

ODPIS

Sygn. akt II SA/Rz 422/10

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 sierpnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie

w składzie następującym:

Przewodniczący	WSA Robert Sawuła
Sędziowie	NSA Stanisław Śliwa SO (del.) Ewa Partyka /spr./
Protokolant	st. sekr. sąd. Anna Mazurek-Ferenc

po rozpoznaniu w Wydziale II Ogólnoadministracyjnym
na rozprawie w dniu 19 sierpnia 2010 r. sprawy
ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania
Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z/s w Rzeszowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie
z dnia 8 stycznia 2008 r. nr SKO-401/480/07
w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wydania decyzji
o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację
przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii UMTS

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 8 listopada 2007 r. nr SR.II-7624/81/07;**
- II. **zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie na rzecz strony skarżącej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z/s w Rzeszowie kwotę 200 zł /słownie: dwieście złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale winno być podpisany
Za zgodność

Starszy Sekrejarz Sądowy
Aneta MILLAULT

Uzasadnienie

Przedmiot skargi to decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie (dalej również: Kolegium i SKO) z dnia 8 stycznia 2008r. znak: SKO-401/480/07 zapadła po rozpoznaniu odwołania Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie od decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 8 listopada 2007r. znak: SR.II-7624/81/07 w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia – stacji bazowej telefonii UMTS P4 RZE 1002D. W podstawie prawnej skarżonej decyzji wskazano: art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 200r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), określanej następnie jako k.p.a., art. 46 ust. 1 pkt 1, art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.), § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007r. zmieniającego rozporządzenie 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 158, poz. 1105, w dalszej części zwanego rozporządzeniem z 2007r.) oraz § 2 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9.11.2004 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., dalej przywoływane jako rozporządzenie z 2004r.).

Postępowanie niniejsze zainicjował wniosek z dnia 13 lipca 2007r. P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postaci budowy stacji bazowej telefonii UMTS P4 RZE 1002 D na budynku położonym na działce nr 1061/1 w Rzeszowie obręb 207 Śródmieście przy ul. Kreczmera 4.

Po jego rozpoznaniu wskazaną wyżej decyzją dnia 8 listopada 2007r. Prezydent Miasta Rzeszowa umorzył postępowanie. W uzasadnieniu powołał się na przepis § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c rozporządzenia z 2004r. w brzmieniu nadanym z dniem 31 lipca 2007r. przez rozporządzenie z 2007r., wedle którego sporządzenia raportu

o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może wymagać przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w postaci instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, niewymienionych w § 2 ust. 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż 500 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 40 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. W ocenie organu, planowane przez inwestora przedsięwzięcie nie mieści się w podanym wyżej zakresie przedmiotowym. Dla anten UMTS 1 o maksymalnym EIRP wynoszącym 604 W w odległości do 40m od środka elektrycznego anten wzdłuż osi głównej wiązki jej promieniowania nie występują bowiem miejsca dostępne dla ludności. Wobec powyższego, przedmiotowe przedsięwzięcie nie podlega procedurze przewidzianej w ustawie Prawo ochrony środowiska, a tym samym postępowanie w przedmiocie wydania żądanej we wniosku decyzji stało się bezprzedmiotowe i jako takie musiało zostać umorzone.

Z decyzją powyższą nie zgodziło się Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie /dalej też Stowarzyszenie/, które wniosło o jej uchylenie z powodu naruszenia: art. 6 k.p.a. przez jego niezastosowanie, art. 7 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, art. 77 k.p.a. przez brak zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, art. 107 § 3 k.p.a. przez pominięcie uzasadnienia faktycznego decyzji oraz art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska przez zastosowanie i art. 46, art. 49 ust. 1 a także art. 51 pkt 1 ust. 3 tej ostatniej ustawy poprzez ich pominięcie. Strona odwołująca się podkreśliła, iż stosownie do regulacji ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej także P.o.ś.), przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko wymagają, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 46 ust. 7 tej ustawy, przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Definicję przedsięwzięcia zawiera art. 46 ust. 2 P.o.ś., stanowiąc, że jest nim inwestycja budowlana lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Tym samym, skoro stacja bazowa telefonii komórkowej powoduje zmiany sposobu wykorzystania terenu, wymaga ona „decyzji środowiskowej”. Stowarzyszenie zwróciło uwagę, że po rozbudowie przedmiotowej stacji bazowej

poziom promieniowania wzrośnie o kilkaset procent, tymczasem organ nie poczynił ustaleń w zakresie tego, jaki będzie dalszy wzrost emisji pola elektromagnetycznego w stosunku do stanu obecnego. Nadto nie ustalono także takich kwestii jak: ilość anten, ich moc, rozkład promieniowania, maksymalne tilty, poziom miejsc dostępnych dla ludności wzdłuż głównej wiązki promieniowania, odległość tych miejsc od środka elektrycznego, charakterystyka terenu oraz tytuł prawny do tego terenu. Zdaniem Stowarzyszenia, o konieczności sporządzenia raportu powinno się decydować dopiero po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Nadto w ocenie składającej odwołanie strony, w sprawie winna zostać ustalona charakterystyka terenu z uwzględnieniem działek znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Organ pominął także kwestię ustalenia w jakiej odległości znajduje się teren objęty programem Natura 2000 i dlaczego przedmiotowa stacja nie będzie na niego oddziaływać. Kwestionowana decyzja została także wydana z naruszeniem przewidzianej w art. 10 § 1 k.p.a. zasady czynnego udziału stron w postępowaniu.

W wyniku analizy powyższego środka zaskarżenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie wydało w dniu 8.01.2008 r. decyzję uznając, iż nie zasługuje on na uwzględnienie i utrzymało w mocy decyzję organu I instancji. Argumentując rozstrzygnięcie organ powołał regulacje ustawy Prawo ochrony środowiska a to: art. 46 ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 2, z których wynika, iż postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia toczy się dla tych przedsięwzięć, dla których ustawa przewiduje obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko tj. mogących znacząco oddziaływać na środowisko wskazanych w rozporządzeniu z 2004r. lub też tych, dla których obowiązek tego rodzaju ustalony jest przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w drodze postanowienia. Następnie organ drugiej instancji przytoczył § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia z 2007r. zmieniającego brzmienie § 2 pkt 7 rozporządzenia z 2004r. określającego przypadki, w których sporządzenie raportu jest obowiązkowe oraz § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia z 2007r. zmieniającego brzmienie § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z 2004r. ustanawiającego przypadki, w których może być wymagane sporządzenie raportu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie stwierdziło, że planowana inwestycja nie jest zlokalizowana na obszarze Natura 2000 i na obszar ten nie będzie

oddziaływać. Organ zwrócił uwagę na znajdujące się w aktach sprawy: raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz szczegółową kwalifikację planowanego przedsięwzięcia (w formie opisowej i graficznej) z uwzględnieniem każdej anteny oraz miejsc dostępnych dla ludności wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania danej anteny. Według SKO dokumenty te wskazują, iż przedmiotowe przedsięwzięcie polega na lokalizacji stacji bazowej telefonii UMTS zainstalowanej na jednym maszcie projektowanym na ścianie istniejącego budynku biurowego o wysokości 10,7m przy ul. Kreczmera 4 w Rzeszowie. Stację tworzyły będą urządzenia sterujące Node B ustawione przy maszcie, system 3 nadawczych anten sektorowych oraz 6 anten parabolicznych. Anteny sektorowe pracują na paśmie 200 MHz, równoważna moc promieniowania izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny UMTS wynosi 604 W, a w odległości nie większej niż 40m od środka elektrycznego wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tych anten nie ma miejsc dostępnych dla ludzi. Kolegium podkreśliło, iż nie wymagają sporządzenia raportu anteny sektorowe, bowiem jako instalacje radiokomunikacyjne, emitujące pole elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz nie wytwarzają promieniowania izotropowo nie mniejszego niż 2000 W. Inwestycja nie została jednocześnie zaliczona do przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może w drodze postanowienia ustalić organ. Wskazuje na to równoważna moc promieniowania izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosząca wprawdzie nie mniej niż 500 W, lecz równocześnie miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości większej niż 40m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Anteny paraboliczne mikrolinii nie wymagają natomiast sporządzenia raportu w związku z wyraźnym wykluczeniem radiolinii.

Konkludując organ podniósł, iż w związku ze zmianą regulacji prawnych mających zastosowanie w niniejszej sprawie, uzasadnionym było umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego.

Decyzję SKO w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2008r. zakwestionowało Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektro skażeniom „Prawo do życia” w Rzeszowie składając na nie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, wnosząc o jej uchylenie oraz zwrot kosztów i zarzucając naruszenie: art. 7 k.p.a. przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, art. 10 przez uniemożliwienie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed

wydaniem decyzji, art. 77 k.p.a. poprzez niezebanie oraz nierozpatrzenie całego materiału dowodowego, art. 80 k.p.a. przez uznanie okoliczności sprawy za udowodnione bez wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego, art. 107 § 3 k.p.a. przez pominięcie uzasadnienia faktycznego decyzji, art. 11 P.o.ś. przez jego zastosowanie, art. 46, art. 48, art. 49 ust. 1, ust. 5 oraz art. 51 pkt 1 ust. 3 poprzez ich pominięcie.

W ocenie strony składającej skargę, niewłaściwym było umorzenie postępowania, które nie stało się bezprzedmiotowe, skoro wniosek o wydanie „decyzji środowiskowej” nie został cofnięty. Decyzja jest lakoniczna, gołostowna, nie wskazuje charakterystyki terenu, wysokości zabudowy, nie wykazuje, czy wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania występują miejsca dostępne dla ludności, jaka jest odległość tych miejsc od środka elektrycznego anteny. Organ nie ustosunkował się także do zarzutów przedstawionych w odwołaniu. Stowarzyszenie powołało się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21.01.2008r. (sygn. akt IV SA/Wa 2277/07), w którym wyjaśniono w sposób jednoznaczny, jak należy ustalać miejsca dostępne dla ludności w stosunku do środka elektrycznego anteny wzdłuż głównej osi promieniowania oraz wyrażono pogląd, iż powinno się ustalić dla każdej z anten sektorowych, czy w określonej prawnie odległości w przestrzeni oddziaływania wiązki promieniowania danej anteny znajdują się miejsca dostępne dla ludności.

Odpowiadając na skargę SKO wniosło o jej oddalenie, a odnosząc się do jej zarzutu dotyczącego naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podniosło, że na etapie postępowania odwoławczego strony nie były wzywane celem wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, bowiem żadnych dodatkowych dowodów na etapie postępowania przed organem II instancji nie przeprowadzono.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje:

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 1269). W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracyjny konieczne jest stwierdzenie, że doszło w nim do naruszenia bądź

przepisu prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, bądź przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, albo też przepisu prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a-c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r. Nr 153 poz. 1270; Dz. U. 2004 r. Nr 162 poz. 1692, powoływanej dalej jako p.p.s.a.), lub stwierdzenia nieważności w przypadku zaistnienia przyczyn określonych w art. 156 kpa (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przepis ten daje więc podstawę do uwzględnienia skargi także wtedy, gdy strona nie podnosi podczas toczącego się postępowania sądowoadministracyjnego zarzutów będących podstawą wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu administracyjnego.

W ramach dokonywanej kontroli legalności Sąd stosuje przewidziane prawem środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.).

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji Sąd uznał, że zarówno ona, jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 KPA, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wymaga realizacja:

- planowanego przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko, określonego w art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2 tej ustawy,
- planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w art. 51 ust. 1 pkt. 1 i 2, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeżeli może ono znacząco oddziaływać na ten obszar.

W związku z brzmieniem przepisu art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 P.o.ś. w postępowaniu administracyjnym istniała konieczność ustalenia, czy planowane przedsięwzięcie nie oddziałuje znacząco na obszar Natura 2000 i podania na czym organ opiera się w tym zakresie. W razie ustalenia braku oddziaływania na ten

obszar obowiązków uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia może dotyczyć:

1. planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
2. planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek ten może zostać stwierdzony na podstawie art. 51 ust. 2 P.o.ś..

W wypadku ustalenia, że planowana inwestycja nie oddziałuje znacząco na obszar Natura 2000 wnioskodawca w niniejszym postępowaniu byłby zwolniony z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, gdyby planowana przez niego inwestycja była przedsięwzięciem, w odniesieniu do którego przepisy prawa nie przewidują możliwości sporządzenia raportu, nawet w sposób fakultatywny.

Określenie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko nastąpiło właśnie 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 /rozporządzenie z 2004 r./, wydanym na podstawie art.51 ust.8 P.o.ś.. Według § 2 ust.1 pkt 7 rozporządzenia z 2004 r. w brzmieniu pierwotnym, sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 100 W emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. Zgodnie zaś z § 3 ust. 1 pkt 8 sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko mogą wymagać instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 7. Z danych zawartych w raporcie wynika, iż stacja bazowa będąca przedmiotem inwestycji ma być wyposażona w urządzenia promieniujące pola elektromagnetyczne, których izotropowa moc promieniowania wyniesie ponad 100 W. Powyższe parametry przesadzają o tym, iż w dacie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia obowiązywało rozporządzenie w wersji przed nowelizacją (tj. w wersji sprzed 31 sierpnia 2007 r.), dlatego inwestycja należała do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu było obligatoryjne (§ 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia).

Jak trafnie zauważyły organy w dniu 31 sierpnia 2007 r. rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r. zostało znowelizowane. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w brzmieniu znowelizowanym sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi:

1. nie mniej niż 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
2. nie mniej niż 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
3. nie mniej niż 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
4. nie mniej niż 20.000 W.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c rozporządzenia w brzmieniu po nowelizacji, sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko mogą wymagać instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż 500 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 40 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny.

W takiej sytuacji stwierdzić należy, iż 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 promieniowana izotropowo wyznaczona dla poszczególnej anteny oraz częstotliwość

i wartość emisji pola elektromagnetycznego, ale również odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Kryteria te zostały więc zliberalizowane w stosunku do stanu wcześniejszego, gdyż o wymogu sporządzenia raportu nie przesądza sam fakt spełniania przez inwestycję określonych parametrów technicznych. Rozstrzygająca jest lokalizacja wokół terenu inwestycji miejsc dostępnych dla ludności.

Wzmiankowana nowelizacja rozporządzenia weszła w życie w dniu 31 sierpnia 2007 r., a zatem w toku trwania postępowania administracyjnego zainicjowanego przez inwestora. Rozporządzenie nowelizujące rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r., tj. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. (Dz. U. Nr 158, poz.1105) nie przewidziało przepisów intertemporalnych, stąd nowelizacja wywołuje skutki prawne również w odniesieniu do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed wejściem jej w życie. Zasadnie zatem organy obu instancji zastosowały w sprawie przepisy rozporządzenia w brzmieniu po nowelizacji. Jednakże organy uznały, że realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż zgodnie z przedłożonym przez inwestora raportem i jego uzupełnieniem maksymalna równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny sektorowej nie przekracza wielkości wskazanych w znowelizowanym rozporządzeniu.

Po dokonaniu analizy akt sprawy administracyjnej Sąd stwierdza, że zgromadzone w jego toku dokumenty i dowody na obecnym etapie, bez wyjaśnienia dodatkowych okoliczności i bez stosownej ich oceny nie dają podstaw do podzielenia stanowiska organów. W pierwszej kolejności zauważyć bowiem należy, że zarówno raport o oddziaływaniu na środowisko jak i jego uzupełnienie zostały sporządzone przez inż. Andrzeja Węgrockiego. Na samym raporcie – jego stronie tytułowej – znajduje się pieczęćka w/w autora, z której wynika, iż jest on inżynierem budownictwa lądowego.

W aktach administracyjnych brak jakichkolwiek dokumentów, które wykazywałyby rodzaj uprawnień zawodowych czy choćby inny zakres wykształcenia inż. Węgrockiego niż to wynika z jego pieczęci, pozwalający na oparcie się na sporządzonych przez niego opracowaniach dotyczących m. in. szkodliwości promieniowania i jego zasięgu w tym konkretnym przypadku. Jest to kwestia istotna tym bardziej, że załączone do raportu i jego uzupełnienia wyrisy i kopie z map, na których przedstawiono zasięg obszarów występowania ponadnormatywnej gęstości

promieniowania $>0,1W/m^2$ pochodzącego od anten różnią się zaznaczonym na nich kolorem żółtym obszarem występowania tego ponadnormatywnego promieniowania. Przykładowo na szkicu oznaczonym jako rysunek nr 2 załączonym do raportu, zasięg ten jest większy niż na rysunkach nr 4 i 5 z uzupełnienia raportu. Jest to widoczne po porównaniu zasięgu żółtego koloru w odniesieniu do znajdujących się w sąsiedztwie nieruchomości /w tym zabudowanych budynkiem mieszkalno-usługowym oraz na działce ewidencyjnej 1059/.

Kwestia rodzaju i zakresu wiedzy fachowej osoby sporządzającej raport i jego uzupełnienie jest w niniejszej sprawie tym bardziej istotna, że organy obydwu instancji bezkrytycznie i bez jakichkolwiek wyjaśnień i oceny dlaczego dokumenty te uważają za wiarygodne w tym zakresie, opierają się na tych dokumentach odwołując się wprost do stwierdzeń w nich zawartych. Zasadny więc jest zarzut skarżącego Stowarzyszenia dotyczący naruszenia art. 7 k.p.a., art. 77 k.p.a., art. 80 k.p.a. oraz art. 107 § 3 k.p.a. Naruszenie to w ocenie Sądu mogło mieć istotny wpływ na treść orzeczenia m. in. właśnie z uwagi na okoliczności wyżej podniesione. Nie można bowiem wykluczyć, że osoba sporządzająca raport i jego uzupełnienie nie ma wystarczającej wiedzy, która pozwalałaby jej na rzetelną ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym w szczególności na obliczenie zasięgu promieniowania poszczególnych anten, a co za tym idzie ustalenie czy obejmuje ono również miejsca dostępne dla ludności, a mimo to organy przy wydaniu decyzji oparły się na danych i twierdzeniach przyjmując je za podstawę rozstrzygnięcia. Powyższe niewątpliwie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy co już dawało podstawy do uchylenia zarówno zaskarżonej decyzji jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Niezależnie od powyższego Sąd stwierdza, że dla prawidłowej oceny złożonego przez inwestora wniosku konieczne jest ustalenie w toku postępowania w oparciu o zebrane w sprawie dowody po prawidłowej ich ocenie, czy rzeczywiście miejsca dostępne dla ludności nie znajdują się w odległości nie większej niż 40 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej promieniowania danej anteny – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów w brzmieniu obowiązującym od 31.08.2007 r. W kontekście tego przepisu istotne wydaje się nie tylko wyczerpujące zebranie materiału dowodowego i jego rozpatrzenie, ale także dokonanie wykładni pojęcia „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania danej anteny”. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN Warszawa Wyd. IX 1994 r. pod redakcją

naukową prof. dr. Mieczysława Szymczaka „wzdłuż” jest przyimkiem oznaczającym równoległe do czegoś na długiej przestrzeni, w kierunku, w którym coś się rozciąga.

Zauważyć też należy, że stosownie do zasady określonej w art. 11 k.p.a. niezbędne byłoby także przybliżenie i wyjaśnienie znaczenia pojęć fachowych, którymi organy posługują się w decyzjach.

Przypomnieć także trzeba, iż konkretyzacja stosunku administracyjnoprawnego to zorganizowany proces stosowania prawa, obejmujący kolejne etapy: ustalenie, jaka norma prawna będzie miała zastosowanie w sprawie, ustalenie faktów (okoliczności) istotnych w sprawie z punktu widzenia mającej zastosowanie normy prawnej, subsumcja faktu uznanego za udowodniony stosowanej normy prawnej i wreszcie prawidłowe ustalenie następstw prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej. Tok rozumowania organu, zawierającego proces konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego w danej sprawie, winien być ponadto wskazany w uzasadnieniu decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Bk 372/07 – Lex nr 341059).

Uzasadnienie decyzji przedstawiać więc powinno przebieg procesu decyzyjnego stosowania przepisów prawa administracyjnego materialnego jak i procesowego prezentując rozumowanie, które było udziałem organu administracji na etapie ustalania podstaw prawnych właściwych dla sprawy, czynności i rozumowanie organu administracji na etapie ustalania okoliczności faktycznych sprawy oraz przesłanki, które według organu zadecydowały o rozstrzygnięciu zawartym w decyzji. Prezentując w uzasadnieniu etap procesu decyzyjnego poświęcony ustalaniu okoliczności faktycznych sprawy organ administracji powinien wskazać, jakie okoliczności faktyczne i dlaczego uznał za udowodnione i istotne dla rozstrzygnięcia oraz dlaczego innym dowodom odmówił wiarygodności bądź uznał je za nieistotne dla rozstrzygnięcia. Niewątpliwie fakty służące ustaleniu tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi są istotne w sprawie ze względu na treść hipotezy § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z 2004 r. w brzmieniu nadanym im odpowiednio przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia z 2007 r. Wynik zastosowania powyższych przepisów ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji i decyzji utrzymanej nią w mocy. Tak więc fakty dotyczące tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne

dla ludzi stanowią istotny element materiału dowodowego, który powinien być zgromadzony w sprawie przez organy administracji obu instancji. Stosownie bowiem do unormowania art. 7 k.p.a. stanowiącego, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz art. 77 § 1 k.p.a. stanowiącego, iż organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, to na organie administracji prowadzącym postępowanie spoczywa ciężar dowodu (por. teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 15 września 1992 r., sygn. akt SA/Lu 601/92 – niepubl.; wyrok NSA OZ w Gdańsku z dnia 16 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 92/98 – Lex nr 34945). To organ administracji powinien więc aktywnie dążyć do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA 1551/98 – Lex nr 48556; teza 2 wyroku NSA OZ w Krakowie z dnia 4 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/Kr 1052/97 – Lex nr 33618; teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 – Lex nr 26517). Przy czym obowiązek ten spoczywa tak na organie administracji pierwszej instancji jak i w zakresie wyznaczonym przez art. 136 k.p.a. w związku z art. 138 § 2 k.p.a. na organie odwoławczym. Nie wyklucza to oczywiście obowiązku współprzyczyniania się strony do zapewnienia pełnego i wyczerpującego zebrania materiału dowodowego (por. wyrok NSA OZ w Łodzi z dnia 4 grudnia 1996 r., sygn. akt SA/Łd 2620/95 – Lex nr 27407). Regułą jest jednak, że to organ administracji ma obowiązek zgromadzenia materiału dowodowego, koniecznego do rozstrzygnięcia sprawy, co oznacza obowiązek podjęcia przez organ stosownych działań, między innymi w określonych sytuacjach przeprowadzenia z urzędu dowodów służących ustaleniu stanu faktycznego sprawy (por. teza 1 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 – Lex nr 26517; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 1999 r., sygn. akt IV SAB 198/98 – Lex nr 47254; teza 1 wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. IV SA 693/97 – Lex nr 48156; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1999 r., sygn. akt I SA 1551/98 – Lex nr 48556; wyrok NSA z dnia 30 września 1999 r., sygn. akt IV SA 1468/97 – Lex nr 47791).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne sprawy stwierdzić należy, że organy obu instancji konkretyzując w kontrolowanej w niniejszym postępowaniu sądownoadministracyjnym sprawie administracyjnej

generalne i abstrakcyjne normy prawne zawarte w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c rozporządzenia z 2004 r. , w brzmieniu nadanym im przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia z 2007 r., naruszyły art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. Określając stosunek administracyjnoprawny wynikający z tych norm, nie ustaliły one samodzielnie faktów istotnych w sprawie z punktu widzenia mających zastosowanie norm prawnych § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, a tym samym w konsekwencji nie rozpatrzyły przy rozstrzygnięciu sprawy całego materiału dowodowego istotnego dla jej rozstrzygnięcia

W ocenie Sądu uchybienie powyższe zwłaszcza w kontekście wątpliwości związanych z fachowością osoby sporządzającej raport i jego uzupełnienie także należy uznać za mogące w sposób istotny wpływać tak na rozstrzygnięcie organu odwoławczego jak i organu pierwszej instancji. Nie można bowiem wykluczyć, że podjęcie przez organy obu instancji czynności dowodowych zmierzających do ustalenia tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, doprowadziłoby je do innych ustaleń niż te zawarte w raporcie i uzupełnieniu, a tym samym i do innego rozstrzygnięcia. W zaskarżonej decyzji brakuje szczegółowych ustaleń dotyczących m. in. odległości budynków, w których przebywają lub mogą przebywać ludzie od środka elektrycznego wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anten, rodzaju sąsiednich terenów.

Konsekwencją naruszenia przez organy obu instancji art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez nieustalenie wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy a tym samym nie rozpatrzenia przy rozstrzygnięciu sprawy całego materiału dowodowego istotnego dla jej rozstrzygnięcia, jest naruszenie przez te organy art. 80 k.p.a.

Zgodnie z art. 80 k.p.a. organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Przepis ten statuuje w postępowaniu administracyjnym zasadę swobodnej oceny dowodów. Swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w dowolność, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny, do których między innymi zalicza się konieczność opierania się na materiale dowodowym zebrany przez organ, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w przepisach prawa oraz obowiązek oparcia dokonania przez organ oceny konkretnych okoliczności faktycznych w kontekście wszechstronnej oceny

całokształtu materiału dowodowego (por. teza 4 wyroku NSA OZ w Lublinie z dnia 17 maja 1994 r., sygn. akt SA/Lu 1921/93 – Lex nr 26517; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 774/06 – Lex nr 281933).

Z przepisu art. 80 k.p.a. wynika również, że "wniosek dotyczący okoliczności faktycznych powinien być oparty na rozpoznaniu wszystkich dowodów w sprawie" (A. Wróbel w M. Jaśkowska, A. Wróbel Kodeksu postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie II., Zakamycze 2005, s. 510 za E. Iserzon [w:] Komentarz IV, 1970, s. 155). Przy dokonywaniu zaś oceny wyników postępowania dowodowego (wiarygodności i mocy dowodów) organ powinien uwzględnić treść wszystkich przeprowadzonych i rozpatrzonych dowodów, chyba że chodzi o dowody dotyczące okoliczności nie mających znaczenia dla sprawy lub niespornych. /tak NTA w wyroku z dnia 15 października 1923 r. - Zbiór N 129/

Z rozważań dotyczących naruszenia przez organy obu instancji art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. wynika, że dowodów przeprowadzonych dla ustalenia tego czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi nie można w niniejszej sprawie uznać za takie, które nie mają znaczenia, czy też – na co wskazuje treść skargi – za niesporne. Ponadto organy obu instancji w niniejszej sprawie wydając decyzje nie przeprowadziły dowodów, które pozwoliłyby ustalić czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten rzeczywiście nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi i tym samym /odnosząc to do wątpliwości i braku udokumentowania kwalifikacji osoby sporządzającej raport/, nie można przyjąć aby ustalenie powyższe oparte było na wszechstronnej analizie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Dlatego też w ocenie Sądu zaskarżona decyzja jak i decyzja utrzymana nią w mocy wydane zostały z naruszeniem art. 80 k.p.a.

Według Sądu naruszenie art. 80 k.p.a. mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Nie można bowiem wykluczyć, że gdyby organy obu instancji ustalenie dotyczące rozmieszczenia miejsc dostępnych dla ludzi wzdłuż osi głównej promieniowania planowanych anten oparty na analizie właściwie zebranego i ocenionego materiału dowodowego doszłyby do innych wniosków, niż zamieszczone w zaskarżonej decyzji i decyzji utrzymanej nią w mocy, co w konsekwencji wpłynęłoby na rozstrzygnięcie w ramach obydwu tych decyzji.

Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie 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. Z powyższego przepisu wynika, że wnioski i twierdzenia zawarte w uzasadnieniu decyzji muszą znajdować swoje oparcie w zebranych w toku postępowania administracyjnego materiale dowodowym.

Obowiązek oparcia uzasadnienia decyzji na wnioskach i twierdzeniach znajdujących się w zebranych w toku postępowania administracyjnego materiale dowodowym wynika z tego, że uzasadnienie, obok funkcji opisu sposobu ukształtowania się treści decyzji, ma także przekonywać adresatów decyzji, iż w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i mających w sprawie zastosowanie przepisów materialnego prawa administracyjnego rozstrzygnięcie decyzji jest słuszne i odpowiada prawu oraz nie zostało wydane arbitralnie. Na tym polega funkcja przekonywania uzasadnienia.

Organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przyjmując, że wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten wchodzących w skład planowanej inwestycji nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, powołuje się na ustalenia faktyczne osoby, która wykonała raport i jego uzupełnienie. W sytuacji gdy zaniechano dokonania własnych ustaleń i przy braku oceny już zebranego materiału dowodowego nie można uznać, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jak i decyzji utrzymanej nią w mocy skonstruowane zostały zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 k.p.a.

W sprawie niniejszej organ powinien był ustalić dla każdej z anten, czy w określonej w znowelizowanym rozporządzeniu odległości od środka elektrycznego wzdłuż wiązki promieniowania danej anteny znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, ze wskazaniem źródła takich ustaleń i przy ocenie dlaczego konkretne przeprowadzone dowody mogą być takim źródłem. Fakty służące ustaleniu tego, czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi są bowiem kluczowe w sprawie ze względu na treść § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c rozporządzenia z 2004 r. w brzmieniu nadanym im odpowiednio przez § 1 pkt 1 lit. a) i pkt 2 lit. a) rozporządzenia z 2007 r.

Zaznaczyć także należy, że dokonanie prawidłowych ustaleń powyższych odległości wymaga uprzedniego dokonania wykładni określenia "miejsca dostępne dla ludności". W stanie prawnym obowiązującym w chwili orzekania przez organy administracji w przedmiotowej sprawie brak było definicji legalnej powyższego

określenia. Z dniem 15 listopada 2008 r., w wyniku zmiany art. 124 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150), przez art. 144 pkt 20 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. Nr 199, poz. 1227) ustalono, że przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że przepisy w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, mają na celu między innymi zapewnienie ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych, przez miejsca dostępne dla ludności należy zatem rozumieć wszelkie miejsca, w których mogą przebywać ludzie. Odległości od miejsc dostępnych dla ludności nie można zatem utożsamiać tylko i wyłącznie z odległością anten od znajdujących się obok masztu budynków mieszkalnych czy mieszkalno-usługowych. Takim miejscem może być bowiem nie tylko już wzniesiony np. budynek mieszkalno-usługowy, ale również np. teren, na którym znajduje się chodnik, ulica, skwer czy plac zabaw dla dzieci. Przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki z przeznaczeniem na pobyt ludzi, ale również miejsca, w których te budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów (por. wyrok NSA z dnia 15 października 2009 r. sygn. akt II OSK 1581/08 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach NSA).

Sąd nie dopatrył się natomiast naruszenia przepisu art. 11 P.o.ś., które według zarzutów skargi miało polegać na jego zastosowaniu, gdyż żadna z decyzji będących przedmiotem niniejszego postępowania nie przytacza tego przepisu, który stanowi, że decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna, a stwierdzone przez Sąd uchybienia proceduralne nie dotyczą wprost wskazanych w tym przepisie. Brak też podstaw do stwierdzenia, że organy naruszyły przepis art. 48 P.o.ś., który wskazuje organ właściwy do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz konieczność dokonania stosownych uzgodnień z wymienionymi tam organami przy różnego rodzaju inwestycjach. Nie ulega wątpliwości, że w sprawie orzekają właściwe organy,

a ewentualne uzgodnienia są wymagane w sytuacji gdy organ ma wydać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody. Zakres przeprowadzonego postępowania dowodowego i mankamenty jego oraz samych decyzji na obecnym etapie nie pozwalają na wnikliwą ocenę czy w istocie nastąpiły naruszenia pozostałych przepisów P.o.ś. zarzucane w skardze.

Także niezasadny był w ocenie Sądu zarzut dotyczący braku podstaw do umorzenia postępowania w sytuacji gdy inwestor nie cofnął wniosku, a jedynie odpadła podstawa prawna na skutek zmiany w przepisach w toku postępowania.

Rzeczywiście w orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, że w sytuacji, gdy w toku postępowania odpadła podstawa prawna organ powinien odmówić wydania decyzji, a nie umarzać postępowanie. Jednakże w piśmiennictwie – w glosie do wyroku tut. Sądu z dnia 17.12.2008 r. sygn. II SA/Rz 156/08 Krzysztof Gruszecki zaprezentował stanowisko wskazujące na podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w sytuacji, gdy nastąpiła zmiana przepisów wyłączająca możliwość rozstrzygnięcia w określonej kategorii spraw przez organy administracji. Glosator wskazał, iż w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że bezprzedmiotowość postępowania występuje wówczas, gdy "brakuje jednego z elementów konstrukcyjnych przedmiotu postępowania administracyjnego, tj. organ prowadzący postępowanie traci status organu administracji publicznej (w sensie procesowym), traci właściwość do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, sprawa przestaje mieć charakter indywidualny, zostaje przewidziana do rozstrzygnięcia tej sprawy inna forma niż decyzja administracyjna, znika podstawa materialnoprawna w przepisach materialnego prawa administracyjnego do podjęcia takiego rozstrzygnięcia, brak stanu faktycznego, do którego normę taką można zastosować, przestaje istnieć podmiot będący stroną postępowania (traci zdolność administracyjnoprawną), podmiot ten traci interes prawny czy wreszcie przestaje być aktualna inicjatywa podmiotu uprawnionego do wszczęcia postępowania, postępowanie takie staje się bezprzedmiotowe" (G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2002, s. 75).

Według K. Gruszeckiego z punktu widzenia decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, najważniejsze znaczenie ma ustalenie bezprzedmiotowości postępowania z uwagi na brak podstaw do wydania tego rodzaju orzeczenia, wynikający zarówno ze zmiany stanu prawnego, jak i braku konieczności jej uzyskania. W doktrynie zwraca się uwagę na to, że wyłączenie możliwości

rozstrzygnięcia w pewnych sprawach w drodze decyzji administracyjnej powoduje wystąpienie bezprzedmiotowości postępowania (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 191). Jednocześnie podkreśla się, że "Umorzenie postępowania powinno nastąpić nie tylko wtedy, gdy przepis intertemporalny nakazuje stosowanie do załatwienia spraw będących w toku nowych przepisów nie przewidujących załatwiania spraw w trybie decyzji administracyjnych, ale także wtedy, gdy takiego przepisu międzyczasowego nie ma" (W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1995 r.*, SA/Kr 95/95, OSP 1997, z. 4, poz. 81). W związku z tym zdaniem – K. Gruszeckiego – bezprzedmiotowość postępowania występuje zarówno wówczas, gdy brak podstaw do wydania decyzji spowodowany jest skutkiem nieprawidłowości wszczęcia postępowania jak i zmianą przepisów skutkującą wyłączeniem określonej kategorii spraw (lub stanów faktycznych) z rozstrzygnięcia w formie indywidualnych aktów administracyjnych. W przypadku wystąpienia bezprzedmiotowości postępowania organ administracji nie ma więc swobody działania, co do treści podejmowanej decyzji, ale musi na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. je umorzyć.

K. Gruszecki wskazał, że decyzje w przedmiocie uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia pozbawione są elementu uznaniowości, gdyż odmowa ich określenia musi być spowodowana wystąpieniem obiektywnie uzasadnionych przyczyn takich jak sprzeczność lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający. Podstawą wydania takiej decyzji może być również odmowa zgody na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie niż ten określony we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto według w/w autora wydanie decyzji odmownych będzie mogło nastąpić również wtedy, gdy realizacja przedsięwzięcia będzie pozostawała w sprzeczności z innymi przepisami prawa, lub z przeprowadzonego postępowania wynika możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko (K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom 2009, s. 255-256). W związku z tym organ prowadzący postępowanie nie ma możliwości wydawania decyzji negatywnej w sytuacji, gdy brak jest podstaw do merytorycznego załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej.

Według K. Gruszeckiego przeciwko odmowie określenia uwarunkowań środowiskowych przemawia również charakter tego rozstrzygnięcia. Jak zwraca się bowiem uwagę w orzecznictwie "Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* «rozstrzygnięcia wstępnego» względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach «środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia» nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądzałyby *de facto* o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach" (wyrok NSA z dnia 16 września 2008 r., II OSK 821/08, LEX nr 489527). Pogląd ten został zaaprobowany również w doktrynie (B. Rakoczy, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 września 2008 r.*, II OSK 821/08, OSP 2009, z. 6, poz. 63). Biorąc pod uwagę analogiczny charakter decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w obecnym jak i poprzednim stanie prawnym według glosatora poglądy te mimo zmiany przepisów nie straciły na swej aktualności.

Przyjęcie w praktyce poglądu dotyczącego wydawania decyzji negatywnych w tych przypadkach, w których brak jest podstaw do określania uwarunkowań środowiskowych wywołałoby ten efekt, że podmiot zainteresowany realizacją przedsięwzięcia nie mógłby tego uczynić, mimo że skala planowanego oddziaływania na środowisko nie przemawiałaby przeciwko temu. Dlatego też w takich sytuacjach z punktu widzenia procesowego bardziej uzasadnione jest umorzenie prowadzonego postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jako bezprzedmiotowego. Rozstrzygnięcie takie jako nie mające charakteru merytorycznego nie zamyka drogi do uzyskania innej decyzji stanowiącej podstawę realizacji przedsięwzięcia. Jednocześnie umorzenie postępowania ma tę dodatkową zaletę, że wskazuje, iż konkretne przedsięwzięcie stanowiło już przedmiot oceny właściwego organu, który uznał, że nie ma podstaw i potrzeby określania uwarunkowań środowiskowych realizacji konkretnego przedsięwzięcia. W takim przypadku rolą organów będzie dokonanie oceny, czy umorzenie zostało dokonane w odniesieniu do tego samego przedsięwzięcia, w sprawie którego prowadzą postępowanie. Czasami bowiem wydawałoby się drobne zmiany, w założeniach projektowych mogą skutkować koniecznością określenia uwarunkowań środowiskowych.

Podzielając szeroko zaprezentowane wyżej zapatrywania glosatora Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie aktualnie stoi na stanowisku, że w sytuacji gdyby organy po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu dowodowym, po rozpatrzeniu zebranego materiału, po dokonaniu w oparciu o powyższe ustaleń, z których wynikałoby, że według aktualnie obowiązujących przepisów konkretne przedsięwzięcie o określonych parametrach i w określonym stanie faktycznym i prawnym nie wymaga już wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację, postępowanie jako bezprzedmiotowe powinno zostać umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.

Wreszcie nie podziela Sąd także stanowiska Stowarzyszenia, że naruszony został art. 10 k.p.a. W postępowaniu odwoławczym SKO nie przeprowadziło bowiem żadnych dodatkowych dowodów. Ponadto podnosząc taki zarzut strona winna wykazać, że została pozbawiona możliwości udowodnienia swoich twierdzeń, czy możliwości złożenia wyjaśnień i że uchybienie wskazanemu przepisowi mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Powołując się na uchwałę siedmiu sędziów NSA z dnia 25 kwietnia 2005 r. FPS 6/2004 (ONSAiWSA/2005/4/06) należy wskazać, że warunkiem *sine qua non* uchylenia decyzji z powodu naruszenia przepisów jest wykazanie, że podnoszone naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. To strona powinna wykazać, że niezawiadomienie jej przed wydaniem decyzji o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków dowodowych uniemożliwiło jej dokonanie w danym postępowaniu konkretnej czynności procesowej /np. złożenie dokumentu/. Uchyleniem decyzji administracyjnej poddanej kontroli sądowej skutkuje bowiem tylko takie naruszenie przepisów prawa procesowego, które realnie mogło mieć wpływ na wynik sprawy. W ocenie Sądu w niniejszej sprawie strona skarżąca nie wykazała, czy uchybienie organu I instancji w tym zakresie miało wpływ na treść decyzji. Mając jednak na uwadze treść art. 6 i 8 k.p.a. organy administracji rozpoznając sprawę ponownie, wobec uchylenia zaskarżonej decyzji i utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji, zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w toku prowadzonego postępowania.

Sąd zauważa także, że w toku postępowania przed organami obydwu instancji wystąpiły uchybienia polegające na braku doręczenia decyzji wszystkim osobom zainteresowanym, które powinny być stroną w niniejszym postępowaniu. Jak bowiem wynika z wypisów z rejestru gruntów współwłaścicielami nieruchomości oznaczonej jako dz. nr 1060 w obr. 207 w Rzeszowie ujawnionymi w ewidencji są m. in. Landai

Chaja Jenta i Landai Eljasz po 1/12 części. Organy w ogóle nie rozważyły w takiej sytuacji konieczności ewentualnego ustalenia kuratora dla tych osób bądź też ich spadkobierców.

W tym stanie rzeczy oraz na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 200 cytowanej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.

Wskazania co do dalszego postępowania organów administracji wynikają wprost z powyższych rozważań.



Na oryginalne własnoręczne podpisy
Za zgodność

Starszy Sekretarz Sądowy
Aneta M. L...