

Sygn. akt II SA/Po 294/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2007r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	Andrzej Zieliński
Sędziowie	Sędzia WSA	Aleksandra Łaskarzewska
	Sędzia WSA	Edyta Podrazik (spr.)
Protokolant	St. sekr. sąd.	Joanna Wieczorkiewicz

po rozpoznaniu w Poznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2007 r.
przy udziale Prokuratora delegowanego do Prokuratury Okręgowej w Poznaniu Anny
Ockert.

sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania
 Elektro skażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie
z dnia 11 maja 2007r. Nr SKO-ZP-4160/1018/20/07
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności, w postępowaniu o
 stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej ustalenia warunków
 zabudowy terenu

- I. **uchyla zaskarżoną decyzję,**
- II. **zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie na rzecz skarżącego Stowarzyszenia kwotę 200-,zł (dwieście złotych) tytułem zwrotu wpisu,**
- III. **określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.**

/-/ E. Podrazik

/-/ A. Zieliński

/-/ A. Łaskarzewska



Za zgodność z oryginałem

Monika Pancewicz
Monika Pancewicz
St. sekretarz sądowy

Sygn. akt II SA/Po 294/07

UZASADNIENIE

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie, po rozpatrzeniu wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, wszczęło postanowieniem z dnia 16 lutego 2007 r. postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002 r. Nr 7331/54/2002 ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej PTK Centertel na działce nr 234/2 położonej w Cieninie Zbornym, Gm. Słupca.

Decyzją z dnia 26 marca 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność powyżej wskazanej decyzji.

W uzasadnieniu wskazano, iż zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie wydania kwestionowanej decyzji Wójta Gminy Słupca, planowana inwestycja polegająca na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej, jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagała przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie zaś z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa. Gwarancją tego udziału jest m.in. przepis art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nakładający na organ właściwy do wydania decyzji wymagającej udziału społeczeństwa poddania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych wniosku o wydanie decyzji oraz możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości wskazując jednocześnie miejsce ich składania. Podobną funkcję spełniał również przepis art. 46 ust. 10 wspomnianej ustawy, który nakazywał, aby uzasadnienie decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, zawierało informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa oraz informację

dotyczące konieczności wykonania analizy porealizacyjnej. Materiał dowodowy zgromadzony w rozpatrywanej sprawie wskazywał, iż powyżej wskazane obowiązki nie zostały spełnione w toku prowadzonego postępowania i nie zapewniono udziału społeczeństwa w toczącym się postępowaniu. W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, iż w przedmiotowym postępowaniu nie przeprowadzono postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Postępowanie to stanowi w myśl przepisu art. 46 ust 3 ustawy Prawo ochrony środowiska część postępowania zmierzającego do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a tym samym nie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko spowodowało wydanie przez Wójta Gminy Słupca decyzji z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Stosownie zaś do art. 11 powołanej ustawy decyzja wydana z naruszeniem przepisów ochrony środowiska jest nieważna.

Inwestor „Polska Telefonía Cyfrowa – Centertel” Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o ponowne rozpatrzenie sprawy domagając się uchylecia decyzji Kolegium i wydania decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W uzasadnieniu podniesiono, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze błędnie utożsamilo zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego sporządzany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, z całym postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Tymczasem obowiązki wynikające z art. 53 czy art. 46 ust. 10 ustawy Prawo ochrony środowiska, są tylko wybranymi elementami procedury oceny oddziaływania na środowisko, z braku tych elementów nie można wywodzić, iż nie przeprowadzona została całość postępowania. Ponadto zdaniem wnioskodawcy przepisy dotyczące zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie są przepisami dotyczącymi ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z ustawą ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a w szczególności ochrona ta polega na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Natomiast środowisko to ogół elementów przyrodniczych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny,

wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat. Z powyższego wynika, iż brak jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że naruszenie przepisów o zapewnieniu udziału społeczeństwa w postępowaniu narusza przepisy dotyczące ochrony środowiska. Ponadto podniesiono, iż zastosowanie przepisów o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej jest możliwe jedynie wówczas, gdy wady mają charakter materialnoprawny. Nie jest natomiast możliwe ich zastosowanie w odniesieniu do wad o charakterze proceduralnym, gdyż usunięcie tych wad dokonywane jest na podstawie przepisów o wznowieniu postępowania. Zadaniem wnioskodawcy brak zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu jest bezwątpienia wadą o charakterze proceduralnym, a więc nie uzasadnia zastosowania art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Decyzją z dnia 11 maja 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie ponownie rozpatrując sprawę dotyczącą stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002 r. w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu uchyliło w całości swoją decyzję z dnia 26 marca 2006 r. oraz odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002 r.

W uzasadnieniu stwierdzono, iż stwierdzenie nieważności jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji administracyjnej, stąd też przesłanki nieważności określone w art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. muszą wynikać jednoznacznie z materiału dowodowego. W przypadku badania przesłanek z art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. tzn. gdy zachodzi prawdopodobieństwo, że decyzja zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej musi wykazać, że decyzja dotknięta jest wadą, która wyczerpuje normę prawa materialnego, będącego przesłanką jej nieważności z mocy prawa. W rozpatrywanej sprawie przepisem, który ma wskazywać na nieważność przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska. Dla stwierdzenia nieważności konieczne jest wskazanie konkretnego przepisu dotyczącego ochrony środowiska, który powoduje nieważność decyzji. Zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławcze materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości, iż w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu miało miejsce naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 pkt 1. i art. 46 ust. 1, a w konsekwencji również art. 46 ust. 10 ustawy Prawo

ochrony środowiska, natomiast rozważenie wymaga, ze względu na tryb w jakim sprawa jest rozpatrywana, czy charakter tego naruszenia powoduje, że badana decyzja Wójta Gminy Słupca nie może się ostać. Kolegium oceniło, iż w świetle art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska nie można stwierdzić, że brak udziału społeczeństwa w postępowaniu, sam przez się spowodował, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu naruszyła przepisy ochrony środowiska. Na naruszenie decyzji Wójta Gminy Słupca przepisów dotyczących ochrony środowiska nie wykazuje raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, posiadający stosowne uzgodnienia. Skoro więc nie można przypisać naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska, to nie ma przesłanek do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Skargę na powyżej wskazaną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie domagając się jej uchylecia.

Zaskarżonej decyzji zarzucono złamanie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska poprzez jej niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenie art. 91 Konstytucji RP z uwagi na podważenia postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. W uzasadnieniu wskazano, iż Konwencja z Aarhus została przez Polskę ratyfikowana i jest częścią krajowego porządku prawnego, powinna więc być bezpośrednio stosowana. Zgodnie natomiast z art. 6 Konwencji oraz przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Polska przyjęła na siebie obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa m.in. w takich postępowaniach, jak to zakończone decyzją Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002 r. Skarżąca podnosi także, iż pozbawione jest podstawy prawnej twierdzenie, iż art. 32, art. 46 i art. 54 ustawy Prawo ochrony środowiska nie dotyczą ochrony środowiska i z tego powodu art. 11 wspomnianej ustawy nie może znaleźć zastosowania. Zdaniem skarżącej całość ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczy

ochrony środowiska i zasad postępowania, jakie muszą być bezwzględnie stosowane przy użyciu tej ustawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie w odpowiedzi na skargę podtrzymało swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji i wniosło o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż błędny jest pogląd wyrażony przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w decyzji z dnia 26 marca 2006 r. stwierdzającej nieważność decyzji Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002, że braki dotyczące zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oznaczają, że postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie zostało przeprowadzone. Udział społeczeństwa w tym postępowaniu jest bowiem tylko elementem całości procedury oceny oddziaływania na środowisko, elementem kontroli społecznej w procesach gospodarowania zasobami środowiska jako dobrem wspólnym; na całość procedury składają się również inne elementy, jak choćby konieczność sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko, uzyskanie uzgodnień dla tego raportu.

Niemniej jednak brak zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w oparciu o tak przeprowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Samorządowego Kolegium Odwoławczego rozpatrując przedmiotową sprawę stwierdziło, że materiał dowodowy nie pozostawia wątpliwości, że postępowanie w sprawie zostało przeprowadzone z naruszenie przepisów art. 32 ust. 1 pkt 1 i art. 46 ust. 1 i ust. 10 ustawy Prawo ochrony środowiska. Należy podkreślić, iż błędna jest przyjęta przez Kolegium interpretacja przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, z której wynika, iż naruszenie powyżej wskazanych przepisów nie jest naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, a tym samym w rozpatrywanej sprawie nie znajduje zastosowania przepis art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Podkreślić należy charakter jaki posiada instytucja udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska. Nie jest to instytucja powołana dla

samego jej istnienia, a racją utworzenia tej instytucji jest zapewnienie zewnętrznych mechanizmów kontrolujących i korygujących rozstrzygnięcia zapadające w toku postępowań w sprawach ochrony środowiska. Decyzje podejmowane w kwestiach dotyczących ochrony środowiska, choć kierowane są do indywidualnych podmiotów, to w szerszej perspektywie wpływają na stan dobra publicznego jakim jest środowisko, oddziałując tym samym na ogół członków społeczeństwa. Zapewnienie mechanizmów społecznej kontroli w sprawach dotyczących ochrony środowiska ma być więc dodatkową gwarancją merytorycznej poprawności decyzji dotyczących ochrony środowiska. Nie zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska niewątpliwie narusza zasady podejmowania decyzji w tych sprawach, a tym samym naruszenie przepisów regulujących udział społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska jest naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Do takiego samego wniosku prowadzi interpretacja pojęcia „ochrona środowiska” zawartego w art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z zamieszczoną tam definicją przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, przy czym ochrona ta polega w szczególności m.in. na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest niczym innym jak tylko dostarczeniem organom administracji materiału pozwalającego na ocenę dopuszczalności danego przedsięwzięcia w określonej lokalizacji ze względu na panujące uwarunkowania środowiskowe. Postępowanie to jest więc wspomaganie procesu decyzyjnego w zakresie gospodarowania zasobami środowiska. Naruszenie warunków prowadzenia tego procesu ustanowionych w celu zagwarantowania trafności podejmowanych decyzji może w sposób oczywisty wpłynąć na wynik takiego postępowania, a tym samym prowadzić do błędnych rozstrzygnięć co do gospodarowania zasobami środowiska.

Wyjaśnić również należy, iż przepis art. 156 §1 pkt 7 k.p.a. stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji tylko wtedy, gdy przepis prawa materialnego przewiduje, że określona wadliwość decyzji powoduje jej nieważność. Przepisem prawa materialnego, który określa jaka wadliwość decyzji powoduje jej nieważność, jest w tym przypadku art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z powołanym przepisem decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących

ochrony środowiska jest nieważna. Z treści przepisu art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika, iż naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska mają odnosić się tylko do naruszeń prawa materialnego, a nie są objęte tą regulacją przepisy procedur związanych z ochroną środowiska. Takie ograniczenie zakresu obowiązywania normy zawartej w art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska byłoby nieuprawnione na gruncie obowiązujących przepisów, zwłaszcza w kontekście stosowania tego przepisu w połączeniu z przepisem art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Celem tego ostatniego przepisu jest bowiem rozszerzenie przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na ochronę pewnych szczególnych dóbr i wartości. W rozpatrywanym przypadku tym szczególnym dobrem jest stan środowiska. Dla zachowania właściwego stanu środowiska znaczenie posiadają zarówno przepisy o charakterze materialnym, jak i proceduralnym, w tym przepisy dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz gwarantujące udział społeczeństwa w postępowaniach w sprawach ochrony środowiska.

Takie stanowisko znajduje również oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku wydanym na kanwie nieobowiązujących już przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym (Dz. U. Nr 23, poz. 150 ze zm.), ale istotnym ze względu na konstrukcję przepisu art. 12 ust 2 ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „Budowa nowych obiektów budowlanych na obszarze uzdrowiska wymaga uzgodnienia z naczelnym lekarzem uzdrowiska pod rygorem stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na ich budowę”. (wyrok NSA z dnia 24 maja 1985 r., II SA 276-284, 295-296/85, OSPiKA 1989, z. 4, poz. 77). Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 2 decyzja w sprawach zastrzeżonych w statucie uzdrowiska wydana bez zasięgnięcia opinii naczelnego lekarza uzdrowiska jest nieważna i podlega uchyleniu, chyba że naczelnny lekarz uzdrowiska nie przedstawił opinii w terminie 10 dni, licząc od daty przekazania mu sprawy. Przepis ten stosowany jako przepis prawa materialnego, wobec którego zastosowanie znajdowały przepisy art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. wprost odwoływał się do przesłanek proceduralnych jako uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji.

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, iż zaskarżona decyzja Kolegium wydana została z naruszeniem wymienionych wyżej przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, które miały wpływ na wynik sprawy. W konsekwencji zaskarżoną decyzję należało uchylić.

Organ ponownie rozpatrując sprawę oceni istnienie przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji w świetle przepisu art. 156 §1 pkt 7 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Z przedstawionych powyżej powodów na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i lit. c) ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1270 z 2002 r.) należało uwzględnić skargę i uchylić zaskarżoną decyzję.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200.

O wykonalności zaskarżonej decyzji orzeczono na mocy art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

/-/ E. Podrazik

/-/ A. Zieliński

/-/ A. Łaskarzewska



Za zgodność z oryginałem

Monika Fancewicz
Monika Fancewicz
St. sekretarz sądowy