



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Masternak - Kubiak
Sędziowie: } Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz (spr.)
 } Sędzia del. NSA Leszek Kiermaszek
Protokolant: asystent sędziego Katarzyna Kasprzyk

po rozpoznaniu w dniu 16 czerwca 2015 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 3 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GI 1500/12
w sprawie ze skargi Róży Niesyto-Waranica
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku Białej
z dnia 26 października 2012 r. nr SKO.IX/426/4659/17/12
w przedmiocie lokalizacji innej inwestycji celu publicznego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalnym dokumencie podpisano
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2013 r. sygn. akt II SA/GI 1500/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w sprawie ze skargi Róży Niesyto-Waranicy na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej z dnia 26 października 2012 r. nr SKO.IX/426/4659/17/12 w przedmiocie lokalizacji innej inwestycji celu publicznego, uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy Miedźna z dnia 5 września 2012 r. nr UiA.6733.3.2011, orzekł, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku oraz zasądził od organu na rzecz skarżącej kwotę 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Wydaną na skutek ponownego rozpoznania sprawy decyzją z dnia 5 września 2012 r. Wójt Gminy Miedźna, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1, art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 1, art. 53 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 54 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) i art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustalił dla P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie lokalizację inwestycji celu publicznego dla zamierzenia pn. „Stacja bazowa telefonii komórkowej P4 PSZ2015_A” w Grzawie w rejonie ulicy Wiejskiej, na działce nr 1928/37. W decyzji ustalono warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności w zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, gdzie określono parametry przyszłej zabudowy, w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji oraz ochrony interesów osób trzecich. W uzasadnieniu Wójt wskazał, że planowane przedsięwzięcie jest inwestycją celu publicznego w myśl art. 2 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż realizować będzie określony ustawowo cel publiczny o znaczeniu ponadlokalnym, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. Nr 102 z 2010 r. poz. 651 ze zm.). Wyjaśnił, że na potrzeby przedmiotowej stacji bazowej zainstalowanych ma być siedem anten sektorowych oraz pięć anten radioliniowych. Dalej stwierdzono, że planowana

inwestycja zgodna jest z obowiązującymi przepisami prawa i nie zalicza się do przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397). Teren planowanej inwestycji - działka nr 1928/37 jest obecnie użytkowany rolniczo, posiada dostęp do drogi publicznej i znajduje się w obszarze, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Na potrzeby prowadzonego postępowania, została na zlecenie Urzędu, przygotowana przez Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego Sp. z o.o. Ośrodek Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych w Łędzinach kwalifikacja środowiskowa planowanej inwestycji, z której wynika, że nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rozpoznając sprawę organ dokonał kwalifikacji przedsięwzięcia w oparciu o wymienione rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r. uwzględniając § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 biorąc pod uwagę dwa parametry, tj. równoważną moc promieniowaną izotropowo (EIRP) wyznaczoną dla poszczególnej anteny oraz odległość środka elektrycznego tej anteny wyznaczoną od miejsc dostępnych dla ludności wzdłuż głównej osi promieniowania anteny. Po analizie stwierdzono, że miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości większej niż 150 m od środka elektrycznego, w osi głównej każdej z anten. Oznacza to, że inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć określonych w § 1, § 2 ust. 1 pkt 7 czy § 3 ust. 1 pkt 8 cytowanego rozporządzenia, a tym samym zgodnie z art. 71 ust. 2 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 ze zm.) nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

• Odwołania od powyższej decyzji złożyli uczestnicy postępowania, w tym m.in. Róża Niestyto-Waranica, Jarosław Wojciech oraz Andrzej Szweda.

Na skutek wniesionych odwołań zaskarżoną decyzją z dnia 26 października 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ stwierdził, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest decyzją związaną, a podmiot ubiegający się o taką decyzję ma roszczenie o jej udzielenie, w przypadku gdy zamierzenie zgodne jest z przepisami prawa. Odnosząc się do realiów rozpatrywanej sprawy organ odwoławczy wyjaśnił, iż decyzja wydana została w oparciu o kompletny

wniosek inwestora, spełniający wymogi określone w art. 52 ust. 2 i art. 53 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. We wniosku inwestor przedstawił charakterystykę i gabaryty stacji bazowej, zaś w części graficznej wniosku – na kopii mapy zasadniczej zakreślone zostały granice terenu objętego wnioskiem i granice obszaru oddziaływania inwestycji. Kwestią sporną w sprawie jest oddziaływanie inwestycji. Nadto organ podniósł, że w przygotowanej w sprawie analizie niezależni specjaliści stwierdzili, że dla przedstawionej przez inwestora konfiguracji anten sektorowych będąca przedmiotem rozpatrzenia instalacja radiokomunikacyjna nie zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zatem nie ma obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Kolegium podkreśliło, że kwalifikacje przygotowane zostały przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną. Dodało też, że radiolinii nie uwzględnia się przy przygotowywaniu kwalifikacji, stąd zarzut ich pominięcia jest bezzasadny, podobnie jak zarzut braku podania przepisu będącego podstawą do ustalenia obszaru oddziaływania inwestycji. Wobec stwierdzenia, że dla planowanych anten sektorowych równoważna moc promieniowania izotropowo zawiera się w przedziale 2000 do 5000 W, wobec czego stosownie do § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia przedstawiono występowanie miejsc dostępnych dla ludności w odległości do 150m od środka elektrycznego anten w osi głównej wiązki promieniowania każdej anteny.

Zdaniem Kolegium organ pierwszej instancji dokonał wyczerpującej i prawidłowej oceny zebranego materiału dowodowego, w tym kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia. W świetle tych ustaleń nie budzi wątpliwości fakt, że projektowana stacja bazowa nie spełnia kryteriów do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stacja znajduje się bowiem w terenie niezabudowanym, co powoduje, że obszary wzdłuż osi głównych wiązek promieniowania anten nie będą przebiegały przez miejsca dostępne dla ludzi (co wyraźnie potwierdzają załączone mapy). Nadto wiązki mocy promieniowania izotropowo nie będą znajdowały się nad zabudowaniami. Powoduje to sytuację, w której nie powstanie (podnoszony w orzecznictwie i doktrynie) problem ustalenia miejsc dostępnych dla ludzi w obszarze „wzdłuż” osi głównej wiązki promieniowania. Organ dodał przy tym, że dokonując analizy pojęcia „miejsc dostępnych dla ludzi” należy uwzględnić istniejącą obecnie zabudowę. Ustalenie

lokalizacji inwestycji celu publicznego nie może być uzależnione od przyszłych planów budowlanych właścicieli nieruchomości sąsiednich, znajdujących się w otoczeniu planowanej inwestycji. W ocenie organu treść przepisów rozporządzenia nie pozwala na uwzględnienie zarzutu kumulowania się oddziaływania anten. Stacje bazowe telefonii komórkowej należą do grupy urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwości od 0 Hz do 300 GHz. Ich oddziaływania nie traktuje się jako niebezpiecznego dla ludzi pod warunkiem zachowania podstawowych wymogów określonych w przepisach ustawy oraz przepisach wykonawczych. Kolegium dodatkowo zwróciło uwagę na zapis pkt II.B.2 decyzji, gdzie zawarto warunek dotyczący ochrony środowiska i zdrowia ludzi, obligujący inwestora do tego by „planowane przedsięwzięcie w fazie budowy, eksploatacji jak i likwidacji nie powodowało przekroczenia standardów emisyjnych oraz standardów jakości środowiska, uwzględniając zapisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego przed ponadnormatywnym poziomem pola elektromagnetycznego, jak również minimalizowało uciążliwości promieniowania do środowiska, zapewniając warunki do utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki” oraz zapis punktu II.D. - warunek dotyczący ochrony interesów osób trzecich.

Na powyższą decyzję skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach złożyli Róża Niesyto-Waranica, Andrzej Szweda oraz Jarosław Wojciech.

Zarządzeniami z dnia 27 grudnia 2012 r. sprawy te połączone zostały celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, przy czym w dalszym toku postępowania, wobec nieuiszczenia opłaty należnego wpisu sądowego, postanowieniem z dnia 11 lutego 2013 r. skargi Andrzeja Szwedy oraz Jarosława Wojciecha zostały odrzucone.

Skarżąca Róża Niesyto-Waranica, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, decyzji tej zarzuciła naruszenie art. 8 w zw. z art. 107 § 3 K.p.a. poprzez nieodniesienie się od wszystkich zarzutów odwołania, art. 6, art. 7 K.p.a. w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez przyjęcie, iż to biegły lub autor kwalifikacji dokonuje ustaleń czy inwestycja wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z dnia 4 listopada 2010 r. poprzez odstępianie od jego analizy w sytuacji, w której ma on zastosowanie w sprawie, art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko

poprzez nieustalenie faktycznego zasięgu oddziaływania pola elektromagnetycznego, wobec nieuwzględnienia supozycji energii wysokiej częstotliwości, art. 7 do art. 9 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego zwanego dalej w skrócie K.p.a. w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez nieokreślenie faktycznej mocy (EIRP anten), które podlegają zsumowaniu, jeżeli ich azymuty się nakładają oraz wobec braku samodzielnej oceny materiału dowodowego, lecz oparcie decyzji o ustalenia poczynione przez inne osoby oraz niewskazanie, jaki przepis odrębny był podstawą do ustalenia obszaru oddziaływania inwestycji oraz czy uwzględniono moce maksymalne anten według danych katalogowych, art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 63 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy Prawo budowlane w zw. z art. 140, 143 i 144 Kodeksu cywilnego oraz art. 21 Konstytucji i art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 63, poz. 284 ze zm.) poprzez niedokonanie ich analizy w sytuacji, w której inwestycja wprowadza ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko i argumentację.

Pismem z dnia 22 maja 2013 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie wystąpiło o dopuszczenie organizacji do udziału w prowadzonym postępowaniu na podstawie art. 33 § 2 P.p.s.a. W złożonym wniosku, odnosząc się do zaskarżonej decyzji, Stowarzyszenie podtrzymało stanowisko zaprezentowane przez skarżącą, wskazując na fakt naruszenia przez zaskarżoną decyzję zarówno przepisów procedury administracyjnej, jak również ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 54 ust. 1, art. 52 ust. 2 pkt 1).

Na rozprawie w dniu 29 maja 2013 r. Sąd dopuścił Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie do udziału w niniejszym postępowaniu na prawach uczestnika postępowania. Prezes Stowarzyszenia wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji pottrzymał swojej stanowisko wyrażone w powyżej wymienionym piśmie z dnia 22

maja 2013 r. Obecni na rozprawie uczestnicy postępowania dołączyli się do stanowiska zaprezentowanego przez prezesa Stowarzyszenia.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniesiona skarga zasługiwała na uwzględnienie, albowiem przeprowadzone badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji wykazało, że jest ona dotknięta uchybieniami uzasadniającymi jej wzruszenie. W ocenie Sądu zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem art. 7, 77 i 80 K.p.a. Zdaniem Sądu za dowolne należy potraktować ustalenia faktyczne mające wprowadzić potwierdzenie w materiale dowodowym, ale nie w pełni kompletnym czy dostatecznie i wnikliwie rozpatrzonym. Sąd podzielając stanowisko skarżącej, że to organ, na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych dokonuje kwalifikacji czy planowana inwestycja wymaga przeprowadzenia postępowania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przeprowadzenie tego postępowania uzależnione jest od oceny, czy przedmiotowa inwestycja zaliczana jest do inwestycji wymienionych w cytowanym powyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jako przedsięwzięcie zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (§ 2) czy też przedsięwzięcie potencjalnie znacząco oddziaływujące na środowisko (§ 3). Organ winien uczynić to na podstawie dołączonej do akt sprawy kwalifikacji przedsięwzięcia. Dokonując analizy zgromadzonej w sprawie dokumentacji, zdaniem Sądu, nie sposób nie zauważyć, że choć planowane zamierzenie inwestycyjne określone zostało jako „Stacja bazowa telefonii komórkowej P4 - składająca się z siedmiu anten sektorowych oraz pięciu anten radioliniowych” zarówno kwalifikacja dołączona do wniosku przez inwestora, jak również kwalifikacja przygotowana przez Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego Sp. z o.o. Ośrodek Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych przedstawiają przedmiotową inwestycję w rozbiciu na cztery i trzy anteny sektorowe. Dokumentacja przygotowana przez Centrum Badań tytułem „Kwalifikacja przedsięwzięcia” obejmuje tylko trzy anteny sektorowe, a kolejne cztery anteny sektorowe objęte zostały dokumentem nazwanym „Uzupełnienie do kwalifikacji przedsięwzięcia”. Nie zostało wyjaśnione dlaczego przedmiotowa kwalifikacja nastąpiła w taki właśnie sposób. Tym niemniej, zdaniem Sądu, trudno w ramach tak zebranego i opracowanego materiału dowodowego jednoznacznie odeprzeć zarzut strony skarżącej, iż uczyniono to w celu omięcia wykazania nakładania się wiązek

antenowych emitowanych przez poszczególne anteny dla określonych kierunków promieniowania. W ocenie Sądu twierdzenia strony skarżącej zdają się potwierdzać bardzo zbieżne azymuty planowanych anten, co przy przedstawieniu ich wszystkich w jednym opracowaniu musiałoby przedstawić obraz anten nachodzących i nakładających się na siebie. Uwzględniając powyższe Sąd doszedł do przekonania, że nie można także nie zaaprobować twierdzeń skarżącej, iż zupełnie pominięto w sprawie przepis § 3 ust. 2 cytowanego powyżej rozporządzenia. Zdaniem Sądu w tych warunkach należy przyznać, że w rezultacie spowodowało to brak jednoznacznego ustalenia faktycznego zasięgu oddziaływania pola elektromagnetycznego o wartościach ponadnormatywnych. W końcowym efekcie nie do odparcia pozostaje zarzut skarżącej, że doprowadziło to do sytuacji, w której organy nie przeprowadziły postępowania w sposób wyczerpujący, wszechstronny i wyjaśniający zawarte w skardze wątpliwości. Sąd podzielił w tym zakresie stanowisko, że brak wskazania metody i sposobu dokonywania takiej oceny w zasadzie uniemożliwia następnie jej kontrolę. Podstawą takiej kwalifikacji winien być dokument, o którym mowa w art. 3 pkt 5 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.

Dalej Sąd wskazał, że przeprowadzona ocena organów uwzględniła jedynie stan aktualny, stwierdzając, iż w zasięgu planowanej inwestycji nie ma żadnej zabudowy, a zatem nie ma problemu występowania miejsc dostępnych dla ludności w określonej odległości. Interpretacja obowiązujących przepisów, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, przeczy takiemu potraktowaniu zagadnienia.

Uwzględniając powyższe rozważania, w ocenie Sądu, brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego we wskazanym wyżej kierunku wskazuje, że zaskarżone rozstrzygnięcie wydane zostało z pominięciem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Dlatego, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej w skrócie „P.p.s.a.”, Sąd uchylił zarówno decyzję zaskarżoną, jak i decyzję ją poprzedzającą.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie zaskarżając go w całości. Zakwestionowanemu wyrokowi zarzucono:

I. na podstawie w art. 174 pkt 2 P.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c P.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. poprzez zastosowanie, w sytuacji gdy ani decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku Białej z dnia 26 października 2012 r., ani utrzymana tym rozstrzygnięciem decyzja Wójta Gminy Miedźna z dnia 5 września 2012 r. nie naruszały przepisów prawa materialnego, o których mowa w podstawach kasacyjnych numer od 5 do 7 w stopniu który miał wpływ na wynik sprawy, ani ww. przepisów postępowania administracyjnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy;
 2. art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez niezawarcie w uzasadnieniu skarżonego wyroku wyjaśnienia, z jakich względów przy kwalifikowaniu przedmiotowego przedsięwzięcia do mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy stosować przepis, o którym w podstawie kasacyjnej numer 6 i 7, a ponadto brak w uzasadnieniu wyroku precyzyjnych, zgodnych z przepisami prawa wskazań, co do dalszego postępowania;
 3. normy art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) w zw. z art. 3 § 1 P.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie, tj. nieprawidłowe spełnienie funkcji kontrolnej, gdyż pomimo braku naruszenia przepisów prawa przez organ administracji publicznej pierwszej i drugiej instancji Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wspomnianym wyroku uchylił obie ww. decyzje;
- II. na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego:
1. normy § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.) poprzez przyjęcie, iż wspomniany przepis nakłada obowiązek uwzględnienia „(...) nakładania się wiązek antenowych emitowanych przez poszczególne anteny dla określonych kierunków promieniowania (...)” w sytuacji, gdy wspomniane przepisy prawa nakazują wyznaczać równoważną moc promieniowania izotropowo wyznaczonej dla pojedynczej anteny, a także błędną wykładnię zwrotu „miejsca dostępne dla ludności” stanowiącego część składową tego przepisu;
 2. § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez zastosowanie (uznanie, iż organ

pierwszej i drugiej instancji winien był zastosować normę prawną wynikającą z tego przepisu), pomimo że przepis § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 wzmiankowanego rozporządzenia wyraźnie wskazuje na konieczność wzięcia pod uwagę równoważnej mocy promieniowania izotropowo wyznaczonej dla pojedynczej anteny, jako podstawy zakwalifikowania instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, do rzędu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a ponadto nie zostały spełnione przesłanki wskazane w jednym z trzech punktów tego paragrafu, tj. nie jest to przedsięwzięcie polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu, ani też na terenie zakładu, na którym ma być realizowane planowane przedsięwzięcie, nie ma zrealizowanego innego przedsięwzięcia tego samego rodzaju, którego parametry charakteryzujące jego skalę należałoby z nim sumować;

3. art. 3 pkt 5 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 poprzez uznanie, iż „podstawą takiej kwalifikacji winien być dokument, o którym mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko”;

Mając na uwadze powyższe wnosząca skargę kasacyjną Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zwrot kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pismem z dnia 4 czerwca 2015 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawiło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia”.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu nieważność postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje zgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem materialnym i procesowym w granicach skargi kasacyjnej. Dokonując tej kontroli Sąd nie jest uprawniony do badania ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia wykraczającej poza ramy wyznaczone

zarzutami skargi kasacyjnej. Oznacza to związanie zarzutami i wnioskami skargi kasacyjnej. A zatem zakres rozpoznania sprawy wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

W niniejszej sprawie żadna z wymienionych w art. 183 § 2 P.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zaistniała, wobec czego Naczelny Sąd Administracyjny przeszedł do zbadania zarzutów kasacyjnych.

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie wprawdzie zawiera częściowo usprawiedliwione podstawy zaskarżenia, niemniej jednak nie zasługiwała ona w całości na uwzględnienie, albowiem wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego orzeczenie odpowiada prawu mimo błędnego uzasadnienia, gdy nie ulega wątpliwości, że po usunięciu błędów zawartych w uzasadnieniu sentencja nie uległaby zmianie. W tej sprawie właśnie uchylenie przez Sąd pierwszej instancji zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji było niewątpliwie słuszne, choć zostało oparte w części na niewłaściwych przepisach. Naczelny Sąd Administracyjny w takiej sytuacji oddala skargę kasacyjną, wskazując zarazem w uzasadnieniu orzeczenia, że zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, co jednocześnie powoduje, iż ocena prawna wyrażona w tymże kwestionowanym uzasadnieniu przestaje wiązać, a wiążąca – zarówno dla organów administracji, jak i dla sądów administracyjnych – staje się ocena prawna, względnie wskazania co do dalszego postępowania, zawarte w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. H. Filipczyk, glosa do wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II FSK 2057/09, POP 2011, z. 5, poz. 429).

Przechodząc do wyjaśnienia przesłanek oddalenia wniesionej w tej sprawie skargi kasacyjnej podkreślić na wstępie należy, iż na tle niniejszej sprawy wyłaniający się spór sprowadzał się do określenia, czy budowa przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej składającej się z siedmiu anten sektorowych oraz pięciu anten radioliniowych w Grzawie przy ul. Wiejskiej, na działce nr 1928/37, wymagała uprzedniego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Prawidłowo więc Sąd pierwszej instancji uznał, iż zasadnicze znaczenie odgrywa ustalenie, czy przedsięwzięcie to należy do kategorii „mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” (§ 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco

oddziaływać na środowisko) lub „mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko” (§ 3 ust. 1 pkt 8 tego rozporządzenia).

Z powyższych przepisów rozporządzenia wynika, że do parametrów technicznych stacji bazowej telefonii komórkowej decydujących o wpływie na środowisko należą: 1) rodzaj anteny - instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne; 2) liczba anten; 3) moc promieniowania poszczególnych anten; 4) emisja pola elektromagnetycznego przez poszczególne anteny; 5) odległość instalacji od miejsc dostępnych dla ludzi, a zatem konkretne umiejscowienie inwestycji na terenie objętym wnioskiem, 6) występowanie na obiekcie realizowanej lub zrealizowanej instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej. Dopiero określenie tych poszczególnych parametrów technicznych inwestycji i ustalenie okoliczności jej lokalizacji (np. wobec miejsc dostępnych dla ludzi) pozwoli na dokonanie kwalifikacji inwestycji względem uwarunkowań środowiskowych (podobnie NSA w wyroku dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 104/13, publikowany na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Niewątpliwie kwalifikacji czy planowana inwestycja wymaga przeprowadzenia postępowania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokonuje się na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych, a w tej sprawie uczyniono to na podstawie dołączonej do akt sprawy kwalifikacji przedsięwzięcia. Jednakże, co prawidłowo podniesiono w zaskarżonym wyroku, dokonując analizy zgromadzonej w sprawie dokumentacji nie sposób nie zauważyć, że choć planowane zamierzenie inwestycyjne określone zostało jako „Stacja bazowa telefonii komórkowej „P4” - składająca się z siedmiu anten sektorowych oraz pięciu anten radioliniowych”, zarówno kwalifikacja dołączona do wniosku przez inwestora, jak również kwalifikacja przygotowana przez Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego Spółka z o.o. Ośrodek Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych przedstawiają przedmiotową inwestycję w rozbiciu na cztery i trzy anteny sektorowe w zależności od ich standardu (UMTS bądź GSM). Dokumentacja przygotowana przez Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego Spółka z o.o. Ośrodek Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych, jak zaakcentował to Sąd pierwszej instancji, tytułem „Kwalifikacja przedsięwzięcia” obejmuje tylko trzy anteny sektorowe, a kolejne cztery anteny sektorowe objęte zostały dokumentem nazwanym „Uzupełnienie do kwalifikacji przedsięwzięcia”. Należy w pełni podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, iż nie

zostało wyjaśnione, w okolicznościach niniejszej sprawy, dlaczego przedmiotowa kwalifikacja nastąpiła w taki właśnie sposób. Niezrozumiałe jest takie dzielenie dla jednej inwestycji poszczególnych anten w ramach ich standardów, gdy tymczasem niezbędne i celowe jest opracowanie takiej kwalifikacji przedsięwzięcia dla całego zamierzenia składającego się przecież aż z siedmiu anten sektorowych (bez potrzeby ich dzielenia), aby móc w sposób niebudzący wątpliwości ustosunkować się do zarzutu stron ewentualnego nakładania się wiązek antenowych emitowanych przez poszczególne anteny dla określonych kierunków promieniowania, co - jak zaznaczono w kwestionowanym orzeczeniu - mogą potwierdzać bardzo zbieżne azymuty planowanych anten, co przy przedstawieniu ich wszystkich w jednym opracowaniu musiałoby przedstawić obraz anten nachodzących i nakładających się na siebie.

Poza tym prawidłowe jest stanowisko Sądu pierwszej instancji co do potrzeby uzupełnienia oceny organów w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia w zakresie określenia „miejsc dostępnych dla ludności”, czy projektowana stacja bazowa telefonii komórkowej nie spełnia kryteriów do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, albowiem obszar wzdłuż osi głównych wiązek promieniowania anten będzie przebiegał przez miejsca dostępne dla ludności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uznał, że przeprowadzona ocena organów uwzględniała jedynie stan aktualny, a zatem nie ma problemu występowania miejsc dostępnych dla ludności w określonej odległości. Generalnie przyjęto w tej sprawie, iż planowana inwestycja występuje w terenie niezabudowanym, lecz fakt ten nie zwalniał organów w dokonaniu niezbędnych w tym zakresie ustaleń.

Przede wszystkim, jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przez określenie miejsc dostępnych dla ludności o jakich stanowi norma art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w kontekście oddziaływania na nie pól elektromagnetycznych należy rozumieć oddziaływanie takich pól zarówno na tereny, na których istnieje legalnie wzniesiona zabudowa z przeznaczeniem na pobyt ludzi, jak i na tereny, na których taka zabudowa może być wznoszona zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym – patrz wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 104/13 (publikowany na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl). Tak więc przez zwrot „miejsca dostępne dla ludności” należy rozumieć miejsca, gdzie choćby potencjalnie

może powstać zabudowa zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z ustaleniami prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie w tej sprawie dla terenu Gminy, gdzie ma być lokalizowana sporna inwestycja, nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie jest to przeszkoda do czynienia takich ustaleń o jakich wyżej mowa, albowiem wówczas niezbędne jest dokonanie ustaleń co do aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości, jak też możliwego sposobu wykorzystania takiego niezabudowanego terenu. Takich ustaleń w niniejszej sprawie brak.

Obie wyżej przedstawione kwestie jako niewyjaśnione w tym postępowaniu już w pełni uzasadniały zastosowanie konstrukcji z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a., albowiem zaskarżona decyzja jak i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane z naruszeniem przywołanych przez Sąd pierwszej instancji w motywach kwestionowanego orzeczenia przepisów art. 7, 77 i 80 K.p.a.

Natomiast prawidłowo wskazuje skarga kasacyjna na wadliwe przywołanie w motywach zaskarżonego wyroku przez Sąd pierwszej instancji przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jak również art. 3 pkt 5 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, które to przepisy nie miały zastosowania w przedmiotowej sprawie, zatem wskazywanie na ich naruszenie nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia na obecnym etapie tego postępowania.

Należy zgodzić się ze skarżącą kasacyjnie Spółką, iż w rozpoznawanej sprawie dotyczącej lokalizacji inwestycji celu publicznego - stacji bazowej telefonii komórkowej, nie ma zastosowania przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Norma ta dotyczy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast w tej sprawie w pierwszej kolejności należy wyjaśnić czy planowana inwestycja zalicza się w szczególności do takich właśnie inwestycji, jak też czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko. Poza tym, aby norma ta miała zastosowanie w sprawie muszą zaistnieć przesłanki, dotyczące rozbudowy, przebudowy, montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia, muszą być co najmniej dwa

przedsięwzięcia tego samego rodzaju, a oba przedsięwzięcia muszą być połączone na terenie jednego zakładu lub obiektu. Jednak żaden z wymienionych wyżej warunków nie zaistniał w niniejszej sprawie, stąd nie uzasadniało to potrzeby zastosowania cytowanego wyżej przepisu. Wadliwie więc Sąd pierwszej instancji uznał, iż norma ta powinna mieć zastosowanie w niniejszej sprawie.

Podobnie wadliwie uznano w zaskarżonym wyroku, iż podstawą do kwalifikacji czy mamy w tej sprawie do czynienia z inwestycją mogącą zawsze znacząco bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko powinien być dokument o jakim mowa w art. 3 pkt 5 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, a dokumentem tym jest karta informacyjna przedsięwzięcia. Przypomnieć jedynie należy, iż w określonych sytuacjach możliwe jest wymaganie takiego dokumentu o jakim mowa w ww. normie. W szczególności przepis art. 63 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 3 października 2008 r. stanowi o tym, iż właściwy organ stwierdza w drodze postanowienia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia potencjalnie mogącego oddziaływać na środowisko. Postanowienie to wydawane jest po zasięgnięciu opinii organów o jakich mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, przy czym to organ zasięgający opinii przedkłada właśnie kartę informacyjną przedsięwzięcia - art. 64 ust. 2 pkt 2 cytowanej ustawy. Natomiast wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu (art. 69 ust. 1 ww. ustawy). Zakres raportu ustala się w drodze postanowienia i to organ zasięgający opinii co zakresu raportu przedkłada kartę informacyjną przedsięwzięcia (patrz art. 69 ust. 3 w zw. z art. 70 ust. 2 pkt 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 3 października 2008 r.). Powyższe przypadki nie miały zastosowania w tym postępowaniu, a przede wszystkim to, co już wyżej wskazano, podstawowe znaczenie ma dopiero ustalenie czy w tej sprawie wymagane jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko.

Niemniej jednak wskazane wyżej wadliwości w orzeczeniu Sądu pierwszej instancji nie mogły doprowadzić do eliminacji z obrotu zaskarżonego wyroku, gdyż to zostało przesądzone już we wstępnej części tego uzasadnienia, albowiem

zaskarżony wyrok co do zasady odpowiada prawu.

Nawet przy częściowo błędnym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie jest usprawiedliwiony w tej sprawie zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 P.p.s.a. Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r. sygn. akt II FPS 8/09 publikowany ONSAiWSA 2010/3/39, Prok.i Pr.-wkł. 2011/6/44, ZNSA 2010/2/122-128, przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia. Kwestionowane orzeczenie zawiera niezbędne rozważania w tym zakresie.

Wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 141 § 4 P.p.s.a. także w sytuacji, gdy sporządzone jest ono w taki sposób, że niemożliwa jest kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku. Funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli (patrz wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012r. sygn. akt II OSK 1485/11, LEX nr 1367293).

Zaskarżone orzeczenie wskazuje na przesłanki, które w części okazały się prawidłowe, co pozwoliło Sądowi pierwszej instancji na wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji. Ponadto w tym zakresie, co podniesiono we wcześniejszych rozważaniach, kwestionowane rozstrzygnięcie pozwala na poznanie motywów, którymi kierował się Sąd pierwszej instancji wydając zaskarżony wyrok. Z uzasadnienia tego, wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie, wynika, w jakim zakresie należy uzupełnić prowadzone postępowanie, przy czym przedmiotowy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego modyfikuje te wytyczne, wskazując, iż nie jest uzasadnione żądanie od inwestora karty informacyjnej przedsięwzięcia, jak też nie jest właściwe nakazywanie stosowania w tej sprawie przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.

Powołany zaś jako zarzut naruszenia przepisów postępowania art. 1 § 1 i 2

ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych ma charakter ustrojowy. Określa on jedynie kryterium, pod jakim sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej. Wydanie wyroku niezgodnie z oczekiwaniem strony nie może być utożsamiane z uchybieniem powołanej normie. Nie ma bowiem żadnych podstaw do przyjęcia, że Sąd pierwszej instancji nie dokonał kontroli działalności administracji publicznej oraz, że badanie to przeprowadził w innym aspekcie niż zgodność z przepisami, które w sprawie miały zastosowanie. Niezależnie od tego zauważyć należy, że powołany wyżej art. 1 § 1 i 2 wyznacza jedynie ramy sądowej kontroli.

Przede wszystkim należy jednak zaznaczyć, iż Sąd pierwszej instancji przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej decyzji, a to, iż wydał wyrok, który został zakwestionowany skargą kasacyjną, nie oznacza naruszenia ww. normy ustrojowej.

Dlatego też należało oddalić wniesioną skargę kasacyjną, albowiem mimo częściowo błędnego uzasadnienia zaskarżony wyrok, co do zasady, odpowiada prawu. To zaś nakazywało zastosować przepis art. 184 P.p.s.a.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Majewska

starszy inspektor sądowy