

Sygn. akt II OSK 584/05



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 marca 2006 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

Maria Czapska - Górniewicz

Sędziowie NSA

Barbara Gorczycka - Muszyńska

Bogusław Moraczewski (spr.)

Protokolant

Krzysztof Tkacz

po rozpoznaniu w dniu 7 marca 2006 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. z
siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 20 stycznia 2005 r. sygn. akt 7/IV SA 3358/03
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom z siedzibą w
Grzybowie
na decyzję Wojewody Mazowieckiego
z dnia 31 lipca 2003 r. Nr 45/2003
w przedmiocie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej

- 1) oddala skargę kasacyjną ;
- 2) zasądza od Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na rzecz Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom z siedzibą w Grzybowie kwotę 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginalne właściwe podpisy

Krzysztof Tkacz

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 20 stycznia 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 lipca 2003 r.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Sad I instancji przedstawił przebieg postępowania administracyjnego wskazując, iż Starosta Płocki decyzją z dnia 5 czerwca 2003r. zatwierdził projekt budowlany i wydał Polskiej Telefonii Komórkowej „Centertel” Sp. z oo. w Warszawie pozwolenie na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej. Przedmiotowe przedsięwzięcie zaliczane jest do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Z załączonego raportu oddziaływania na środowisko sporządzonego na etapie pozwolenia na budowę wynika, iż jedynym czynnikiem fizycznym pochodzącym od urządzeń nadawczych i anten projektowanej Stacji Bazowej Cyfrowej Telefonii Komórkowej, stanowiącym uciążliwość z punktu widzenia ochrony środowiska jest pole elektromagnetyczne o wartościach wyższych niż wartość graniczna przyjęta w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 11 sierpnia 1998r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopuszczalnych poziomów promieniowania, jakie mogą występować w środowisku oraz wymagań obowiązujących przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania (Dz. U. Nr 107, poz. 676). Jednak pola o tych wartościach występują na znacznych wysokościach w miejscach niedostępnych dla ludzi. W związku z tym dla istniejącego stanu zabudowy i zagospodarowania otoczenia planowanej inwestycji nie ma potrzeby ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Projektowana Stacja Bazowa Telefonii Komórkowej GSM nie będzie wywierała negatywnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi. Projektowane zamierzenie budowlane zostało pozytywnie uzgodnione przez właściwe organy. Przeprowadzono postępowanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627) w ramach którego zapewniono udział społeczeństwa stosownie do art. 32 tej ustawy.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosło Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom w Grzybowie, dopuszczone do udziału w postępowaniu administracyjnym postanowieniem Starosty Płockiego z dnia 19 maja 2003 r.

Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia 31 lipca 2003r. po rozpatrzeniu odwołania utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Organ wskazał, iż inwestor występując o pozwolenie na budowę dołączył ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji, raport oddziaływania na środowisko, decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 3 marca 2003r. uzgadniającą projekt budowlany stacji, decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 17 marca 2003r. uzgadniającą rozwiązania projektowe stacji. Ponadto stosownie do art. 31 i art. 32 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, w związku z art. 46 ust. 4 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. Starosta Płocki zawiadomieniem z dnia 7 kwietnia 2003r. przekazał informację o toczącym się postępowaniu do publicznej informacji.

Z załączonego raportu oddziaływania na środowisko przedmiotowej inwestycji sporządzonego na etapie decyzji pozwolenia na budowę wynika, iż projektowana stacja bazowa nie będzie uciążliwa dla środowiska i nie wprowadzi innych ograniczeń w jego użytkowaniu. Ponadto projektowana stacja bazowa zapewnia pełną separację obszarów występowania pól elektromagnetycznych o wielkościach ponadnormatywnych i możliwych miejsc przebywania ludzi.

W świetle powyższego organ odwoławczy nie znalazł podstaw prawnych do uchylecia ww. decyzji Starosty Płockiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając skargę na powyższą decyzję wniesioną przez Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom stwierdził, iż zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego obowiązkiem organu odwoławczego jest ponowne wszechstronne zbadanie sprawy ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów zawartych we wniesionym od decyzji organu I instancji odwołaniu. Utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję, a zatem dzieląc w pełni stanowisko organu I instancji organ odwoławczy powinien wykazać dlaczego nie podziela zarzutów wskazanych w odwołaniu. W zależności od poczynionych ustaleń organ powinien wykazać ich bezzasadność lub nieprzydatność w sprawie, nawet jeżeli wymagałoby to w przypadku raportu, powołania biegłego w tym zakresie.

Tymczasem w niniejszej sprawie organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji powtórzył jedynie ogólne wnioski zawarte w kwestionowanym przez odwołujących się Raporcie. Nie można zatem zdaniem Sądu pierwszej instancji uznać, iż w tym zakresie organ odwoławczy rozpoznał odwołanie stosownie do art. 138 kpa.

Zasadny jest również w ocenie Sądu zarzut naruszenia art. 46 ust. 10 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym uzasadnienie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko powinno zawierać informacje dotyczące konieczności wykonania analizy porealizacyjnej, w której dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji pozwolenie na budowę z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi w celu jego ograniczenia. Zarówno w decyzji organu I instancji, jak i decyzji II instancji kwestia ta została pominięta.

Brak oceny zarzutów podnoszonych przez stronę skarżącą, oznacza zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, iż nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy co stwarza podstawę do uznania, iż naruszone zostały przepisy art. 7 i 77 k.p.a. oraz 107 § 3 i 138 k.p.a. w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy. W konsekwencji uniemożliwia to sądowi zbadanie czy ocena faktyczna i prawna sprawy dokonana przez organ jest zgodna z obowiązującym prawem.

Z powyższych przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – dalej zwanej p.p.s.a.- orzekł jak w sentencji.

Skargę kasacyjną wniosła PTK Centertel Sp. z o.o. zarzucając zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów postępowania w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. przepisu art. 133 § 1, art. 141 § 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji pomimo ustaleń dokonanych w raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko oraz pomimo braku ustalenia i wykazania, że stwierdzone naruszenie prawa przy wydawaniu zaskarżonej decyzji mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. na podstawie art. 174 pkt. 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazując na powyższe uchybienia skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania, według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu wniesionej kasacji strona skarżąca stwierdziła, iż stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem organ II instancji rozpatrując odwołanie od decyzji Starosty Płockiego z dnia 5 czerwca 2003 r. odniósł się do każdego z zarzutów zawartych w odwołaniu, wykazując i szczegółowo uzasadniając, iż planowana inwestycja zgodna jest z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nadto strona wnosząca kasację wskazała, iż w trakcie postępowania został zapewniony udział społeczeństwa zgodnie z wymaganiami nakładanymi w tym zakresie przez obowiązujące przepisy prawa, jak również nie stwierdził nieprawidłowości w sporządzonym raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko, a ponadto organ I instancji w uzasadnieniu wydanej decyzji odniósł się do poszczególnych etapów prowadzonego w sprawie postępowania.

Także zarzuty Stowarzyszenia, zdaniem strony wnoszącej kasację, dotyczące nieprawidłowości raportu oddziaływania inwestycji na środowisko, nie znajdują merytorycznego uzasadnienia.

Strona wnosząca kasację w odniesieniu do zarzutów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, iż w uzasadnieniu wydanych przez organy administracji decyzji brak jest informacji dotyczących konieczności wykonania analizy porealizacyjnej, przyznała, że stanowi to naruszenie obowiązku płynącego z art. 46 ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.). Nie stanowi to jednakże w jej ocenie naruszenia uzasadniającego uchylenie zaskarżonej decyzji. Inwestor, pomimo braku wskazania takiego obowiązku w uzasadnieniu decyzji dotyczącej pozwolenia na budowę, miał świadomość konieczności wykonania pomiarów kontrolnych stacji, po jej realizacji, do czego został zobowiązany przez organy administracji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. – Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeśli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności

postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak) to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej i wyłącznie w granicach wyżej określonych może rozpatrywać wniesioną skargę kasacyjną.

Odnosząc się do zarzutów wniesionej skargi kasacyjnej we wskazanym wyżej zakresie należy stwierdzić, iż zarzuty te są chybione.

Nie są trafne zarzuty kasacji dotyczące naruszenia przepisów postępowania tj. art. 133 § 1, art. 141 § 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt. 1 p.p.s.a.

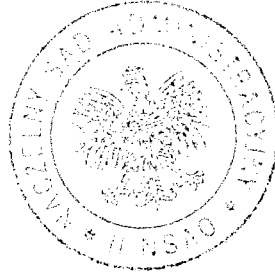
Przepis art. 133 p.p.s.a. stanowi, że sąd wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy na podstawie akt sprawy. Dalsza treść cytowanego przepisu dotyczy okoliczności, które w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiły (nieprzekazanie skargi sądowi w terminie, wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym). Obowiązek wydania wyroku na podstawie akt sprawy oznacza jedynie zakaz wyjścia poza materiał znajdujący się w tych aktach. Omawiany przepis więc zostałby naruszony, gdyby sąd przesłuchał np. świadków albo strony, a ta sytuacja w niniejszej sprawie nie miała miejsca.

Wbrew też zarzutom kasacji uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera te wszystkie elementy, jakie wymagane są przez art. 141 p.p.s.a.. Stanowisko Sądu I instancji dotyczące stwierdzenia uchybienia przez organ odwoławczy przepisom prawa procesowego art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a., art. 107 § 3 k.p.a. i art. 138 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy należy podzielić. Odmienne w tym przedmiocie wywody strony wnoszącej kasację stanowią niczym nie popartą polemikę. Zauważyć trzeba, iż wnosząca kasację strona stawiając zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie powiązała tegoż zarzutu z przepisami, których naruszenie zarzuciła właśnie Sąd I instancji organowi.

Trafnie stwierdził Sąd I instancji, iż obowiązkiem organu rozstrzygającego sprawę - w ramach motywowania podjętej decyzji - jest ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów podnoszonych przez stronę w trakcie toczącego się postępowania. Odzwierciedlenie tego winno znaleźć się w uzasadnieniu decyzji. Brak odniesienia się przez organ rozstrzygający sprawę do podnoszonych przez stronę zarzutów stanowi naruszenie prawa procesowego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, a to z kolei skutkuje uchyleniem zaskarżonych decyzji, o czym też orzekł Sąd w zaskarżonym wyroku.

Zauważyć w końcu należy, iż przyznanie we wniesionej kasacji, iż organ uchybił przepisom prawa materialnego wskazanego przez Sąd I instancji nie zwalnia organu od oceny tych zagadnień w kontekście przedmiotowej sprawy.

Z tych wszystkich względów uznając, iż skarga kasacyjna pozbawiona jest uzasadnionych podstaw Naczelny Sąd Administracyjny na zasadzie art. 184 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

Krzysztof Tkacz

sekretarz sądowy