

Sygn. akt II SA/Po 961/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 września 2009r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Aleksandra Łaskarzewska
Sędziowie	Sędzia WSA	Barbara Drzazga
	Sędzia WSA	Wiesława Batorowicz (spr.)
Protokolant	St. sekretarz sąd.	Joanna Wieczorkiewicz-Skoczek

po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 22 września 2009r.

sprawy ze skarg Katarzyny Michałowskiej, Filipa Michałowskiego,
Agnieszki Pluto-Prądyńskiej, Joanny Matak
na decyzję Wojewody Wielkopolskiego
z dnia 30 września 2008r. Nr WI.IV-5.71110-516/07
w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego

- I. uchyła zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Poznania z dnia 16 czerwca 2008r. Nr UA.VI.A01/73510-1347/07,
- II. zasądza od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz skarżących Katarzyny Michałowskiej i Filipa Michałowskiego solidarnie kwotę 457 zł (*czterysta pięćdziesiąt siedem złotych*) tytułem zwrotu kosztów postępowania oraz na rzecz skarżących Agnieszki Pluto-Prądyńskiej i Joanny Matak po 200 zł (*dwieście złotych*) tytułem zwrotu wpisu sądowego,
- III. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

/-/ W. Batorowicz

/-/ A. Łaskarzewska



/-/ B. Drzazga
za zgodność z oryginałem

Barbara Różańska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 22 lutego 2008 r., w związku z decyzją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 lutego 2008 r. (znak WI.IV-5.71110-516/07) uchylającą decyzję Prezydenta Miasta Poznania z dnia 12 listopada 2007 r. o odmowie wznowienia postępowania i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, po rozpatrzeniu wniosku wymienionych w postanowieniu właścicieli nieruchomości sąsiednich względem nieruchomości położonej przy ul. Horacego 23 w Poznaniu - w tym Agnieszki Pluto-Prądyńskiej, Katarzyny i Filipa Michałowskich oraz Joanny Matak – Prezydent Miasta Poznania wznowił postępowanie administracyjne w sprawie zakończonej ostateczną decyzją z dnia 17 lipca 2007 r. Nr 1719/07, znak UA.VI.A01/73510-1347/07, obejmującą budowę stacji bazowej telefonii komórkowej, w skład której wchodzi: maszt antenowy usytuowany na dachu budynku wraz z systemem anten, kontener techniczny usytuowany na poddaszu budynku mieszkalnego wielorodzinnego położonego w Poznaniu przy ul. Horacego 23.

Decyzją z dnia 16 czerwca 2008 r. (znak UA.VI.A01/73510-1347/07) Prezydent Miasta Poznania, na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – dalej kpa, odmówił uchylenia własnej decyzji ostatecznej Nr 1719/07 z dnia 17 lipca 2007 r. (znak UA.VI.A01/73510-1347/07) o pozwoleniu na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej w Poznaniu przy ul. Horacego 23.

W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, iż w związku z wyżej przywołaną decyzją Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 lutego 2008 r. postanowieniem z dnia 22 lutego 2008 r. wznowił postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją własną Nr 1719/07 z dnia 17 lipca 2007 r. i ponownie zbadał materiał dowodowy. Dalej organ zauważył, iż przedmiotowa decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana zgodnie z ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego z dnia 4 grudnia 2006 r. (znak UA.II.U01/73314-351/06), a żadna ze stron nie zgłosiła uwag do inwestycji objętej decyzją lokalizacyjną. Następnie

organ stwierdził, iż: Prezydent Miasta Poznania w dniu 28 lutego 2007 r. (znak OS.V/7684-312/06) wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia i na tym etapie postępowania zapewnił udział społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego został sporządzony raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; żadne wnioski i uwagi nie wpłynęły dlatego też wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia dla budowy przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej; z treści tej decyzji wynika, iż Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny postanowieniem z dnia 15 września 2006 r. uzgodnił pozytywnie przedłożony wniosek wraz z raportem, również Wojewoda Wielkopolski postanowieniem z dnia 9 stycznia 2007 r. uzgodnił pozytywnie przedmiotowy wniosek wraz z raportem; decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody stała się ostateczna. Organ zauważył, iż z raportu oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko wynika, iż jedynym czynnikiem oddziaływania będą pola elektromagnetyczne wytwarzane przez anteny stacji bazowej, jednak nie spowodują one naruszenia interesów osób trzecich, bowiem ponadnormatywne oddziaływanie na środowisko występuje na niewielkim obszarze i to wyłącznie w obszarach niedostępnych dla ludzi. Organ I instancji stwierdził, iż w tych warunkach nie mógł odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto powołując się na art. 28 ust. 2 i art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego organ I instancji stwierdził, iż osoby, które złożyły wniosek o wznowienie postępowania nie są podmiotami posiadającymi nieruchomości w obszarze oddziaływania planowanego obiektu, co doprowadziło organ do wniosku, iż żądanie wznowienia postępowania złożyły podmioty, które nie są stroną w sprawie.

Odwołania od powyższej decyzji wnieśli między innymi Agnieszka Pluto-Prądyńska, Katarzyna i Filip Michałowscy oraz Joanna Matak. Agnieszka Pluto-Prądyńska oraz Joanna Matak podniosły zarzut naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 kpa poprzez ich niezastosowanie oraz art. 35 § 1 ust. 1 i 2, art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 28 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane w związku z § 8 ust. 2 pkt 7 i § 11 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, a także art. 143 i art. 144 Kodeksu cywilnego oraz art. 160 i art. 193 Kodeksu karnego w związku z art. 21 Konstytucji RP. Zdaniem tych odwołujących

negatywne oddziaływanie inwestycji rozciąga się na ich nieruchomości (ponadnormatywne promieniowanie elektromagnetyczne na wysokości ponad 2,2 m nad dachem budynku) i powoduje bezpośrednie zagrożenie zdrowia. Powołując się na definicję własności stwierdzili, iż są stroną postępowania, a tym samym art. 151 § 1 pkt 1 kpa nie znajduje zastosowania. Katarzyna i Filip Michałowscy zarzucili zaskarżonej decyzji błąd w ustaleniach faktycznych poprzez przyjęcie, iż wnioskodawcy nie należą do kręgu podmiotów posiadających nieruchomości znajdujące się w obszarze oddziaływania inwestycji objętej pozwoleniem na budowę. Zdaniem tych odwołujących organ pochopnie ustalił, iż inwestycja nie oddziałuje na nieruchomości należące do wnioskodawców, bowiem ponadnormatywne promieniowanie elektromagnetyczne nie pozostaje bez wpływu na organizm człowieka, a ponadto emisja pól elektromagnetycznych nie jest jedyną przesłanką oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na sąsiednie nieruchomości.

Wojewoda Wielkopolski decyzją z dnia 30 września 2008 r. (WI.IV-5.71110-516/07), na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 kpa, uchylił decyzję Prezydenta Miasta Poznania z dnia 16 czerwca 2008 r. i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu organ II instancji stwierdził, iż ocena zasadności przyczyn wznowienia podanych przez wnioskodawcę może nastąpić po wznowieniu postępowania, co w sprawie miało miejsce, a organ I instancji następnie ocenił czy wnioskodawcy mają przymiot strony. Powołując się na art. 28 kpa i art. 28 ust. 2 oraz art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane organ stwierdził, iż w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę krąg stron postępowania został ograniczony jedynie do wymienionych w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, dla których planowana inwestycja może powodować ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości, przy czym wynikające z przepisów odrębnych ograniczenie musi godzić w konkretne uprawnienia tych podmiotów w zagospodarowaniu ich nieruchomości. Organ II instancji powtórzył wnioski organu I instancji co do tego, że planowana inwestycja w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej nie spowoduje naruszenia interesów osób trzecich, gdyż zasięg promieniowania elektromagnetycznego o wartościach ponadnormatywnych występuje na takich wysokościach nad poziomami dachów budynków przy ul. Horacego 19 i 21 oraz

ul. Horacego 25 w Poznaniu, które stanowią miejsca niedostępne dla ludzi. W konsekwencji obszar oddziaływania tej inwestycji nie obejmuje sąsiednich budynków (przy ul. Horacego 19 i 21). Dalej organ odwoławczy wyjaśnił, iż stwierdzenie, że osoby wnoszące o wznowienie postępowania nie mają przymiotu strony skutkuje umorzeniem wszczętego postępowania, jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 § 1 kpa, co wyklucza wydanie decyzji merytorycznej na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 kpa.

Odrębne skargi - o analogicznej treści - na postanowienie organu odwoławczego wnieśli Katarzyna i Filip Michałowscy, Agnieszka Pluto-Prądyńska oraz Joanna Matak, którzy domagali się uchylecia skarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpatrzenia. W złożonych skargach zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 3 kpa poprzez ich niezastosowanie oraz art. 145 § 1 pkt 4 w związku z art. 151 § 1 pkt 1 kpa i art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W uzasadnieniu między innymi zarzucono, iż wydana decyzja nie może samodzielnie funkcjonować, bowiem organ nie wskazał w niej mocy EIRP dla poszczególnych anten, ani też mocy zsumowanej dla danego azymutu (superpozycja energii) i nie określił obszaru oddziaływania anten. Skarżący nie zgodzili się ze stanowiskiem organu, iż wartość graniczna promieniowana $0,1 \text{ W/m}^2$ rzekomo gwarantuje bezpieczeństwo inwestycji dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska i powołali się na aktualny stan wiedzy naukowej wskazujący, iż już pole o wartościach $0,001 \text{ W/m}^2$ jest niebezpieczne dla życia, co spowodowało wydanie przez Parlament Europejski Rezolucji z dnia 4 września 2008 r. w sprawie realizacji zalecenia Rady nr 1999/519/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ogółu społeczeństwa na działania pól elektromagnetycznych. Skarżący podobnie, jak w odwołaniach podkreślili, iż posiadają przymiot strony, bowiem właściciel nieruchomości jest stroną postępowania, jeżeli ponadnormatywne pole elektromagnetyczne występuje nad jego działką, na uzasadnienie czego powołali stanowisko orzecznictwa. Skarżący domagali się również jednoznacznego stwierdzenia przez organ, iż wykonywanie jakichkolwiek prac budowlanych na dachach sąsiednich nieruchomości jest dozwolone bez ograniczeń i oddziaływanie inwestycji nie powoduje zagrożenia dla ludzi w razie przebywania na wysokości 3 do 5 m i więcej nad dachami sąsiednich budynków.

W odpowiedzi na skargi organ odwoławczy podtrzymał dotychczasowe stanowisko i wniósł o ich oddalenie.

Postanowieniami z dnia 5 marca 2009 r. połączono sprawę II SA/Po 962/08 ze skargi Agnieszki Pluto-Prądyńskiej i sprawę II SA/Po 963/08 ze skargi Joanny Matak ze sprawą II SA/Po 961/08 ze skargi Katarzyny i Filipa Michałowskich do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygnaturą II SA/Po 961/08.

Postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 22 września 2009 r. dopuszczono do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia”. Reprezentant Stowarzyszenia przedstawił argumentację zgodną z poglądami wyrażonymi w skargach i wniósł o ich uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skargi okazały się zasadne.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 153 poz.1269 ze zm.) sądy administracyjne kontrolują legalność zaskarżonej decyzji, a więc prawidłowość zastosowania przepisów obowiązującego prawa oraz trafność ich wykładni. Skarga jest uwzględniona tylko wtedy, gdy Sąd stwierdzi, że doszło do naruszenia prawa (art. 145 § 1 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.), przy czym ocena tego naruszenia następuje w świetle prawa obowiązującego w dacie wydania zaskarżonego orzeczenia.

Przedmiotem skargi w niniejszym postępowaniu jest decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 30 09. 2008 r. którą uchylono decyzję Prezydenta Miasta Poznania z dnia 16.06.2008r. i umorzono postępowanie. W ocenie organu odwoławczego, skoro po wznowieniu postępowania organ pierwszej instancji ustalił, że wnioskodawcy nie mają przymiotu strony to odpowiednim rozstrzygnięciem winno być umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa. Decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów prawa Rozdziału 12- Wznowienie postępowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Po wydaniu na podstawie art. 149 § 1 kpa postanowienia o wznowieniu postępowania (postanowienie z dnia 22.02.2008r.) i po przeprowadzeniu postępowania

określonego w tym przepisie, organ pierwszej instancji, może wydać jedynie decyzje o treści określonej w przepisie art. 151 kpa. I tak, organ może wydać decyzję odmawiającą uchylenia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylenia na podstawie art.145 § 1 lub art. 145 a, albo uchylić decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1 lub art. 145 a, albo decyzję stwierdzającą wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie organ pierwszej instancji, odmówił uchylenia decyzji, czyli orzekł na podstawie art. 151 § 1 pkt .1 kpa. Przyjęta przez organ podstawa takiej decyzji, to jest ustalenie braku przymiotu strony po stronie wnioskodawców nie mogło skutkować wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa z powodu bezprzedmiotowości postępowania. Skoro organ odwoławczy, po analizie sprawy, podzielił stanowisko organu pierwszej instancji w zakresie dokonanych ustaleń i ocen, winien był na podstawie art. 138 § 1 pkt. 1 kpa utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję. Uchylenie tej decyzji i umorzenie postępowania, dokonane przez organ drugiej instancji nie było w świetle powołanych przepisów uprawnione i stanowiło naruszenie wskazanych przepisów.

Przechodząc do analizy zarzutów zaskarżonej decyzji w aspekcie dokonanej oceny prawnej co do nieprzyznania skarżącym przymiotu strony, Sąd stwierdza, że wskazana ocena dokonana została z naruszeniem przepisów prawa materialnego to jest art. 28 § 2 kpa.

Badając sprawę w warunkach postępowania w przedmiocie wznowienia postępowanie zakończone decyzją ostateczną, organ administracji zobowiązany był zbadać czy wnioskodawcy mieli przymiot strony w postępowaniu o wydanie decyzji pozwolenie na budowę inwestycji budowa stacji bazowej telefonii komórkowej, aby następnie rozstrzygnąć, czy ten podmiot wnioskujący o wznowienie postępowania jest stroną w rozumieniu art. 147 kpa.

Konstrukcja pojęcia strony przyjęta przez ustawodawcę w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego jest złożona, składa się z dwu elementów: podmiotowego (inwestor, właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości) i przedmiotowego, ograniczającego położenie nieruchomości do obszaru oddziaływania obiektu. Przy czym, aby mówić, że dany podmiot jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, wymagane jest jednoczesne

spełnienie obu elementów tej konstrukcji. Jest to niewątpliwe zawężenie pojęcia strony w porównaniu do tego, co wynika z art. 28 kpa.

W niniejszym postępowaniu wystąpienie pierwszego elementu nie budziło wątpliwości, skarżący są właścicielami wskazywanych nieruchomości. Inwestycja obejmująca budowę stacji bazowej telefonii komórkowej w skład której wchodzi: maszt antenowy usytuowany na dachu budynku wraz z systemem anten, kontener techniczny usytuowany na poddaszu budynku mieszkalnego wielorodzinnego zlokalizowana jest w Poznaniu przy ul. Horacego 23 działka nr geod. 1/66, ark.13 Golęcin. Natomiast nieruchomości skarżących to: mieszkania należące do skarżących Agnieszki Pluto Prądyńskiej i Joanny Matok usytuowane w tym samym budynku co inwestycja o numerach Horacego 21/1 i Horacego 19/4, oraz zabudowana działka przy ul. Seneki 25 należąca do skarżących Katarzyny i Filipa Michałowskich. Lokalizacja wskazanych nieruchomości w odniesieniu do planowanej inwestycji zaznaczona została w części graficznej Raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko autorstwa Pawła Krychowiaka (akta administracyjne).

Wątpliwość powstała natomiast co do tego czy nieruchomości te leżą na obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie z definicją „obszaru oddziaływania obiektu” zawartego w art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego, jest to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Zatem samo bezpośrednie sąsiedztwo, nie przesądza o uzyskaniu statusu strony. Skarżący wskazywali na oddziaływanie planowanej inwestycji w postaci elektromagnetycznego promieniowania. W toku postępowania administracyjnego ustalone zostało, a nadto omówione w decyzjach obu instancji, że po zrealizowaniu inwestycji wystąpi czynnik oddziaływania pola elektromagnetycznego wytwarzanego przez anteny stacji bazowej. Zasięg tego promieniowania wystąpi na osiach głównych wiązek promieniowania anten w odległości do 18,2 m. Gęstość mocy promieniowania elektromagnetycznego przekraczać będzie wartości dopuszczalne stacjonarnego promieniowania mikrofalowego w środowisku to jest 0,1 W/m², na wysokości powyżej 16,5 m nad poziom terenu od anten RL1 i powyżej 2,2 m nad poziom dachu od anten RL1.

Już samo to stwierdzenie przesądza o nabyciu przez skarżących przymiotu strony. Bez znaczenia dla ustalenia powyższej okoliczności jest wykazywana w

toku postępowania nieszkodliwość opisanego promieniowania z uwagi na wysokość na której będzie ona przebiegać. Zgodnie z art. 143 kc własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu. Wskazywane wysokości na których będzie się odbywać oddziaływanie pozwalają na przyjęcie, że planowana inwestycja będzie oddziaływać na własność skarżących Agnieszki Pluto-Prądyńskiej i Joanny Matak. Ustalenia przeciwne dokonane na podstawie tego samego Raportu oddziaływania na środowisko uznać należy za nieprawidłowe. Skoro materiał dowodowy pozwala na przyjęcie, że oddziaływanie planowanej inwestycji na działki skarżących, będzie miało miejsce w zakresie prawem chronionym, to tym skarżącym przyznać należało status strony postępowania. Zwalczać bowiem decyzję o pozwoleniu na budowę skarżący mogą tylko w tym postępowaniu.

Nie można natomiast z całą pewnością ustalić czy i jakie parametry oddziaływają na działkę należącą do skarżących Katarzyny i Filipa Michałowskich, bowiem w tym zakresie załącznik graficzny jest nieczytelny. Tym samym ustalenia faktyczne poprzedzające wydanie decyzji pierwszej instancyjnej były niewystarczające czym organy naruszyły reguły art. 7, 77, 107 § 3 kpa.

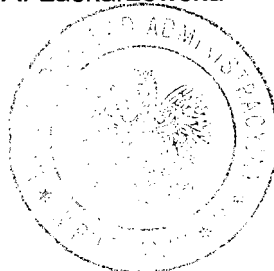
W tych warunkach wobec naruszenia wskazanych przepisów należało na podstawie art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a i c oraz art. 135 p.p.s.a. uchylić zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. W pkt. III wyroku określono na podstawie art. 152 p.p.s.a., że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ pierwszej instancji winien wziąć pod uwagę wskazania zawarte w niniejszym uzasadnieniu wyroku i po uzupełnieniu postępowania dowodowego we wskazanym zakresie, wydać decyzję na podstawie art. 151 kpa.

/-/ W. Batorowicz

/-/ A. Łaskarzewska

/-/ B. Drzazga



Za zgodność z oryginałem

Barbara Różańska
st. sekretarz sądowy

br