których kwalifikuje się daną inwestycję jako wymagającą sporządzenia raportu obligatoryjnie, czy też fakultatywnie, uległy zmianom. Kryterium tym nie jest już tylko wartość równoważnej mocy promieniowania izotropowo wyznaczonego oraz częstotliwość wartości emisji pola elektromagnetycznego, ale również odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego, na kierunku osi głównej wiązki promieniowania anten. Rozstrzygająca jest lokalizacja miejsc dostępnych dla ludności wokół terenu inwestycji. W sprawie kwalifikacja projektowanego przedsięwzięcia została przeprowadzona w oparciu o przepisy w/w rozporządzenia. Wykazano, iż dla określonych parametrów anten, wysokości ich zawieszenia, miejsca dostępne dla ludności nie znajdują się w odległości mniejszej lub równej od określonych w § 3 ust.1 pkt. 8 rozporządzenia. Na kierunku głównej wiązki promieniowania od środka elektrycznego, w odległości do 150m znajdują się tereny rolne bez zabudowy. Anteny zawieszono na wysokości 49m. Nawet, gdy występują najbardziej niekorzystne warunki, przy maksymalnym nachyleniu wiązki, w odległości 150m minimalna wysokość osi głównej wiązki promieniowania nad poziomem terenu wynosi 33,30m (miejsce niedostępne dla ludności). Zatem przedmiotowa inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których wymagane jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko, ani do przedsięwzięć dla których sporządzenie w/w raportu może być wymagane. Dodał, iż nie jest zasadny zarzut dotyczący braku możliwości przyłączenia stacji bazowej do zasilania energetycznego. Zgodnie bowiem z zatwierdzonym projektem branży elektrycznej, wykonanym przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia i uzgodnionym z zakładem energetycznym, zasilanie energetyczne konieczne do realizacji stacji zaprojektowano ze złącza kablowo-porniarowego ZK-P, usytuowanego na dz. nr 25. Jak wynika z akt sprawy, złącze kablowe zostało już wykonane na podstawie oddzielnego projektu. Skoro więc inwestor spełnił wymagania wynikające z przepisu art. 35 ust. 1 i art. 32 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, na podstawie art. 35 ust. 4 tej ustawy, organ nie może odmówić udzielenia pozwolenia na budowę.

Skargę na powyższą decyzję wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie M. Naszkiewicz żądając jej uchylenia w całości. Rozstrzygnięciu

Wojewody zarzucił brak poprawnej kwalifikacji przedsięwzięcia, niewydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, naruszenie interesu prawnego osób trzecich i interesu publicznego poprzez negatywny wpływ na środowisko, nie rozpatrzenie całości materiału dowodowego przez organy obydwu instancji, jak też brak ważnych warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Argumentował m.in., iż stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest sprawdzić przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Z przepisów tejże ustawy wynika, że o tym, czy istnieje potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla danej inwestycji, jak też o tym, czy potrzeby takiej nie ma, stwierdza w drodze postanowienia organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po zasięgnięciu opinii innych organów (art. 63 ust. 1 i ust. 3 ustawy). Zatem ocena w zakresie potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokonywana jest w oddzielnym postępowaniu. Takie uregulowania oznaczają, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może we własnym zakresie oceniać, czy dla danej inwestycji wymagany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto, zgodnie z art. 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, a decyzję środowiskową dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę, bowiem decyzja ta wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Podniósł, iż w sprawie, do wniosku o pozwolenie na budowę dołączono opracowaną dla planowanej inwestycji "kwalifikację przedsięwzięcia", z którego to opracowania wynika, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zarówno tych, dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany, jak i tych, dla których raport ten może być wymagany i w związku z tym nie jest wymagane uzyskanie decyzji

Sygn. akt II SA/OI 597/10

o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Skoro oceny w zakresie potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokonuje się w oddzielnym postępowaniu, zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zatem stwierdzeń zawartych w wyżej wymienionym opracowaniu, nie można było przyjąć za wiążące przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Dodał, że inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację budowy stacji bazowej telefonii komórkowej (takie działanie inwestora potwierdza konieczność otrzymania ww. decyzji środowiskowej), jednakże Burmistrz Gołdapi umorzył postępowanie w tej sprawie. Wskazał, że budowa stacji bazowej w planowanej lokalizacji stanowi zagrożenie dla mieszkańców okolicznych domów. Nie ma bowiem wyników badań, które mogłyby jednoznacznie oddalić obawy o zdrowie i życie w związku z promieniowaniem elektromagnetycznym. Wręcz przeciwnie, świat nauki dostarcza co pewien czas informacji o negatywnym oddziaływaniu tego zjawiska na organizmy żywe. Zagrożeniem jest też poczucie niepewności, ciągły i długotrwały stres wywołany obecnością masztu, który będzie oddziaływał niekorzystnie przez cały czas egzystencji na tym terenie. Komfort zamieszkiwania tego terenu będzie obniżony i ograniczony, a planowana lokalizacja masztu spowoduje nieodwracalne zniszczenie krajobrazu. Nadto, lokalizacja stacji będzie naruszać interes osób trzecich poprzez oddziaływanie poza obszar działki, na której planowana jest do realizacji. Analizując bowiem zawarty w dokumentacji schemat planowanego rozkładu emisji pól elektromagnetycznych łatwo dostrzec, że wykracza on znacznie poza granice działki, na której planuje się posadowić stację. Dlatego też, jeśli w związku z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone to, stosownie do art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości. To z kolei powoduje, że organy gminy muszą liczyć się z ewentualnymi odszkodowaniami z tego tytułu.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Wskazał, iż na podstawie załączonej kwalifikacji przedsięwzięcia i dokonanej analizy można stwierdzić, że zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie

Sygn. akt II SA/OI 597/10

określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, przedmiotowa inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których wymagane jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko, ani do przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu może być wymagane. Dodał, iż kwestia negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko i krajobraz została rozstrzygnięta decyzją Burmistrza Gołdapi o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Odnosząc się z kolei do kwestii potencjalnego oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzkie wskazał, że przy podejmowaniu decyzji organy administracji opierają się na obowiązujących przepisach prawa, a nie na często skrajnych opiniach. Natomiast przyłączenie do sieci elektroenergetycznej zostało, po uzgodnieniu z zakładem energetycznym, już wykonane.

Na rozprawie w dniu 7 września 2010r. udział w niniejszym postępowaniu zgłosiło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroszkodliwym "PRAWO DO ŻYCIA" z siedzibą w Rzeszowie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w oparciu o przepis art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), dopuścił tę organizację społeczną do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika. Stowarzyszenie wniosło o uwzględnienie skargi i poparło wskazaną w niej argumentację. Dodatkowo zaskarżonej decyzji zarzuciło: naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 3, 59, 63 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko poprzez brak opisu ustalenia faktycznego oraz prawnego w oparciu o powyższe przepisy; naruszenie art. 7, 8, 9, 11, 77, 80, 107 § 3 k.p.a. poprzez dokonanie wadliwych i niepełnych własnych ustaleń faktycznych i prawnych; naruszenie 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 (Dz. U. z 2004r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.) poprzez nie wskazanie konkretnej jednostki redakcyjnej zastosowanego przepisu, jak też naruszenie art. 32 ust. 1 i art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane poprzez nie dokonanie analizy w projekcie budowlanym oraz brak oceny, czy inwestycja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przez organ niewłaściwy. Dodało, że równie istotną rzeczą w sprawie jest jednoznaczne

Sygn. akt II SA/OI 597/10

stwierdzenie, czy nie zachodzi kumulacja fal elektromagnetycznych w środowisko, czego organy administracji zaniechały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Uprawnienia sądów administracyjnych, określone między innymi w art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W związku z tym podstawę dla uwzględnienia skargi i wyeliminowania z obrotu prawnego aktu wydanego przez organ administracji publicznej stanowi stwierdzenie, że doszło do naruszenia bądź prawa materialnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, bądź przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie albo też naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania, a także, gdy decyzja lub postanowienie organu dotknięte są wadą nieważności (art. 145 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z 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 rozpoznawanej sprawie zarówno zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania tj. art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Musiało to zatem skutkować wyeliminowaniem wadliwych decyzji z obrotu prawnego.

Realizacja jednej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 7 k.p.a., zasady prawdy obiektywnej, wymaga by organy administracji publicznej podejmowały wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jako dowolne należy traktować zatem ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanymi w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.), a więc przy podjęciu wszelkich kroków koniecznych do jednoznacznego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jako warunku niezbędnego wydania rozstrzygnięcia o przekonującej treści. W odniesieniu

Sygn. akt II SA/OI 597/10

do postępowania przed organem odwoławczym należy też podkreślić, iż zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ ten obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozpatryć sprawę rozstrzygniętą decyzją lub postanowieniem organu pierwszej instancji, a stan faktyczny winien ustalić nie tylko w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu organu pierwszej instancji, lecz także rozszerzając granice postępowania dowodowego na istotne dla sprawy okoliczności faktyczne pominięte przez organ pierwszej instancji. W konsekwencji, w myśl art. 136 k.p.a., organ odwoławczy może przeprowadzić nie tylko na żądanie strony, lecz także z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który w pierwszej instancji wydał decyzję lub postanowienie. Funkcjonowanie zasady prawdy w postępowaniu administracyjnym zobowiązuje organ do szczególnej staranności w wyjaśnieniu wszystkich faktów istotnych dla sprawy. W szczególności organ jest zobowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepisy k.p.a. (vide: wyrok NSA z dnia 26maja 1981r., sygn. S.A. 810/81, publ. ONSA 1981, Nr 1 poz. 45).

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 rozstrzygnięcia umożliwia przeprowadzenie kontroli, czy decyzja została wydana zgodnie z obowiązującym prawem, a nadto wiąże się także z realizacją zasady przekonywania, sformułowanej w art. 11 k.p.a.

Odnosząc się natomiast do przedmiotu sprawy, to przede wszystkim wskazać należy, iż w ramach postępowania administracyjnego, wszczętego wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej, organ administracji architektoniczne budowlanej stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem decyzji sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy

i zagospodarowania terenu (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego), a także z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., dalej jako: ustawa u.u.ś.). W myśl art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy u.u.ś. oraz uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

W kontekście charakteru sprawy wskazać należy, iż w aktach administracyjnych sprawy znajduje się kserokopia ostatecznej decyzji Burmistrza Gołdapi z dnia 19 września 2005r. o lokalizacji celu publicznego ustalająca warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej PTK Centertel "6444 Górne", przewidzianej do realizacji na działce o nr geod. 25 we wsi Górne, gm. Gołdap. Wyjaśnienia wymaga, że stosownie do art. 55 ustawy o p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Związanie organu wydającego pozwolenie na budowę ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oznacza, iż organ ten nie może kształtować warunków lokalizacji inwestycji odmiennie od ustalonych w powyższej decyzji. Przepis ten rodzi bowiem nie tylko obowiązki po stronie organu wydającego pozwolenie na budowę, ale też stwarza prawa po stronie podmiotu, który uzyskał taką decyzję. Inwestor może wówczas projektować obiekt budowlany, jego funkcje oraz zagospodarowanie terenu. Oznacza to w konsekwencji, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej orzekający w sprawie pozwolenia budowlanego nie ma możliwości rozpatrywania zarzutów co do możliwości innej lokalizacji inwestycji, niż określona w decyzji lokalizacyjnej. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowi, z punktu widzenia organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę, gwarancję zgodności inwestycji z prawem w zakresie dopuszczalności konkretnego zagospodarowania terenu dla potrzeb planowanej inwestycji. Do kompetencji Starosty Gołdapskiego w sprawie pozwolenia na budowę nie należała zatem kontrola poprawności planowanych rozwiązań przestrzennych, w tym ocena możliwości innej lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Z tego też względu nie mógł zostać uwzględniony zarzut skargi podnoszący, że lokalizacja stacji

bazowej spowoduje nieodwracalne zniszczenie krajobrazu, jak też spowoduje u okolicznych mieszkańców ciągły i długotrwały stres. Również za pozbawione podstaw należy uznać te zarzuty skargi, które dotyczyły kwestii spadku wartości nieruchomości w wyniku zlokalizowania w sąsiedztwie inwestycji w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej. Wyjaśnienia wymaga, iż ewentualne obniżenie wartości nieruchomości na skutek realizacji inwestycji nie mogło stanowić przesłanki do odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę, ani przyczyny uchylecia takiej decyzji przez sąd administracyjny. W świetle utrwalonego orzecznictwa NSA pojęcie "uzasadnionego interesu osób trzecich" z art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego winno być interpretowane w oparciu o przesłanki obiektywne, tj. w oparciu o zgodność z regulującymi proces inwestycyjny przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę nie wykazuje sprzeczności z wymogami stawianymi przez takie przepisy, to spowodowane nią dolegliwości dla otoczenia, czy naruszenie interesów ekonomicznych właściciela (użytkownika wieczystego) działki sąsiedniej nie może być uznane za naruszenie powołanego przepisu (vide: wyrok NSA z dnia 21 listopada 2006r., sygn. II OSK 1371/05, publ. LEX 318227).

Odnosząc się do skargi i stanowiska Stowarzyszenia w zakresie zarzutów dotyczących kwestii ochrony środowiska wskazać należy, iż do dnia 15 listopada 2008r. przepisami określającymi kiedy pozwolenie na budowę poprzedzone być musi postępowaniem w przedmiocie oceny oddziaływania projektowanej inwestycji na środowisko była ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001r., Nr 62, poz. 627 ze zm.), a od wskazanej daty przepisy ustawy u.u.ś. z dnia 3 października 2008r. (regulacja przejściowa zawarta w art. 153 ustawy u.u.ś. nie ma zastosowania do spraw prowadzonych w trybie ustawy Prawo budowlane). W oparciu o przepisy, obowiązujące w dacie podejmowania rozstrzygnięć przez organy obu instancji, inwestycje podzielić można na:

1. wymagające wdrożenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 59 ust. 1 ustawy u.u.ś.
2. nie wymagające przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Inwestor jest obowiązany wdrożyć postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli planowane przedsięwzięcie zostało zaliczone do katalogu inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W ramach postępowania przeprowadza się "ocenę oddziaływania na środowisko" (art. 3 pkt 8, art. 59 ust. 1 pkt 1

Sygn. akt II SA/OI 597/10

i 2 ustawy), która jest obligatoryjna (w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy), bądź fakultatywna (w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko stwierdza organ postanowieniem na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy).

Katalog przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacznie oddziaływać na środowisko zawarty został w rozporządzeniu 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. z 2004r. Nr 257, póź. 2573 ze zm.), a w dniu 31 sierpnia 2007r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007r. zmieniające rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004r. Przedsięwzięcia nie wymienione w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2004r. nie wymagają wdrożenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W takich przypadkach organy właściwe do wydania decyzji określonych w art. 72 ust. 1 ustawy u.u.ś. (m. in. organy architektoniczno-budowlane - art. 71 ust. 1 pkt 1) w ramach swoich kompetencji oceniają czy do wydania decyzji konieczne jest przedstawienie przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (ew. postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko), czy też przedsięwzięcie w ogóle nie wymaga przeprowadzenia postępowania w tym zakresie (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2009r., sygn. II SA/Po 13/09).

W rozpoznawanej sprawie, działający w imieniu inwestora - Gastel S.A. wystąpił o uzyskanie pozwolenia na budowę wprost do organu właściwego do jego wydania, przedstawiając - dla wykazania braku obowiązku uprzedniego wdrożenia postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania projektowanej inwestycji na środowisko, a tym samym i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia - wykonaną na jego zlecenie Analizę środowiskową z grudnia 2009r. Stwierdza ona, iż projektowana inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zarówno tych, dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany, jak i tych, dla których raport może być wymagany, a ponadto planowane przedsięwzięcie nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000, lub nie wynika z tej ochrony, w związku z tym dla jego podjęcia, nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

zgody na realizację przedsięwzięcia. Jako podstawę prawną zawartego w analizie stanowiska podano § 2 ust. 1 pkt 7 i § ust. 1 pkt 8 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007r. Ponadto w aktach sprawy znajduje się opinia Burmistrza Gołdapi z dnia 6 stycznia stwierdzająca, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000.

W ocenie Sądu, w okolicznościach rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że nie został dostatecznie ustalony stan faktyczny sprawy w stopniu umożliwiającym dokonanie rzeczywistej, obiektywnej i zgodnej ze wskazanymi wyżej przepisami procedury administracyjnej oceny, czy planowane przedsięwzięcie nie stanowi przedsięwzięcia wymagającego bądź mogącego wymagać sporządzenia raportu o jego oddziaływaniu na środowisko, w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004r. Z uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji opartego wyłącznie na opinii Burmistrza Gołdapi wynika, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000. Z kolei organ odwoławczy wskazał jedynie, że na kierunku głównej wiązki promieniowania od środka elektrycznego, w odległości 150m znajdują się tereny rolne bez zabudowy. Nie można zapominać, że na organie administracji publicznej spoczywa ciężar przeprowadzenia całego postępowania, w tym zgromadzenia i oceny dowodów. Organ ma zatem obowiązek z własnej inicjatywy uzupełnić materiał dowodowy, przeanalizować i ocenić każdy przeprowadzony dowód, a następnie wskazać w uzasadnieniu decyzji - zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. fakty, które uznał za udowodnione (tj. przedstawić dokładny stan faktyczny) , dowody na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Obowiązki te spoczywają także na organie odwoławczym, który w pierwszej kolejności ponownie rozpoznaje sprawę merytorycznie w jej całości, odnosząc się między innymi do stawianych zarzutów decyzji organu pierwszej instancji (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 2003r., sygn. akt II SA/Gd 2232/02). W niniejszej sprawie organy administracji z tych obowiązków nie wywiązały się. Zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, jak również niezwykle uproszczona ocena zebranego materiału dowodowego jest wadą postępowania uzasadniająca uchylenie decyzji administracyjnej wydanej w wyniku takiego zaniedbania. W przedmiotowej sprawie zaniedbania takiego dopuścili się organy zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, zatem jako przedwczesną należy uznać ich

ocenę, że inwestycja objęta wnioskiem o pozwolenie na budowę nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Organy nie dokonały bowiem wystarczającej oceny dokumentu – analizy środowiskowej, którego treść bezrefleksyjnie przyjęły, jako podstawę ustaleń faktycznych. Analiza środowiskowa nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a., nie korzysta więc z domniemania zgodności jej treści ze stanem faktycznym. W związku z tym, zawarte w niej stwierdzenia odnośnie faktów i analiza 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 dokumencie, powinien podjąć stosowne działania w tym celu (art. 77 § 1 k.p.a.). Zakres weryfikacji informacji zawartych w analizie przez organ prowadzący postępowanie musi być adekwatny do okoliczności sprawy, takich jak np.: jego szczegółowości, stopień skomplikowania sprawy oraz zakres kwestionowania przez uczestników postępowania przedłożonych danych. Organ administracji musi mieć w tym kontekście na względzie, zarówno obowiązek wyczerpującego wyjaśnienia sprawy (art. 7 i 77 k.p.a.), jak i obowiązek uwzględnienia zasady ekonomii postępowania (art. 12 k.p.a.). Analiza określonych kwestii zawartych w dokumentach powinna znaleźć odzwierciedlenie w sporządzonym uzasadnieniu decyzji.

Analiza środowiskowa przedłożona w niniejszej sprawie dla wykazania, iż nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wskazuje, że na kierunku głównej wiązki promieniowania od źródła elektrycznego (odległość 150m) nie znajdują się tereny zamieszkałe. W związku z powyższym i wobec zarzutów dotyczących udzielenia pozwolenia dla realizacji inwestycji szkodliwej dla zdrowia stwierdzić należy, iż w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej czynnikiem fizycznym, który może być powodem powstania zagrożeń w środowisku, są pola elektromagnetyczne, powstające w wyniku pracy stacji. Przede wszystkim organy bezkrytycznie przyjęły zawarte w analizie środowiskowej ustalenia w zakresie, w jakim dotyczą one odległości oddziaływania stacji, jak też kwestii związanych z natężeniem pola elektromagnetycznego. Nie ulega również wątpliwości, że oddziaływanie takiego pola w powiązaniu z innymi polami (np. znajdującymi się na terenach sąsiednich nieruchomości), może powodować kumulowanie oddziaływań. W sprawie organy nie ustaliły, czy dochodzi do takich sytuacji, że zasięg oddziaływania stacji nie obejmuje innych urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne (inne stacje, linie energetyczne). Nie można bowiem

wykluczyć, że oddziaływanie stacji bazowej łącznie z innym urządzeniem spowoduje zwiększenie dopuszczalnych barier oddziaływania. Z uwagi na możliwe oddziaływanie kumulatywne, nie można zatem ograniczać oceny oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej tylko do oceny jej parametrów, bez sprawdzenia, czy nie znajduje się ona w zasięgu oddziaływania innych urządzeń, ponieważ nie można wykluczyć, że przez kumulację zmieni ona parametry oddziaływania.

Zauważyć także trzeba, że organy nie dokonały interpretacji i wykładni pojęć zawartych analizie środowiskowej. W ocenie Sądu, brak jest w uzasadnieniach decyzji organów orzekających w niniejszej sprawie szczegółowego ustalenia, odniesienia się i wyjaśnienia rozumienia znaczenia istotnych terminów pozwalających jednoznacznie ustalić czy planowane przedsięwzięcie, polegające na zamontowaniu zespołu anten, z uwagi na jego charakterystyczne parametry, poziom promieniowania izotropowo oraz odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego wzdłuż osi głównej wiązek promieniowania anten, zalicza się bądź nie do grupy, która znacząco oddziałuje na środowisko. W sprawie, wyjaśnienie powyższych kwestii jest istotne, gdyż uczestnik postępowania kwestionuje zastosowany w analizie środowiskowej sposób interpretacji zwrotów: „wzdłuż”, „na całej długości”, „kierunek, w którym coś się rozciąga”.

Zasadne jest ponadto stanowisko Stowarzyszenia podnoszące, że brak wskazania w decyzji organu odwoławczego konkretnego przepisu prawa materialnego rangi ustawowej z zakresu ochrony środowiska uniemożliwia rzetelną ocenę jego rozstrzygnięcia. Słuszna jest uwaga, iż ocenie Sądu nie może podlegać cały normatyw, a organy muszą wskazać konkretną jednostkę redakcyjną przepisu ustawowego, na podstawie której zastosowały w sprawie przepisy rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. To samo dotyczy też tegoż rozporządzenia, bowiem w decyzjach organów obydwu instancji, nie wskazano na jakim konkretnie przepisie tego rozporządzenia oparto rozstrzygnięcia. To również uniemożliwia Sądowi dokonanie oceny prawidłowości tych decyzji. Powyższe zachowanie organów nie budzi, jak trafnie wskazano w skardze, zaufania społecznego.

Reasumując wskazać należy, że zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji wydały decyzje bez dokonania koniecznych w sprawie ustaleń, uchybiając art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., dopuściły się zatem naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Takie naruszenie przepisów postępowania czyni zbędnym rozważanie zasadności zarzutów dotyczących naruszenia

Sygn. akt II SA/OI 597/10

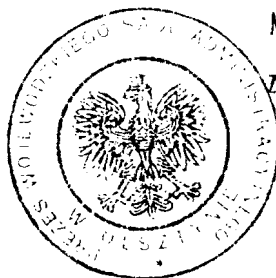
art. 140 – 144 Kodeksu cywilnego i innych wskazanych w skardze, gdyż wobec istotnych braków w ustaleniach faktycznych przedwczesnym jest wypowiedanie się co do słuszności twierdzeń o naruszeniu uprawnień właścicielskich osób trzecich i pozostałych zarzutów skarżącego i uczestnika.

Ponownie rozpoznając sprawę organy uwzględnią powyżej wskazane uchybienia natury procesowej.

Z tych też względów Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 135 p.p.s.a., uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji.

W trybie art. 152 p.p.s.a. Sąd stwierdził, iż zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku.

Zgodnie z art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a., orzeczono o zwrocie stronie skarżącej poniesionych kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

2023.12.15