

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 lutego 2011r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Maria Mysiak
Sędziowie	Sędzia NSA Henryk Dolecki, Sędzia NSA Stefan Kłosowski (spr.)
Protokolant	Joanna Białas-Gołąb

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 stycznia 2011r.
sprawy ze skargi Gminy Gryfino i Danuty Łabudy
na decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego
z dnia 07 maja 2010 r. nr I.I.DO-7111/52/10
w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty Gryfińskiego z dnia 15 lutego 2010r. nr 68/2010,
- II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu,
- III. zasądza od Wojewody Zachodniopomorskiego na rzecz skarżących Gminy Gryfino oraz Danuty Łabudy kwoty po 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Michał Kuchowski

UZASADNIENIE

Starosta Gryfiński decyzją z dnia 15 lutego 2010 r. Nr 68/2000 działając na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) zatwierdził projekt budowlany i udzielił Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółce z o.o. z siedzibą w Warszawie, pozwolenia na budowę obejmującego budowę stacji bazowej telefonii komórkowej PTC BTS 33768 Krajnik, składającej się z wieży stalowej o wysokości 52 m wraz z montażem i instalacją systemu antenowego, kontenera technicznego, instalacji energetycznej oraz zjazdu z drogi na działce nr 186/2.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wyjaśnił, że po uzupełnieniu dokumentacji oraz po ustosunkowaniu się przez strony oraz innych osób zgłaszających żądania i wnioski dowodowe w sprawie, uznał że spełnione zostały wymagania określone w art. 33 ust. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a mianowicie inwestor złożył oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projektowane zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z ustaleniami planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino - rejon wsi Krajnik, Krzypnica, Nowe Czarnowo - zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Gryfinie nr XX/266/2000 z dnia 29 czerwca 2000 r., w którym na terenie lokalizacji inwestycji - symbol R (tereny użytków rolnych) dopuszcza się lokalizację obiektów infrastruktury technicznej. Projektanci i sprawdzający zgodnie z art. 20 ustawy Prawo budowlane, do projektu budowlanego dołączyli oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Zatwierdzenie projektu budowlanego nie narusza ogólnej zasady odpowiedzialności projektantów za rozwiązania przyjęte w projekcie.

Organ wskazał, że przedmiotowa inwestycja - jak wynika z treści wniosku - nie jest przedsięwzięciem wymagającym oceny oddziaływania na środowisko, albowiem nie stanowi przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 59 ust. 1 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, tj. przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Odwołanie od powyższej decyzji wnieśli Danuta Łabuda, Stanisława Siwék, Zdzisława Latoszek, Lucyna Wsól, Małgorzata Wołosz, Weronika Wołosz, Zdzisława Jagusz, Piotr Wołosz. Decyzji wydanej przez organ I instancji zarzucili, iż nie odpowiada warunkom określonym przepisami art. 107 § 3 kpa w zakresie ustaleń faktycznych sprawy i wyjaśnienia podnoszonych przez nich zarzutów. Brak było także w aktach sprawy dowodu, sporządzonego stosownie do przepisów art. 80 kpa, w postaci oceny wartości dowodowej "analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko".

W dalszej części odwołania odwołujący się zwrócili w szczególności uwagę na zagrożenia dla zdrowia, którą powoduje pole elektromagnetyczne wytwarzane przez nadajnik telefonii komórkowej, oraz że planowana inwestycja godzi w interes publiczny. Decyzja narusza również przepisy art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, bowiem budowa stacji bazowej telefonii komórkowej w tym miejscu spowodują spadek cen ich działek oraz nieruchomości o kilkadziesiąt procent. Właściciele nieruchomości zlokalizowanych w obszarze oddziaływania stacji bazowej będą mieli także ograniczone możliwości zagospodarowania swoich nieruchomości.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła również Gmina Gryfino, reprezentowana przez Burmistrza, zarzucając decyzji Starosty Gryfińskiego, iż wydana została z naruszeniem art. 7 oraz art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. W opinii Gminy lokalizacja inwestycji jest kontrowersyjna i wywołała zdecydowane protesty mieszkańców wsi Krajnik, czyli nie znalazła aprobaty społecznej. W prowadzonym postępowaniu organ nie uwzględnił także potencjalnych obaw mieszkańców, co do szkodliwości pola elektromagnetycznego oraz jego oddziaływania w miejscach dostępnych dla mieszkańców, a także szkód materialnych w następstwie planowanej inwestycji (spadek wartości ziemi i budynków).

Ponadto, zdaniem Gminy, nie zapewniono jej możliwości wzięcia czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań czy naruszono art. 10 § 1 kpa.

Wojewoda Zachodniopomorski, decyzją z dnia 7 maja 2010 r. Nr I.I.DO-7111/52/10 wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa po rozpatrzeniu odwołania Danuty Łabudy Stanisławy Siwek, Zdzisławy Latoszek, Lucyny Wsól, Małgorzaty Wołosz, Weroniki Wołosz, Zdzisława Jagusza i Piotra Wołosza oraz Burmistrza Miasta Gryfino utrzymał w mocy w/w decyzję Starosty Gryfińskiego z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia

pozwolenia na budowę obejmującego budowę stacji bazowej telefonii komórkowej PTC BTS 33768 Krajnik.

Uzasadniając powody podjętego rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał, że przedmiotowa inwestycja jest lokalizowana w Krajniku, na działce nr 168. Działka znajduje się w obszarze na terenie elementarnym, oznaczonym jako użytki rolne, planowana inwestycja pozostaje w zgodzie ze szczegółowymi ustaleniami (§ 9) obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Gryfinie w dniu 29 czerwca 2000 r Nr XX/266/2000 w sprawie zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gryfino - rejon wsi Krajnik, Krzypnica, Nowe Czarnowo (Dz. Urz. Woj. Zach. Nr 29, poz. 355).

Zdaniem organu odwoławczego budowa przedmiotowej stacji bazowej nie podlegała przepisom prawa o ochronie środowiska, a zatem nie było wymagane przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, co oznacza, że udział społeczeństwa w postępowaniu przedmiotowym nie był przewidziany. Udział społeczeństwa zapewniony został bowiem przepisami prawa na etapie sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego oraz na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia te są wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę.

Kwalifikacje instalacji stacji bazowej w zakresie szkodliwości dla środowiska przeprowadza się na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 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 (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.).

Załączona do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę analiza kwalifikacji przedsięwzięcia w zakresie szkodliwego oddziaływania na środowisko wykazała, iż dla danej lokalizacji projektowanych parametrów anten (w zakresie mocy, azymutów, tiltów, wysokości zawieszenia), na przebiegu wiązek ponadnormatywnych nie występują miejsca dostępne dla ludności, zatem przedsięwzięcie nie będzie szkodzić środowisku.

W zakresie zarzutów dotyczących zapewnienia uczestnikom postępowania czynnego udziału w tym postępowaniu organ wskazał, że właściciele działek objętych obszarem oddziaływania inwestycji, wymienieni w decyzji, również Gmina Gryfino byli powiadamiani na każdym etapie prowadzonego postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, na co wskazują dowody w aktach sprawy.

Według Wojewody Zachodniopomorskiego, organ I instancji dokonał sprawdzenia złożonego w dniu 23 listopada 2009r. wniosku zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane, bowiem przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ stwierdził zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaganiami ochrony środowiska, zgodność projektu zagospodarowania z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, sprawdził kompletność projektu oraz wykonanie i sprawdzenie przez osoby uprawnione.

W ocenie organu odwoławczego, rozpatrujący sprawę organ I instancji decyzję swą uzasadnił zgodnie z art. 107 § 3 kpa, wskazał i ocenił fakty oraz dowody na których się oparł, oraz wyjaśnił podstawę prawną decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

Wobec spełnienia wymagań wynikających z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – zdaniem Wojewody Zachodniopomorskiego – organ I instancji nie mógł odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na działce nr 168 w Krajniku.

Skargi na powyższą decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie Gmina Gryfino oraz Danuta Łabuda.

Gmina Gryfino wniosła o uchylenie decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego i poprzedzającej ją decyzji Starosty Gryfińskiego z dnia 15 lutego 2010 r. oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi skarżąca Gmina powtórzyła zarzuty postawione w odwołaniu od decyzji organu I instancji. Ponadto skarżąca stwierdziła, że nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem organu odwoławczego, iż wszystkie strony i uczestnicy postępowania byli powiadamiani na każdym etapie prowadzonego postępowania o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, gdyż Gmina została jeden raz zawiadomiona o możliwości zapoznania się, i to jedynie z częścią materiału dowodowego.

Pismem z dnia 27 grudnia 2010 r. Gmina Gryfino wyjaśniła, że upatruje swój interes prawny w sprawie w tym, że jako podmiot realizujący prawa i obowiązki określone m.in. przez ustawę o samorządzie gminnym, wykonuje zadania publiczne, w tym zadania związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponieważ Zebranie Wiejskie w Krajniku negatywnie zaopiniowało sprawę udzielenia pozwolenia na budowę stacji telefonii komórkowej, a Starosta Gryfiński odmówił Radzie Sołectkiej w Krajniku przymiotu strony tego postępowania, mieszkańcy wsi Krajnik zwrócili się

do Burmistrza Gryfina o ochronę ich interesów. Wobec tego, zdaniem Gminy, jej interesu prawnego upatrywać należy w ochronie interesów mieszkańców wsi Krajnik, jako części wspólnoty samorządowej.

Skarżąca Danuta Łabuda zarzuciła organowi II instancji, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 107 § 3 kpa, bowiem treść uzasadnienia decyzji nie ma związku z jej rozstrzygnięciem. Wojewoda naruszył także przepis art. 78 kpa: wydając zaskarżoną decyzję nie ustosunkował się do żadnego z zarzutów, które przedstawiła wraz innymi uczestnikami postępowania w odwołaniu, których waga miała wpływ na wynik sprawy. Strona wskazała także na brak odniesienia się przez organ do zarzutów stawianych w odwołaniu przez Burmistrza Miasta i Gminy Gryfino, że projektowana inwestycja może godzić w interes publiczny i nie znajduje aprobaty społecznej. Skarżąca zwróciła także uwagę, że w okolicy Krajnika funkcjonuje Elektrownia Dolna Odra z siecią różnorodnych linii energetycznych. Działanie stacji telefonii komórkowej może spowodować przekroczenie norm już istniejących pól elektromagnetycznych, co nie pozostanie bez wpływu na zdrowie mieszkających tam ludzi.

Skarżąca nie zgodziła się z twierdzeniami Wojewody Zachodniopomorskiego, iż lokalizacja stacji bazowej na działce nr 168 jest zgodna z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Gryfino i z twierdzeniami, iż art. 32 Prawa budowlanego, uniemożliwia odmówienie inwestorowi wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stacji telefonii komórkowej, bowiem przepis ten ma charakter fakultatywny a nie obligatoryjny.

Wojewoda Zachodniopomorski w odpowiedzi na w/w skargi wniósł o ich oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji oraz dodatkowo wyjaśnił, że zarzut nie dochowania wymogów z art. 80 kpa poprzez "nie sporządzenie oceny wartości dowodowej analizy oddziaływania na środowisko, opracowanej przez mgr inż. Anetę Żukowską" nie został przez skarżących uprawdopodobniony. Organ zaś dokonał oceny przedstawionej analizy, która wykazała, że w zasięgu działania wiązek promieniowania nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności, co wynika z graficznego przedstawienia zasięgu instalacji.

Pismem z dnia 28 listopada 2010 r. udział w niniejszym postępowaniu sądowym zgłosiło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie wskazując, iż jej celem statutowym jest ochrona środowiska, dołączając jednocześnie statut stowarzyszenia oraz aktualny odpis

z krajowego rejestru sądowego. Na rozprawie w dniu 18 grudnia 2010 r. Sąd rozpatrując skargę Gminy Gryfino postanowił dopuścić Stowarzyszenie do udziału w charakterze uczestnika postępowania sądowego. W piśmie procesowym stowarzyszenie poparło skarżących, opowiadając się za uchyleniem zaskarżonej decyzji.

Zdaniem w/w Stowarzyszenia w niniejszej sprawie organy obu instancji (przyjmując, iż Gmina Gryfino faktycznie jest stroną postępowania) naruszyły:

- 1) Art. 7, 8, 9, 11, 107 § 3 kpa (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) – poprzez nie określenie całego przedmiotu sporu (brak typów anten, ich mocy azymutów) oraz pozostawienie kwestii wymagań w zakresie wymogów konieczności uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pełnomocnikowi inwestora co narusza podstawowe standardy obowiązujące w demokratycznym państwie albowiem ustaleń faktycznych oraz prawnych dokonuje organ samodzielnie wyjaśniając precyzyjnie jak dokonał tych czynności. Powyższego musi dokonać tak aby Wojewódzki Sąd Administracyjny mógł zweryfikować stanowisko organu,
- 2) art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) w związku z art. 6, w zw. z art. 107 § 1 kpa, w zw. z art. 35 ust. 1 ustawy prawo budowlane poprzez zastosowanie niepełnej jednostki redakcyjnej przepisu,
- 3) art. 5 ust. 1 pkt 9, 28 ust. 2 oraz 3 pkt 20 ustawy prawo budowlane w zw. z art. 140, 143, 144 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 21 Konstytucji RP w zw. z art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) poprzez nie ustalenie czy planowana inwestycja wprowadzi ograniczenie wysokościowe poza teren, co do którego inwestor posiada tytuł prawny.

W uzasadnieniu powyższych zarzutów wskazano, iż w kwestii wymagań konieczności uzyskania bądź nie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach polemika z obu decyzjami jest niemożliwa albowiem w istocie to inwestor dokonał tych ustaleń a nie organ, który dodatkowo oparł się na dokumencie pozaadministracyjnym. Powyższe jest sprzeczne z aktualnymi poglądami sądów administracyjnych. W tym zakresie skarżący powołał się na wyrok m.in.: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2010 r. sygn. akt II OSK 925/09, gdzie sąd ten stwierdził, że niedopuszczalnym jest orzekanie przez właściwe organy, których działanie kontroluje Sąd I instancji, tylko w oparciu o wnioski zawarte w opracowaniu przedłożonym przez

jedną ze stron postępowania, tj. „Raportie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (...).”

Wbrew twierdzeniom Sądu I instancji właściwe organy w tej sprawie nie dokonały w tym zakresie własnych ustaleń. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 sierpnia 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 446/10 podkreślił, że: *„przy badaniu czy miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia – nie można ograniczyć się tylko do badania tej przestrzeni, która jest w istocie „na osi” promieniowania. Wskazane przepisy mówią, bowiem o miejscach dostępnych „wzdłuż” a nie „na osi” głównej wiązki promieniowania – jak w istocie wynika z błędnej, zdaniem Sadu interpretacji wskazanych przepisów przez organ. Pojęcie „wzdłuż” oznacza zarówno „równoległe do czegoś rozciągniętego na długiej przestrzeni, w kierunku, w którym się rozciąga” jak i „na całej długości, przez całą długość czego” (...).*

Trudno uznać, że prawodawca- przyjmując z jednej strony założenie, iż promieniowanie anteny o określonej mocy w określonej odległości od anteny może powodować negatywne oddziaływanie na środowisko, a z drugiej strony – przyjmując, że promieniowanie anteny jest równomierne w całej przestrzeni objętej promieniowaniem (promieniowanie izotropowe) – uznał, że wnikliwe badanie w postaci sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, wymagana jest tylko w takim przypadku, kiedy miejsca dostępne dla ludności znajdują się na osi promieniowania, a nie gdziekolwiek w przestrzeni objętej promieniowaniem takim samym jak na osi promieniowania.

Z decyzji wprost wynika, iż organ nie prowadził samodzielnych ustaleń, lecz tylko i wyłącznie oparł swoje rozstrzygnięcie na dokumencie pozaadministracyjnym przedłożonym przez inwestora.

W piśmie z dnia 25 stycznia 2011 r. skarżąca Danuta Łabuda również wskazała na naruszenie zaskarżoną decyzją m.in. przepisów kodeksu postępowania administracyjnego - art. 7, 8, 9, 11, 107 § 3, a także naruszenie przepisów ustawy Prawo budowlane art. 5 ust. 1 pkt 1, art. 32 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1, art. 34 ust. 3 pkt 2, art. 72 ust. 1 pkt 1 oraz art. 59 oraz art. 63 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. Zarzuty dotyczyły także naruszenia zaskarżoną decyzją art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP związku z art. 6 i art. 107 § 1 kpa.

Skarga Gminy Gryfino została zarejestrowana w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Szczecinie pod sygn. II SA/Sz 561/10, a skarga Danuty Łabudy otrzymała sygn. akt II SA/Sz 562/10.

Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2011r. Sąd na podstawie art. 111 § 2 ustawy p.p.s.a. połączył do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia obie sprawy i zarządził ich prowadzenie pod sygnaturą akt II SA/Sz 561/10.

Na rozprawie w dniu 26 stycznia 2011 r. pełnomocnik skarżącej Gminy Gryfino poparł skargę, wskazując na naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy. Skarżąca Danuta Łabuda poparła skargę, akcentując szkodliwe oddziaływanie inwestycji na środowisko m.in. kumulację pól elektromagnetycznych. Wskazała, że jej dom położony jest 50 m od inwestycji (działka nr 212). Jest też właścicielką działki nr 167, graniczącą z działką nr 168. Ponadto, w odległości 200 m od wieży telefonii komórkowej znajduje się rozdzielnia elektryczna, emitująca silne pole elektromagnetyczne. Przez wieś przebiega wiele linii energetycznych. Skarżąca zakwestionowała również wysokość wieży, na której umiejscowione będą anteny.

Stanowisko skargi poparł pełnomocnik uczestnika postępowania Wojciecha Jagusza.

Wojewoda Zachodniopomorski wniósł o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Stwierdził także, że z akt sprawy wynika, iż Gmina Gryfino brała czynny udział w postępowaniu administracyjnym i była informowana o jego przebiegu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny z w a ż y ł, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. - dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W jej ramach Sąd dokonuje oceny prawidłowości zastosowania przez organ administracji publicznej, wydający zaskarżony akt, (decyzję) przepisów prawa materialnego jak i przepisów regulujących samo postępowanie. Jeśli ich naruszenie miało wpływ na treść zaskarżonej decyzji sąd stosuje środki wskazane w art. 145 § 1 p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak

związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 p.p.s.a.)

Dokonana według powyższych kryteriów, kontrola zaskarżonej decyzji doprowadziła do uznania zasadności wniesionych skarg, choć nie ze wszystkimi podniesionymi w nich argumentami można się zgodzić.

Podstawę materialnoprawną wydania zaskarżonej decyzji stanowiły wskazane w niej przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane w brzmieniu wskazanym w Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm. W przypadku takim jak przedmiotowy, zainicjowanym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej, powinnością organu jest przede wszystkim ustalenie spełnienia przez inwestora wymogów wynikających z art. 35 ust. 1. Przepis powyższy stanowi, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ stwierdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaganiami ochrony środowiska, zgodność projektu zagospodarowania przestrzennego z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, sprawdza także kompletność projektu oraz wykonanie i sprawdzenie przez osoby uprawnione. Należy jednak mieć także na uwadze, iż warunki realizacji inwestycji winny uwzględniać uwarunkowania, o których mowa w art. 71 ust. 1 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 (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm., dalej powołanej jako: ustawa środowiskowa).

Zgodnie bowiem z 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 środowiskowej oraz uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

W art. 107 § 1 kpa, określającym elementy konieczne decyzji administracyjnej, wskazano m.in. na konieczność uzasadnienia faktycznego i prawnego sprawy. Uzasadnienie faktyczne decyzji, jak stanowi § 3 w/w przepisu, 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.

Uzasadnienie decyzji winno zatem przedstawiać przebieg procesu decyzyjnego oraz zastosowania przepisów prawa administracyjnego materialnego jak i procesowego, prezentując rozumowanie organu administracji na etapie ustalania okoliczności prawnych, oraz przeprowadzone czynności w zakresie ustalania okoliczności faktycznych sprawy oraz przedstawić przesłanki, które - według organu - zadecydowały o rozstrzygnięciu zawartym w decyzji.

W tak ujętych ramach roli i istoty uzasadnienia decyzji Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę zwraca uwagę, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy organy administracyjne obu instancji winny w pierwszym rzędzie zbadać czy wzdłuż osi głównej promieniowania projektowanych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, czyli ustalenie, czy przedsięwzięcie nie oddziałuje negatywnie na środowisko. W tym zakresie – jak wynika z treści wydanych decyzji - organy oparły swoje rozstrzygnięcia na ustaleniach faktycznych nie poczynionych samodzielnie, lecz opartych na ustaleniach wynikających z dokumentacji „Analiza oddziaływania na środowisko” sporządzonej przez mgr inż. Anetę Żukowską. Zgodnie z treścią tej analizy organ ustalił obszar oddziaływania inwestycji oraz ustalił krąg stron postępowania.

Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy środowiskowej przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Katalog przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacznie oddziaływać na środowisko zawarty był w dacie wydania zaskarżonej decyzji w rozporządzeniu 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającym rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r. (weszło w życie z dniem 31 sierpnia 2007 r.) Przedsięwzięcia nie wymienione

w rozporządzeniu z dnia 9 listopada 2004 r. 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 środowiskowej (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, ewentualnie 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).

Wynik stosowania powyższych przepisów ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji. Fakty dotyczące tego, czy projektowana inwestycja wpływa znacząco, czy też potencjalnie może wpływać na środowisko, stanowi zatem istotny element materiału dowodowego, który winien być zgromadzony w sprawie przez organ wydający w takiej sprawie pozwolenie na budowę. Należy zgodzić się z zarzutami uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego – Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia”, że określając dany stosunek administracyjnoprawny organy nie ustaliły samodzielnie faktów istotnych w sprawie z punktu widzenia wymogów ustawy środowiskowej oraz wydanych na jej podstawie przepisów 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.

Braki we wskazanym wyżej zakresie uniemożliwiają dokonanie rzeczywistej, obiektywnej i zgodnej z przepisami procedury administracyjnej oceny, czy planowane przedsięwzięcie wymaga bądź może 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 2004 r.

Z uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji, opartego wyłącznie na opinii przedstawionej przez inwestora wynika, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. Stanowisko to zostało przyjęte także przez organ odwoławczy.

Organy administracji nie wywiązały się zatem z obowiązków wynikających ze wskazanych wyżej przepisów, bowiem nie dokonały prawidłowej wszechstronnej

oceny dokumentu przedstawionego przez inwestora - analizy oddziaływania na środowisko. Analiza środowiskowa, przedłożona przez inwestora nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 kpa, 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 kpa). W sytuacji gdy organ prowadzący postępowanie uzna, że zachodzi potrzeba weryfikacji danych zawartych w dokumencie, powinien podjąć stosowne działania w tym celu (art. 77 § 1 kpa). Efekt poczynionych ustaleń powinien znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia według wymagań wyrażonych w art. 107 § 3 kpa.

Analiza środowiskowa przedłożona w niniejszej sprawie dla wykazania, iż nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, nie wskazuje danych dotyczących odległości oddziaływania pola elektromagnetycznego i jego natężenia w kontekście występowania terenów zamieszkałych przez ludzi. Braki w zakresie ustaleń faktycznych w tej kwestii uznać należy za naruszające art. 7 i 77 § 1 kpa.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem skarżącej Danuty Łabudy, że oddziaływanie pola elektromagnetycznego także w przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej powiązaniu z innymi polami (np. znajdującymi się na terenach sąsiednich nieruchomości), może powodować kumulowanie oddziaływań. W niniejszej sprawie organy nie zbadały, czy zasięg oddziaływania stacji nie obejmuje innych urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne (inne stacje, linie energetyczne). Nie można wykluczyć, że oddziaływanie stacji bazowej łącznie z innym urządzeniem spowoduje zwiększenie czynników oddziaływujących na dany obszar, w tym także - ludzi. Z uwagi na możliwe oddziaływanie kumulatywne, nie można ograniczać oceny oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej tylko do oceny jej parametrów, wskazanych w projekcie budowlanym, bez sprawdzenia czy nie znajduje się ona w zasięgu oddziaływania innych urządzeń. Nie można bowiem wykluczyć, że przez kumulację zmieni ona parametry oddziaływania.

Organy nie dokonały również samodzielnej interpretacji i wykładni pojęć zawartych w przedłożonej przez inwestora analizie środowiskowej. W ocenie Sądu, brak jest w uzasadnieniach decyzji organów orzekających w niniejszej sprawie szczegółowego odniesienia się i wyjaśnienia znaczenia zawartych w niej terminów pozwalających jednoznacznie ustalić, czy planowane przedsięwzięcie, polegające

nā zamontowaniu zespołu anten, z ich parametrami, poziomem promieniowania izotropowego oraz odlegościami 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 niniejszej organ wydający pozwolenie na budowę winien był ustalić, a nie przyjąć bezrefleksyjnie, czy w przypadku każdej z projektowanych anten spełnione są wymogi w zakresie parametrów przewidzianych w powołanym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2004 r. celem ustalenia, czy w przestrzeni oddziaływania wiązki promieniowania anten znajdują się miejsca dostępne dla ludzi i jaka jest odległość od takich miejsc. Dopiero w oparciu o tak przeprowadzoną analizę organ winien wskazać, czy zachodzi bądź nie zachodzi konieczność nałożenia na inwestora obowiązku przedłożenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o których była wyżej mowa. Organy obu instancji nie dokonały tych ustaleń, co stanowi o naruszeniu art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 kpa. Jednocześnie stanowi to o naruszeniu przez organ odwoławczy art. 138 § 1 kpa, mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Uchybienia te skutkują koniecznością uchylenia decyzji zarówno I jak i II instancji.

Niezależnie od powyższych wywodów, w związku z treścią skarg i podnoszonych w nich zarzutów wskazać należy, że w aktach administracyjnych sprawy znajduje się kserokopia uchwały Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 29 czerwca 2000 r. Nr XX/266/2000 w sprawie uchwalenia zmiany planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gryfino – rejon wsi Krajnik, Krzypnica, Nowe Czarnowo, z której wynika, że na terenach oznaczonych jako użytki rolne R gdzie zlokalizowana ma być stacja bazowa telefonii komórkowej dopuszcza się lokalizację obiektów infrastruktury technicznej oraz inwestycji liniowych związanych z obsługą miejscowości (§ 9 ust. 2). Zatem organy obu instancji prawidłowo przyjęły, że lokalizacja stacji bazowej na działce 168 obręb Krajnik jest zgodna z ustaleniami planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Gryfino, rejon Krajnik, gdzie planowana jest inwestycja. Ustalenia zawarte w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwalony plan ogólny zagospodarowania przestrzennego, obowiązują także w zakresie ustalenia inwestycji celu publicznego i są wiążące dla organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę. Związanie organu wydającego pozwolenie na budowę zapisem planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż organ ten nie może kształtować warunków lokalizacji inwestycji odmiennie od ustalonych w powyższej uchwale. Przepis ten rodzi bowiem nie tylko obowiązki po stronie organu wydającego pozwolenie

na budowę, ale też stwarza prawa po stronie podmiotu, który uzyskał takie uprawnienie. Inwestor może wówczas projektować obiekt budowlany, jego funkcje oraz zagospodarowanie terenu. Ustalenie 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. Z tych też względów w sprawie pozwolenia na budowę nie występuje po stronie organów obowiązek oceny poprawności planowanych rozwiązań przestrzennych, w tym możliwości innej lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Z tego też względu nie mógł zostać uwzględniony zarzut skarżących, że lokalizacja stacji bazowej spowoduje szkody ekonomiczne oraz ograniczy możliwość korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli. Przepisy Prawa budowlanego winny 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 2006 r., sygn. II OSK 1371/05, publ. LEX 318227).

Nie zasługuje także na aprobatę pogląd skarżącej Gminy Gryfino, iż jej interes prawny wynika w niniejszej sprawie z obowiązku realizowania przez gminy zadań publicznych, związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej (w przedmiotowym przypadku wspólnoty wsi Krajnik), który to obowiązek nakłada na gminy ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Są to ustawowe zadania organów gminy, ale nie decydują one o posiadaniu przez gminę interesu prawnego w przedmiotowej sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomościami znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu.

Sąd przyjął, że interes prawny Gminy Gryfino do wniesienia skargi, wynika z faktu, iż Gmina ta jest właścicielem działek nr 98/1 oraz nr 210 (drogi), obręb ewidencyjny Krajnik, które znajdują się w obszarze oddziaływania inwestycji, określonej w zaskarżonej decyzji, jako budowa Stacji Telefonii Komórkowej PTC BTS 33768

Krajnik i z tego tytułu była stroną postępowania administracyjnego. Mając na względzie wskazane wyżej uchybienia zaskarżonej decyzji w zakresie ustalenia rzeczywistego obszaru oddziaływania przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej, w tym na środowisko i miejsca dostępne dla ludności, należało na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. orzec jak w sentencji. Przy ponownym rozpatrywaniu sprawy organy winny rozważyć przedstawione wyżej aspekty, wynikające ze stanu faktycznego i prawnego sprawy.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 p.p.s.a.



Na oryginale właściwy/wa podpis/
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Michał Iwanowski
Michał Iwanowski