

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 czerwca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Krystyna Napiórkowska asesor WSA Agnieszka Wójcik
Protokolant	Danuta Gorzelak-Maciak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **1 czerwca 2007 r.**
sprawy ze skargi **Zenona Ciuciasa, Jakuba Pastuszki, Mirosława Marchewki**
na postanowienie **Ministra Środowiska**
z dnia **24 lutego 2006 r.** nr **DIOŚ-oa-pem-299/8532/05/06/AdR**
w przedmiocie **uzgodnienia w zakresie ochrony środowiska lokalizacji inwestycji
celu publicznego**

- 1. uchyła zaskarżone postanowienie oraz utrzymane nim w mocy postanowienie organu pierwszej instancji;**
- 2. zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.**



Za zgodność z oryginałem
Na originalu właściwe podpisy

Artur Doral

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2005 r., wydanym na podstawie art. 46 ust.4 pkt 1, art.48 ust.2 pkt 1, art.378 ust.2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz.627 ze zm.) oraz art. 106 kpa, po rozpatrzeniu wniosku Urzędu Gminy Sienno z dnia 11 lipca 2005r., uzgodnił warunki dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej PLUS GSM nr BT-1 0240 „SIENNO” zlokalizowanej na wieży antenowej projektowanej w m. Rzecznów, gm. Rzecznów, działce nr ew. 1055/3, woj. mazowieckie. W uzasadnieniu postanowienia organ pierwszej instancji stwierdził, że z załączonego do akt sprawy raportu oddziaływania na środowisko wynika, że planowane zamierzenie inwestycyjne nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko.

Zażalenie na wyżej wymienione postanowienie wnieśli Zenon Ciucias, Jakub Pastuszka i Mirosław Marchewki, podnosząc, że w raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko biegły ujawnił tylko jeden budynek mieszkalny znajdujący się w odległości około 60 m od inwestycji oraz urządzenia czynnej stacji benzynowej. Sporządzony raport jest niezgodny ze stanem rzeczywistym, gdyż w bezpośrednim sąsiedztwie znajdują się jeszcze inne budynki mieszkalne.

Minister Środowiska, po rozpatrzeniu tego zażalenia, postanowieniem z dnia 24 lutego 2006 r., wydanym w oparciu o przepisy art. 138 § 1 pkt 1 kpa art. 46 ust. 4 pkt 1, art. 48 ust. 2, art. 378 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.), art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw { Dz. U. Nr 113, poz. 954), § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko, § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz.1883), utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu postanowienia organ naczelny podał, że analiza raportu oddziaływania na środowisko oraz uzyskane dodatkowe wyjaśnienia od inwestora pozwalają stwierdzić, iż raport odnosi się do stanu faktycznego zaś odległości podawane przez wnoszących zażalenie nie odpowiadają rzeczywistym warunkom zagospodarowania terenu bowiem budynki wymienione w zażaleniu znajdują się w odległości około 80 m i około 130 m zaś budynek stacji benzynowej w odległości około 100 m od projektowanej stacji bazowej. Organ podniósł również, iż z raportu oddziaływania na środowisko wynika, że wartości gęstości mocy pól elektromagnetycznych emitowanych przez stację bazową odpowiadają polskim normom w tym zakresie i tym samym nie ma zagrożenia ludności zamieszkującej okolice stacji bazowej.

Skargę na powyższe postanowienie Ministra Środowiska wnieśli: Zenon Ciucias, Jakub Pastuszka i Mirosław Marchewka, żądając uchylecia przedmiotowego postanowienia, bowiem wydane zostało z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu skargi skarżący podnieśli, że w zażaleniu na postanowienie organu pierwszej instancji wskazywali na nierzetelność biegłego autora raportu. Podnieśli również, iż w toku postępowania administracyjnego nie mieli możliwości zadawania pytań biegłemu a także pozbawiono ich możliwości wypowiedzenia się co do twierdzeń inwestora - co stanowi naruszenie art. 8, art. 9 i art. 10 § 1 kpa.

W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska, podtrzymując stanowisko prezentowane w zaskarżonym postanowieniu, wniósł o jej oddalenie.

Dodatkowo organ wyjaśnił, że wbrew twierdzeniu skarżących autor raportu nie może być uznany za biegłego. Jest jedynie osobą sporządzającą dowód w sprawie. Tym samym podnoszone przez skarżących zarzuty dotyczące autora raportu, zdaniem organu, należało potraktować jako zarzuty odnoszące się do materiału dowodowego. Organ podnosi, iż dokonał wnikliwej analizy raportu, z którego wynikało, że zarzuty skarżących co do odległości budynków od planowanej inwestycji są niezgodne z prawdą. Dodatkowo inwestor zapewnił, że raport odpowiada prawdzie i nie dokonano w nim zmian. Zatem, według organu, do sprawy nie wniesiono żadnego nowego materiału dowodowego, z który powinno się zapoznać strony postępowania. Organ podniósł, iż wniosek skarżących by autor raportu wyjaśnił wątpliwości dotyczące raportu został złożony w Urzędzie Gminy Siemno. Zatem wniosek ten powinien być rozpatrzony przez Wójta Gminy Siemno jako organ prowadzący postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W związku z powyższym organ odwoławczy przedmiotowy wniosek potraktował wyłącznie jako dodatkową informację, która nie odnosiła się do zakresu postępowania prowadzonego przez Ministra Środowiska. Tym samym, zdaniem organu, nie można uznać zarzutu skarżących dotyczącego naruszenia art. 10 § 1 k.p.a.

Sąd na rozprawie postanowił na zasadzie art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dopuścić do udziału w postępowaniu Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmogowi „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie. Zdaniem Stowarzyszenia postanowienie organu pierwszej instancji zostało wydane bez podstawy prawnej, bowiem inwestor nie złożył wniosku w trybie art. 19 ustawy zmieniającej ustawę Prawo ochrony środowiska o stosowanie przepisów ustawy dotychczasowej. Przedstawiciel Stowarzyszenia podniósł, iż raport nie zawiera oddziaływania inwestycji na rośliny, zwierzęta i ludzi oraz dobra materialne, a także brak w nim analizy potencjalnych konfliktów społecznych. Ponadto podniósł, iż autor raportu posłużył się pieczętą biegłego nie będąc do tego uprawnionym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co nas tępuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone m.in. przepisami art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Stosownie do treści art. 134 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną. Innymi słowy, sąd z urzędu bierze pod rozwagę okoliczności nie podniesione w skardze.

Sąd dokonując kontroli zaskarżonego postanowienia z punktu widzenia zgodności z prawem uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone postanowienie oraz utrzymane nim w mocy postanowienie organu

pierwszej instancji zostały wydane z obrazą podstawowych zasad postępowania administracyjnego, wyrażonych w art. 6, art. 7, art.8 i art. 77 § 1 kpa. Stosownie do zasad wynikających ze wskazanych przepisów organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie przepisów prawa i prowadzić postępowanie w taki sposób, aby zostały wyjaśnione okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Niewyjaśnianie istotnych dla rozpatrzenia sprawy okoliczności stanowi takie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które obliguje Sąd Administracyjny do uchylenia zaskarżonej postanowienia i utrzymanego w nim mocy postanowienia organu pierwszej instancji.

Na wstępie podnieść należy, iż postanowienia uzgodnieniowe obu organów administracyjnych zostały wydane po dacie wejścia w dniu 28 lipca 2007 roku ustawy z dnia 18 maja 2005 roku o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954). Nowelą tą ustawodawca zniósł obowiązek uzgadniania z organem ochrony środowiska projektu decyzji ustalającej warunkach zabudowy dla planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (art. 1 pkt 19 lit. a), wprowadzając w to miejsce obowiązek uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Innymi słowy, od dnia 28 lipca 2005 roku obowiązywania znowelizowanych przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko prowadzi się dopiero na etapie postępowania zmierzającego do wydania pozwolenia na budowę. Niemniej wskazana ustawa w przepisach przejściowych w art.19 przewiduje do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy możliwość prowadzenia postępowania uzgodnieniowego według dotychczas obowiązujących przepisów, o ile z tego rodzaju wnioskiem wystąpi uprawniony podmiot.

W niniejszej sprawie, jak trafnie podniosło na rozprawie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia”, organ pierwszej instancji wbrew postanowieniom powołanego wyżej przepisu art. 19 dokonał postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2005r. uzgodnienia planowanego zamierzenia inwestycyjnego w oparciu o dotychczasowe przepisy ustawy - Prawo ochrony środowiska, pomimo braku wniosku inwestora o ich zastosowanie.

Niemniej z akt sprawy wynika, iż stosowny wniosek inwestor złożył na etapie postępowania zażaleniowego w dniu 1 lutego 2006r. do Ministerstwa Środowiska. W takim przypadku należało nie tylko uznać, że organ naczelny zachował się prawidłowo prowadząc postępowanie uzgodnieniowe przy zastosowaniu dotychczasowych przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, obowiązujących przed dniem 28 lipca 2005 r. - wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 18 maja 2005r., naprawiając tym samym błąd organu pierwszej instancji.

Wbrew stanowisku organów administracyjnych obu instancji opracowany w kwietniu 2005 r. przez mgr. Inż. Mirosława Stępniewskiego „ Raport w zakresie oddziaływania na środowisko stacji bazowej telefonii komórkowej GSM+900 „Sienno” BT-1 0240 miejscowość Rzecznów, działka nr 1055/3” nie spełnia wymogów art. 51 ust.1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony Środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 28 lipca 2005 roku. Przede wszystkim w raporcie nie określono zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji, który może obejmować nie tylko tereny bezpośrednio sąsiadujące z inwestycją, ale również może obejmować tereny dalej położone od inwestycji. Ustalenia w tym zakresie są niezbędne dla organów administracyjnych do prawidłowego ustalenia stron postępowania administracyjnego i zapewnienia wszystkim stronom czynnego udziału w postępowaniu zgodnie podstawową zasadą postępowania administracyjnego, wynikająca z art. 10 § 1 kpa.

W ocenie Sądu organy uzgadniające obu instancji nie ustaliły prawidłowo stron przedmiotowego postępowania. Ze znajdującego się w aktach sprawy wypisu z rejestru gruntów wynika, iż właścicielami działki nr ew. 1056, przylegającej do działki nr ew. 1055/3 przeznaczonej w części do realizacji planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, są Janina Warszawska oraz Bolesław Warszawski. Tymczasem organy obu instancji pominęły jako stronę postępowania Bolesława Warszawskiego. Za stronę postępowania natomiast uznały Mirosława Marchewkę, pomimo że działka nr ew. 1147/1, stanowiąca jego własność położona jest w znacznej odległości od terenu inwestycji. Zważyć należy, iż Mirosław Marchewka stroną w rozumieniu art. 28 kpa będzie wtedy, jeżeli z raportu oddziaływania na środowisko będzie wynikało, że jego działka znajduje się w obszarze oddziaływania przewidzianej do realizacji na działce ew. nr 1055/3 stacji bazowej telefonii komórkowej. Wątpliwości budzi także uznanie za stronę postępowania Bogdana

Wojdyło, który, jak wynika z ustaleń Sądu, nie jest właścicielem wskazanej już wyżej działki ew. nr 1056, a jedynie jej użytkownikiem.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, iż niezapewnienie stronie udziału w postępowaniu administracyjnym, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie, stanowi przesłankę do wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 kpa, to zaś stosownie do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. b powołanej wyżej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest wystarczającą dla Sądu podstawą do uchylecia wydanych rozstrzygnięć organów obu instancji.

Trafnie podniósł na rozprawie przedstawiciel Stowarzyszenia, że opracowany dla przedmiotowego zamierzenia inwestycyjnego Raport nie zawiera opisu elementów przyrodniczych środowiska, objętych zakresem przewidzianego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, jak tego wymaga art. 52 ust.1 pkt 2 cyt. wyżej ustawy.

W ocenie Sądu poważne zastrzeżenia budzi treść pkt 2.8 tegoż Raportu zawierający „Opis analizowanych wariantów budowy stacji bazowej”. Zgodnie z treścią ust.1 pkt 3 art. 52 powołanej ustawy raport winien zawierać „ opis analizowanych wariantów, w tym wariantu:

- a) polegającego na niepodejmowaniu przedsięwzięcia,
 - b) najkorzystniejszego dla środowiska,
- wraz z uzasadnieniem ich wyboru”.

Nie można jednak nie zauważyć, iż stosownie do treści kolejnego pkt 5 § 1 powołanego art. 52 w raporcie musi się znaleźć „ uzasadnienie wybranego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko, w szczególności na ludzi, zwierzęta, rośliny, powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, wodę, powietrze, klimat, dobra materialne, zabytki, krajobraz oraz wzajemne oddziaływanie między tymi elementami.

Z powołanych przepisów wynika, iż podmiot podejmujący realizację przedsięwzięcia przedstawia co najmniej trzy analizowane warianty, czego zabrakło w opracowanym Raporcie. Przede wszystkim winien opisać wariant polegający na niepodejmowaniu przedsięwzięcia, nazywany w praktyce przez niektórych autorów raportów „ wariantem zerowym” i wariant najkorzystniejszy dla środowiska, tzw. w praktyce „wariant maksimum”, a więc najkorzystniejszy dla środowiska. Jednocześnie jest zobowiązany uzasadnić wybór każdego z wariantów, w tym też wariantu tzw. „zerowego”, podając dlaczego nie ma podejmować realizacji

przedsięwzięcia, chociaż złożył stosowny wniosek. Warianty te określają zakres, krańcowe punkty swoistej skali postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko prowadzonego przez organ administracji. Organ w ramach tej skali dokonuje analizy i oceny proponowanego przez wnioskodawcę wybranego wariantu do realizacji ze względu na jego oddziaływanie na środowisko w zakresie wskazanym w art. 52 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy z punktu widzenia przepisu art. 47 pkt.1-3 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Oznacza to, że ów wariant może, ale nie musi być zaaprobowany przez organ prowadzący postępowanie uzgodnieniowe.

Trafne jest stanowisko organu drugiej instancji, że do wykonania raportu oddziaływania na środowisko nie jest wymagane posiadanie przez autora specjalistycznych uprawnień w tym zakresie. Wymóg posiadania uprawnień biegłego zniesiono z dniem 1 stycznia 2001 roku ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz oceny oddziaływania na środowisko (Dz. U. nr 019, poz. 1157). Obecnie wystarczy, że autor dysponuje zakresem wiedzy z danej dziedziny.

Na marginesie wypada podkreślić, iż urządzenia wykorzystywane do łączności muszą posiadać homologację, czyli przejść stosowny proces badań dopuszczających do użytkowania. Pomiarów pól elektromagnetycznych zgodnie z art. 122a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska przeprowadza się bezpośrednio po uruchomieniu stacji bazowej telefonii komórkowej.

Podzielić należy zarzut skargi niezapewnienia skarżącym czynnego udziału w tym postępowaniu prowadzonym przez organy administracyjne obu instancji, a tym samym obrazę art. 10 § 1 kpa. Z przedłożonych Sądowi akt sprawy wynika, iż organ pierwszej instancji nie zawiadomił stron postępowania o wszczęciu postępowania uzgodnieniowego, błędu tego nie naprawił organ wyższej instancji, gdyż nie dopełnił obowiązku zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że zachowanie tego wymogu nie jest pozostawione uznaniu organu, lecz stanowi bezwzględny obowiązek (por. wyrok NSA z dnia 13 lutego 1986r. II SA 2015/85, ONSA 1986/1/13, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992r. SA/Ka 963/91, niepublikowany).

Z przytoczonych powyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia

2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 153 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

Rozpoznając ponownie sprawę organy administracyjne uwzględnią wskazania zawarte w niniejszym uzasadnieniu orzeczenia.



Za zgodność z oryginałem
Na oryginalne właściwe podpisy


Artur Drai
starszy sekretarz sądowy