



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Irla

Sędziowie WSA: Magda Francisz

Beata Łomnicka (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Dorota Solarz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 września 2015 r.

sprawy ze skargi Ewy Staszak

na decyzję Wojewody Małopolskiego

z dnia 10 stycznia 2013 r., znak: WI- I.7840.7.265.2012.JS

w przedmiocie uchylecia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji;
- II. zasądza od Wojewody Małopolskiego na rzecz skarżącej Ewy Staszak kwotę 457 (czterysta pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Starszy Sekretarz Sądowy

Jolanta Adamska

Uzasadnienie

Starosta Krakowski decyzją z dnia 11 października 2012 r. na podstawie art. 151 § 1pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. orzekł o odmowie uchylenia własnej decyzji ostatecznej z dnia 25 marca 2011 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej KRA2020-E, składającej się ze stalowej wieży kratowej o wysokości 55,45 m, anten radioliniowych, urządzeń sterujących pracą anten oraz przyłącza energetycznego - na działce nr 6 w miejscowości Widoma, gm. Iwanowice. Organ ustalił, że wnioskodawcy, tj. Ewa i Sławomir Staszak, nie posiadają statusu strony postępowania, gdyż ich działka nr 5/5 znajduje się poza obszarem oddziaływania inwestycji.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła Ewa Staszak.

Wojewoda Małopolski decyzją z dnia 10 stycznia 2013 r. nr WI.I.7840.7.265.2012.JS utrzymał zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał, że zaskarżona decyzja zawiera bardzo obszerne uzasadnienie, które w szczególności odnosi się do analizy ustalenia stron postępowania w aspekcie stwierdzonych ponadnormatywnych oddziaływań pola elektromagnetycznego. Organ I instancji ustalił strony postępowania m.in. na podstawie art. 28 ust. 2 oraz art. 3 pkt 20 ustawy prawo budowlane, określając obszar oddziaływania inwestycji w oparciu o przepisy ochrony środowiska, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzenia dotrzymania tych poziomów, które reguluje standardy jakości środowiska w zakresie PEM ustalone w porozumieniu z właściwym Ministrem Zdrowia, a także 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, uwzględniając parametry pracy anten oraz miejsca dostępne dla ludności – zgodnie z definicją art. 124 ust. 2 ustawy poś: „Przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem

miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego”.

Wojewoda podniósł, że pojęcie miejsc dostępnych dla ludności występuje w obu rozporządzeniach, lecz te akty prawne służą dwóm różnym celom. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. określono dopuszczalne gęstości mocy promieniowania dla miejsc dostępnych dla ludności. Ustalając zgodność z tymi przepisami, obowiązkiem organu jest więc zbadanie (oszacowanie) czy rozkład gęstości mocy pola w przestrzeni o wartości większej lub równej $0,1 \text{ W/m}^2$ (wyznaczony dla zakresu częstotliwości PEM od 300 MHz do 300 GHz - tab. Nr 2 w zał. Nr 1 rozporządzenia) pokrywał się z miejscami dostępnymi dla ludności. W przypadku stwierdzenia takich miejsc, planowana inwestycja byłaby niezgodna z przepisami prawa i nie mogłaby uzyskać pozwolenia na budowę. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. służy natomiast jedynie ustaleniu, czy inwestycja należy do katalogu przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Organ odwoławczy wskazał, że Starosta, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawdził zgodność projektu budowlanego m.in. z wymogami ochrony środowiska, opierając się w całości na wnioskach z dwóch opracowań weryfikacyjnych dla anten według rozporządzenia Rady Ministrów z 2004 r. (zmienionego w 2007 r.), wykonanych przez inwestora w grudniu 2009 r., z których wynika, że na wieży zostaną zainstalowane 3 pary anten sektorowych w trzech azymutach o różnym nachyleniu oraz anteny emitujące radiolinie. Rozkłady pól elektromagnetycznych o wartościach wyższych niż dopuszczalne (tj. o gęstości mocy pola powyżej $0,1 \text{ W/m}^2$) zawierają się w obszarach zlokalizowanych w przestrzeni w obrębie działki nr 6, na której zlokalizowana jest stacja. Opracowania kwalifikacyjne wykonane przez inwestora: „Wyniki weryfikacji dla anten wg Rozporządzenia Rady Ministrów (...)” wykonane odrębnie dla anten Kathrein 742215 zlokalizowanych w sektorach A, B, C oraz anten Kathrein: 80010306 i 80010304 zlokalizowanych w sektorach G, H, I zawierają obliczenia rozkładów natężeń pól elektromagnetycznych w otoczeniu stacji bazowych z wykorzystaniem podstawowej zależności pomiędzy gęstością mocy pola (gęstość strumienia energii elektromagnetycznej), równoważną mocą promieniowaną izotropowe, odległością od anteny i funkcją tłumienia gęstości mocy pola elektromagnetycznego przy zmianie kąta odchylenia od kierunku maksymalnego promieniowania. Metoda ta jest uproszczoną, powszechnie

stosowaną metodą obliczeń rozkładów PEM w otoczeniu stacji bazowych, zgodną z normą PN-EN 62311:2010 „Ocena urządzeń elektronicznych i elektrycznych w odniesieniu do ograniczeń ekspozycji ludności w polach elektromagnetycznych (0 Hz - 300 GHz)”. Z literatury fachowej wiadomo, że jest to model fali kulistej, która odpowiada hipotetycznemu punktowemu źródłu promieniowania.

Odnosząc się do zarzutów odwołania, Wojewoda wyjaśnił, że Starosta nie miał, wynikającego z przepisów prawa, obowiązku weryfikacji przedstawionych przez inwestora obliczeń dokumentujących zasięg ponadnormatywnych oddziaływań w oparciu o swoje obliczenia lub niezależną ekspertyzę. Wskazał, że obowiązujące przepisy nie zawierają jednoznacznych dyspozycji co do zakresu materiałów dokumentujących zasięgi PEM. Wyznaczony obszar skutkowało ustaleniem stron postępowania, zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane. W ocenie Wojewody, przeprowadzona w świetle powołanych wyżej przepisów analiza sprawy wskazuje, że wnioskujący o wznowienie postępowania, tj. Ewa i Sławomir Staszak, posiadający tytuł prawny do działki nr 5/5 w miejscowości Widoma, nie są stronami postępowania zakończonego decyzją Starosty Krakowskiego z dnia 25 marca 2011 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, albowiem ich nieruchomości nie znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego.

Organ wskazał, że zasięgi obszarów o gęstości mocy pola większej lub równej wartości $0,1 \text{ W/m}^2$ generowane za pośrednictwem anten stanowią obszary niedostępne dla ludzi (również brak jest obiektów w których mogliby przebywać ludzie) i zlokalizowane są w przestrzeni w obrębie działki nr 6 w Widomej. Z analizy opracowania: „Wyniki weryfikacji dla anten (...)”, w którym zobrazowano graficznie obszary w płaszczyźnie poziomej i pionowej rozkładu pól elektromagnetycznych dla projektowanych anten sektorowych, wynika, że:

1. maksymalny zasięg obszaru pola elektromagnetycznego o gęstości mocy powyżej $0,1 \text{ W/m}^2$ wynosi w poziomie 40,88m i występuje dla anteny sektorowej typu Katherin 742 215 o mocy EIRP 2100 W, nie przekracza on granic działki inwestycyjnej nr 6 w Widomej,
2. najmniejsza odległość od poziomu terenu do najniżej położonego w przestrzeni punktu obszaru promieniowania elektromagnetycznego o gęstości mocy wyższej niż $0,1 \text{ W/m}^2$ została obliczona dla anteny sektorowej typu Katherin 742 215 o mocy EIRP

2100 W i wynosi 38,8 m, a więc znajduje się na wysokości, gdzie nie ma miejsc dostępnych dla ludności.

Z tego względu organ uznał, że nie ziszcila się przesłanka stanowiąca podstawę do wznowienia postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 4 kpa, gdyż Ewie Staszak (współwłaścicielce działki nr 5/5) nie przysługuje przymiot strony.

W dalszej części uzasadnienia organ odwoławczy, odnosząc się do zawartych w odwołaniu zarzutów, wskazał m.in., że wnioskodawca miał możliwość podważenia wyżej wymienionych ustaleń, uzyskując niezależną ekspercką opinię dotyczącą oddziaływania przedmiotowej stacji bazowej.

Na powyższą decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, złożyła Ewa Staszak podnosząc, że nieruchomość będąca jej własnością leży w obszarze oddziaływania inwestycji objętej pozwoleniem na budowę i obszarze oddziaływania ponadnormatywnego pola elektromagnetycznego.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o oddalenie skargi. podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

Wyrokiem z dnia 24 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 354/13, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu skargi Ewy Staszak na decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 10 stycznia 2013 r. nr WI-I.7840.7.265.2012.JS w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę - uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

WSA w Krakowie w uzasadnieniu podkreślił między innymi, że pojęcie strony postępowania administracyjnego określone w art. 28 kpa zostało zawężone w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia budowę przez przepis art. 28 ust. 2 ustawy prawo budowlane, zgodnie z którym są nimi: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Z kolei, w myśl art.3 pkt 20 ustawy prawo budowlane ilekroć w ustawie jest mowa o obszarze oddziaływania obiektu należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu.

Sąd przypomniał, że w rozpoznawanej sprawie obszar oddziaływania obiektu ustalony przez organy prowadzące postępowanie, zamyka się ich zdaniem w granicach działki nr 6 w miejscowości Widoma gm. Iwanowice (działka obejmująca teren planowanej inwestycji), ponieważ maksymalny zasięg obszaru pola elektromagnetycznego o gęstości mocy powyżej $0,1 \text{ W/m}^2$ (dla anteny sektorowej typu Katherin 742 215 o mocy EIRP 2100 W) wynosi w poziomie 40,88 m, nie przekraczając granic działki. W zaskarżonej decyzji wskazano również, że najmniejsza odległość od poziomu terenu do najniżej położonego w przestrzeni punktu obszaru promieniowania elektromagnetycznego o gęstości mocy wyższej niż $0,1 \text{ W/m}^2$ (obliczona dla anteny sektorowej typu Katherin 742 215 o mocy EIRP 2100 W) wynosi 38,8 m, a więc znajduje się na wysokości, gdzie nie ma miejsc dostępnych dla ludności. Sąd uznał, iż z powyższego wynika, że pola elektromagnetyczne o przekroczonych wartościach przechodzą przez działki sąsiednie, ale rozchodzą się na znacznych wysokościach nad poziomem terenu.

Zdaniem Sądu, prawidłowo wyznaczony na potrzeby niniejszej sprawy obszar oddziaływania stacji bazowej powinien obejmować działkę skarżącą, bowiem nad nią zlokalizowane są strefy o gęstości mocy pola większej niż $0,1 \text{ W/m}^2$ i bez znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie jest to czy promieniowanie to przebiega na znacznej wysokości nad poziomem terenu (38 m). Kwestia przebiegu i mocy promieniowania nad poziomem terenu jest istotna dla ustalenia czy inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko było albo mogło być wymagane.

Sąd wskazał, że w przedmiotowym postępowaniu organ administracyjny powinien w szczególności poddać analizie, czy budowa stacji bazowej nie ograniczy w przyszłości możliwości zagospodarowania działek znajdujących się w obszarze o przekroczonym wskaźniku gęstości mocy. Sąd stwierdził, że obowiązkiem organu było wnikliwe przeanalizowanie wszelkich ograniczeń i uciążliwości jakie mogą wiązać się z planowaną inwestycją i w ten sposób określenie podmiotowego zakresu postępowania. WSA podkreślił, że obiekt budowlany jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej niewątpliwie wprowadza ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich, a zatem organy administracji rozpoznając sprawę ponownie powinny ustalić, jakie nieruchomości znajdują się w obszarze, w zasięgu którego występują ponadnormatywne natężenia pola wyznaczone dla anten sektorowych (bez względu

na ich odległość od ziemi) i czy realizacja danego zamierzenia inwestycyjnego nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a więc czy planowana inwestycja nie spowoduje naruszenia istoty prawa własności, w tym przypadku przez możliwa promieniowania w miejscach dostępnych dla ludzi.

Zdaniem Sądu, wyjaśnienie okoliczności niezbędnych dla wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu nie może budzić wątpliwości, bowiem jest podstawą do ustalenia stron postępowania administracyjnego. W tym zakresie sąd uznał, że również uzasadnienie zaskarżonej decyzji jak i decyzji organu pierwszej instancji nie odpowiadają wymogom art. 107 § 3 kpa.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Pełnomocnik Spółki wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy WSA w Krakowie do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

I. Naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa. w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 kpa, poprzez przyjęcie, że organy II instancji nie przeprowadziły wyczerpującego postępowania dowodowego i błędnie ustaliły okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, podczas gdy postępowanie administracyjne było prowadzone zgodnie z tymi przepisami, a organy te prawidłowo ustaliły i wnikliwie uzasadniły wyznaczenie obszaru oddziaływania przedmiotowego obiektu oraz związany z nim krąg stron postępowania,

2. art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 ppsa oraz art. 141 § 4 ppsa z uwagi na nieprzeprowadzenie właściwej kontroli sądowej działalności organów administracji, co przejawia się brakiem wskazania przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dowodów, na podstawie których poczynił odmiennie od organów obydwu instancji ustalenia co do zasięgu obszaru pola elektromagnetycznego o wartości gęstości mocy przekraczającej 0,1 W/ m² oraz jakie konkretne ograniczenia w zagospodarowaniu działek sąsiednich powoduje przedmiotowa inwestycja Spółki, podczas gdy z materiału dowodowego sprawy wynika, że obszar ten nie wykracza poza działkę nr 6,

na której zrealizowana jest przedmiotowa inwestycja i nie będzie zlokalizowany nad działkami sąsiednimi,

3. art.145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ppsa poprzez zastosowanie i uwzględnienie skargi, podczas gdy w postępowaniu administracyjnym przez organem I, jak i II instancji nie miały miejsca naruszenia przepisów prawa materialnego ani przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy,

4. naruszenie art. 141 § 4 ppsa z uwagi na zamieszczenie w uzasadnieniu wyroku nieumotywowanych i opartych na błędnych, nie mających oparcia w materiale dowodowym sprawy ustaleniach faktycznych wskazań co do dalszego sposobu postępowania organów administracji publicznej przy jej ponownym rozpatrywaniu, które to czynności organy przeprowadziły już w przedmiotowym postępowaniu wyjaśniając, że strefa pola elektromagnetycznego o wartości gęstości mocy przekraczającej $0,1 \text{ W/m}^2$ będzie występować wyłącznie nad terenem działki nr 6 oraz, iż inwestycja Spółki nie ograniczy możliwości zagospodarowania działek sąsiednich.

II. Naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy, tj.:

art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt. 20 i art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego w zw. z załącznikiem nr 1 tabelą 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów, poprzez nieprawidłowe zastosowanie polegające na uznaniu, iż Ewie Staszak winien przysługiwać status strony postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, podczas gdy stanowiąca jej własność działka o nr 5/5 nie znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego, gdyż obszar pola elektromagnetycznego o wartości gęstości mocy przekraczającej $0,1 \text{ W/m}^2$ nie wykracza poza działkę nr 6 na której P4 zrealizowała stację bazową.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że w aktach przedmiotowej sprawy znajduje się projekt budowlany stacji bazowej telefonii komórkowej Play nr KRA2020_E, składający się m.in. z projektu zagospodarowania terenu sporządzonego zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. w oparciu o mapę sytuacyjną-wysokościową w skali 1:1000. Na projekcie zagospodarowania wskazano obszar zasięgu

pól elektromagnetycznych o wartościach większych lub równych $0,1 \text{ W/m}^2$ (nr 10 zgodnie z legendą) oraz oznaczenie działki, nad którą będzie on występował (nr 8 wskazany w legendzie). Spółka podkreśliła, iż mapa ta obejmuje w całości działkę nr 6, na której zrealizowano inwestycję, przy czym strefa zasięgu pól elektromagnetycznych o wartościach większych lub równych $0,1 \text{ W/m}^2$ nie sięga nawet granic tej działki co oznacza, iż nie wystąpi ona na żadnej z działek sąsiednich. Ponadto, w części opisowej projektu zagospodarowania terenu (III pkt 6) zatytułowanym: „Wpływ inwestycji na środowisko” zauważono, iż: - „(...) pola elektromagnetyczne o wartościach wyższych od granicznych określonych dla miejsc dostępnych dla ludzi nie wystąpią w miejscach ich przebywania i zamieszkiwania (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. (...) - projektowana stacja nie będzie uciążliwa dla środowiska i ludzi oraz będzie spełniać wymagania określone w w/w rozporządzeniu”. Skarżąca kasacyjnie wskazała, że szczegółowe informacje w tym zakresie podane są w części opisowej dokumentów prywatnych pn. „Wyniki weryfikacji dla anten (...)” oraz w tabeli numer 1 stanowiącej jego załącznik. Zdaniem Spółki, WSA w Krakowie poczynił szereg błędów w zakresie oceny zgromadzonych dowodów oraz ustalenia stanu faktycznego sprawy. Co więcej, sąd I instancji dokonał ustaleń faktycznych które, w odmienności od ustaleń poczynionych przez organy administracyjne, nie mają żadnego oparcia w materiał procesowym sprawy. Twierdzenie WSA w Krakowie, iż: „prawidłowo wyznaczony na potrzeby niniejszej sprawy obszar oddziaływania stacji bazowej powinien obejmować działkę skarżącej, bowiem nad nią zlokalizowane są strefy o ponadnormatywnej gęstości mocy pola tj. większej niż $0,1 \text{ W/m}^2$ ”, nie znajduje żadnej podstawy w materiale dowodowym sprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Ewa Staszak wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania .

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie do sygn. II OSK 2376/13 uchylił więc zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Administracyjnemu w Krakowie.

Uznając jako uzasadnione zarzuty dotyczące naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 kpa oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p. ppsa oraz art. 141 § 4 ppsa, a w konsekwencji także art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) ppsa, oraz naruszenia art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a) i c) i art. 141 § 4 ppsa, w uzasadnieniu sąd II

instancji podniósł, że WSA prawidłowo wskazał zasadnicze przepisy prawne, które stanowią podstawę do ustalenia kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę lecz, nie podzielił stanowiska organu II instancji w przedmiocie braku statusu strony wnioskujących o wszczęcie postępowania wznowieniowego, tj. Ewie i Sławomirowi Sztaszak, których status w postępowaniu zależy od faktu, czy działka nr 5/5 znajduje się w strefie oddziaływania inwestycji.

NSA podkreślił, że przedmiotem sporu w sprawie był proces prowadzący do stwierdzenia przez WSA, że strefy o gęstości pola elektromagnetycznego większej niż 0.1 W/m^2 emitowane przez stację, są zlokalizowane nad wspomnianą działką nr 5/5. Odnosząc się do tego zarzutu, NSA zgodził się ze skarżącą kasacyjnie, że WSA nie wskazał, na jakich dowodach oparł swój wywód i wyprowadzone wnioski. Sąd I instancji ograniczył się bowiem do stwierdzenia, że „(...) prawidłowo wyznaczony na potrzeby niniejszej sprawy obszar oddziaływania stacji bazowej powinien obejmować działkę skarżącej, bowiem nad nią zlokalizowane są strefy o ponadnormatywnej gęstości mocy pola tj. większej niż $0,1 \text{ W/m}^2$ (...)”. Sąd I instancji nie podważył wiarygodności dokumentacji dostarczonej przez inwestora, uznanej przez organy za prawidłowo przygotowaną. Nie wykazał też, na czym polegał błąd organu w odczytaniu badanych przez organ dokumentów. Sąd również nie wskazał, na jakim dowodzie oparł swoje ustalenie w zakresie faktów istotnych dla wyniku sprawy, które jest odmienne od ustaleń organów. W związku z powyższym, ustalenia sądu I instancji NSA uznało za nieumocowane zaznaczając, że w związku art. 141§ 4 ppsa sąd ma obowiązek w każdym przypadku szczegółowo uzasadnić swoje stanowisko, także dotyczące dokonanych przez organ ustaleń faktycznych.

Sąd II instancji przypomniał, że ustaleń faktycznych dokonuje się w postępowaniu przed organem. Stan faktyczny sprawy jest wynikiem postępowania dowodowego, prowadzonego przez organ zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego. W konsekwencji, kwestionowanie przez sąd stanu faktycznego sprawy ustalonego przez organ powinno polegać na wykazaniu naruszenia przez organ przepisów postępowania administracyjnego. W kompetencjach sądu administracyjnego nie mieści się natomiast dokonywanie samodzielnie ustaleń faktycznych, chyba, że w odniesieniu do faktów powstałych po wydaniu zaskarżonego aktu lub czynności. Zadaniem sądu jest ocena, czy organ dokonał prawidłowych ustaleń, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, zaś w przypadku dojścia do wniosku, że ustalenia te były błędne (nie znajdują oparcia w materiale dowodowym albo materiał

dowodowy nie jest kompletny), sąd administracyjny powinien uchylić zaskarżoną decyzję, celem przeprowadzenia prawidłowego postępowania wyjaśniającego i na tej podstawie dokonania ustaleń faktycznych.

Podsumowując rozważania związane z zarzutem błędnego ustalenia przez sąd I instancji obszaru oddziaływania przedmiotowego obiektu według kryterium gęstości mocy pola elektromagnetycznego, a także niewskazania dowodów, na jakich opart swoje wnioski, NSA stwierdził, że w aktach sprawy znajduje się materiał, który pozwala na ustalenie stanu faktycznego w niniejszej sprawie. Ze wskazanych przez skarżącego kasacyjnie dowodów wynika, w ocenie sądu II instancji, że obszar pola elektromagnetycznego o wartości gęstości mocy ponad $0,1 \text{ W/m}^2$ emitowany przez nadajniki w całości obejmuje teren działki inwestora, nie dochodząc nawet do granic działki Ewy Staszak. NSA nie wiedział, na jakich podstawach odmienne wnioski wyprowadził WSA.

Sąd II instancji nie ustosunkował się do zarzutu naruszenia prawa materialnego, gdyż w jego ocenie w sprawie nie doszło do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego przyjętego przez sąd w zaskarżonym wyroku. Sąd odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania w związku z art. 207 § 2 ppsa.

W związku z przedstawionymi zarzutami NSA wskazał, że sąd I instancji ponownie rozpatrując sprawę winien ocenić przeprowadzone przez organ odwoławczy postępowanie dowodowe wg kryteriów określonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 1 § kpa i wypowiedzieć się, czy na podstawie zebranego materiału organ trafnie dokonał ustalenia stanu faktycznego i, w konsekwencji, czy prawidłowo doszedł do wniosku, że Ewa Staszak nie posiada statusu strony w rozumieniu ust. 2 Prawa budowlanego w niniejszej sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny ponownie rozpoznając sprawę zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej,

przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle powołanego przepisu ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tej decyzji. Ponadto, co wymaga podkreślenia, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (vide: art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej także: p.p.s.a.).

W przedmiotowej sprawie przede wszystkim wskazać jednak należy, iż zgodnie z przepisem art. 190 p.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Przyjmuje się, iż ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego jest wiążąca w sprawie dla sądu pierwszej instancji zarówno wówczas, gdy dotyczy zastosowania przepisów prawa materialnego, jak również przepisów postępowania administracyjnego. Oznacza to, że wojewódzki sąd administracyjny jest obowiązany rozpatrzyć sprawę ponownie, stosując się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach.

W wyroku z dnia 30 kwietnia 2015 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że zadaniem sądu w niniejszej sprawie jest ocena, czy organ dokonał prawidłowych ustaleń, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Wskazał przy tym, że w aktach sprawy znajduje się materiał dowodowy, który pozwala na ustalenie czy skarżącej Ewie Staszak przysługuje legitymacja procesowa do uczestniczenia w postępowaniu w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowy stacji bazowej telefonii komórkowej albowiem ze wskazanych w skardze kasacyjnej dowodów wynika, że obszar pola elektromagnetycznego o gęstości mocy ponad 0,1 W/m² emitowany przez nadajniki w całości obejmuje teren działki inwestora, nie dochodząc nawet do granic działki Ewy Staszak. Z uwagi na powyższe NSA wskazał, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy sąd winien ocenić przeprowadzone przez organ odwoławczy postępowanie dowodowe wg kryteriów określonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 1 § kpa i

wypowiedzieć się, czy na podstawie zebranego materiału organ trafnie dokonał ustalenia stanu faktycznego i, w konsekwencji, czy prawidłowo doszedł do wniosku, że Ewa Staszak nie posiada statusu strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego w niniejszej sprawie.

Przeprowadzone w określonych powyżej ramach 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, art. 77, art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej stojąc na straży praworządności podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl art. 77 Kodeksu organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a w myśl art. 80 – dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego organ ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona. Za dowolne należy więc potraktować ustalenia faktyczne mające wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale nie w pełni kompletnym czy dostatecznie i wnikliwie rozpatrzonym. W odniesieniu do postępowania odwoławczego należy podkreślić, że organ ten ma obowiązek, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, ponownie rozpoznać i rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą orzeczeniem organu pierwszej instancji, przy czym stan faktyczny powinien ustalić nie tylko w oparciu o zebrany już materiał dowodowy, ale także rozszerzając granice tego postępowania na istotne okoliczności faktyczne pominięte przez organ pierwszej instancji. W konsekwencji organ odwoławczy, zgodnie z art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego może przeprowadzić nie tylko na żądanie strony lecz także z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który w pierwszej instancji wydał orzeczenie.

Wskazanych powyżej wymogów, w ocenie Sądu, organy wydające decyzje będące przedmiotem skargi nie dochowały. Należy podkreślić, iż od początku postępowania, czemu wyraz dała skarżąca także w niniejszej skardze, jest kwestia kumulacji pól elektromagnetycznych nierozważona w niniejszej sprawie przez organy administracyjne. Organ odwoławczy w sposób nie budzący wątpliwości postawił tezę,

powołując się na wstępie na treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. , zmienionego w 2007 r., w którym wskazano, że równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona jest dla jednej anteny (§ 2 ust.1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8) , a następnie przywołując rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko , że „ z aktualnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów wynika, że nie należy sumować równoważnej mocy promieniowanej izotropowo niezależnych anten wchodzących w skład tego samego przedsięwzięcia lub różnych przedsięwzięć tzn. że równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna” . Przy czym lwią część uzasadnienia poprzedzająca powyższe stwierdzenie (str. 7 – 9) dotyczy interpretacji przepisów rozp. R.M z dnia 9 listopada 2010 r. , które weszło w życie w dniu 15 listopada 2010 r. W kontekście powyższego trudno ocenić , który akt prawny w ocenie organu odwoławczego miał zastosowanie w niniejszej sprawie i stanowił w istocie podstawę materialnoprawną do ustalenia obszaru oddziaływania projektowanego zamierzenia.

W tym stanie rzeczy w pierwszej kolejności należało więc ustalić jakie przepisy prawa obowiązywały w dacie wszczęcia postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia P4 sp. z o.o. w Warszawie na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na działce nr 6 w miejscowości Widoma, gm. Iwanowice.

Jak wynika z decyzji Starosty Krakowskiego z dnia 25 marca 2011 r. wniosek o pozwolenie na budowę został złożony przez spółkę P4 w dniu 22 grudnia 2009 r. Zatem w dniu złożenia wniosku obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczególnych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. 2004.257.2573). Wprawdzie w dacie wydania przez Starostę Krakowskiego decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 25 marca 2011 obowiązywało już nowe rozporządzenie Rady Ministrów z daty 9 listopada 2010 r., które weszło w życie w dniu 15 listopada 2015 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...) /DZ.U. 213.1397/. Nie mniej w §

4 tego rozporządzenia ustawodawca wskazał, że do postępowań, o których mowa w art. 71 ust. 1 oraz 72 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe. W niniejszej sprawie, z uwagi na treść art. 72 ust. 1 pkt 1, który wskazuje, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę, aktem prawa materialnego stanowiącym podstawę do ustalenia obszaru oddziaływania przedmiotowej stacji bazowej jest zatem rozporządzenie R.M. z dnia 9 listopada 2004r. Z kolei z treści § 4 tego rozporządzenia wynika, że parametry tego samego rodzaju, charakteryzujące skalę przedsięwzięcia i odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położnych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumuje się. Należy podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na konieczność uwzględnienia § 4 rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w sytuacjach analogicznych jak w sprawie niniejszej, w której o kwalifikacji przedsięwzięcia decydują określone parametry (por. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Łodzi z 13 lipca 2010 roku, sygn. akt II SA/Łd 505/10, w Gorzowie Wielkopolskim z 10 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 999/09, w Poznaniu z 16 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1080/10 w Szczecinie z 9 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 633/10 - dostępne w Internecie pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd w składzie, rozpoznającym niniejszą sprawę poglądy te podziela.

Organy administracji publicznej w niniejszej sprawie były zatem zobowiązane do uwzględnienia parametrów wszystkich anten radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych istniejących oraz planowanych w ramach przedmiotowej inwestycji dla dokonania jej właściwej kwalifikacji na tle regulacji przewidzianej w § 2 w ust. 1 pkt 7 i § 3 w ust. 1 pkt 8 powyższego rozporządzenie w brzmieniu nadanym w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. Nr 158, poz. 1105), którym dokonano wdrożenia dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny

skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, str. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 248).

Nie bez znaczenia jest również w niniejszej sprawie, w ocenie Sądu, bezkrytyczna ocena organów administracyjnych w zakresie przedstawionych przez inwestora wyników weryfikacji anten stanowiących załącznik do projektu budowlanego, a co za tym idzie także nie dość dostateczne rozważenie przedłożonej przez skarżącą „oceny eksperckiej (...)” z daty 8 grudnia 2011 r. dotyczącej dokumentacji przedłożonej przez inwestora. Wprawdzie z jej treści wynika, że prawdopodobnie autor ekspertyzy nie dysponował pełną dokumentacją dotyczącą wyników weryfikacji anten, które jak wynika z akt sprawy zostały sporządzone osobno dla trzech anten sektorowych Katherina 742 215 oraz osobno dla dwóch anten Katherina 800 10304 i Katherina 800 1036. Nie mniej poddaje on wątpliwość co do prawidłowego oznaczenia sektorów w jakich działać będą powyższe anteny albowiem istotnie, co wynika z załączonych do obu weryfikacji rysunków oznaczonych nr 1 (K :156 i K: 140) , anteny działać mają w trzech sektorach o azymutach 70° , 190° i 310° , lecz w dokumentacji inwestora sektory dla 3 anten Katherina 742 215 oznaczone są jako sektor A,B i C, natomiast dla 2 anten Katherina 800 10304 i anteny Katherina 800 1036 oznaczone są jako sektor G, H i I. Autor ekspertyzy wskazuje, że brak ujednoczenia oznaczeń sektorów w tabelach i na poszczególnych rysunkach budzi wątpliwości dotyczące rzetelności przeprowadzonych obliczeń numerycznych. Powyższe wątpliwości potwierdza załączona do dokumentacji „Konfiguracja anten i urządzeń lokalizacji wieży” (K: 141). Z tabeli tam zawartej wynika nie tylko fakt działania anten w trzech sektorach, ale z rysunku dotyczącego anten sektorowych wynika, że są one połączone w pary, czyli w każdym sektorze o określonym azymucie działać ma para anten. W związku z tym, w ocenie Sądu zachodzi poważna wątpliwość co do rzetelności przedstawionych weryfikacji. Dlatego, że Sąd nie dysponuje wiedzą specjalną, ani też organy administracyjne, w ocenie Sądu zachodzi konieczność wyjaśnienie przez inwestora tudzież powołanego biegłego czy prawidłowym jest sporządzenie dwóch osobnych weryfikacji anten miast jednej dla wszystkich sześciu anten sektorowych przewidzianych w tym przedsięwzięciu, z uwzględnieniem również faktu, że w każdym sektorze o określonym azymucie pracują dwie anteny a nie jedna. Wówczas opracowanie musiałoby przedstawiać i dotyczyć anten nachodzących i nakładających się na siebie. Należy przy tym zauważyć, że z

rozporządzenia R.M z dnia 9 listopada 2004 r. z § 2 ust. 1 pkt 7 wynika wprawdzie, że równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny, nie mniej z uwagi na stan faktyczny w niniejszej sprawie należy wyjaśnić, jak przedstawia się moc promieniowana izotropowo w przypadku dwóch anten działających w jednym sektorze o tym samym azymucie albowiem nie można przyjąć w tej sytuacji, że każda z nich działa niezależnie. W dalszej zaś kolejności będzie rzeczą organów rozważenie i wszechstronna ocena zgromadzonych dowodów, na podstawie których dokonają ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności.

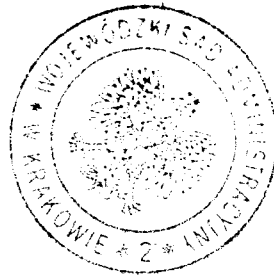
W podsumowaniu stwierdzić należy, że pomijając przy rozpoznaniu sprawy dyspozycję § 4 rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko zarówno organy obu instancji z naruszeniem zasad wynikających z art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a. nie poczyniły w sprawie niniejszej ustaleń istotnych w świetle brzmienia tego przepisu. To uchybienie jako związane bezpośrednio z kwestią ustalenia obszaru oddziaływania przedmiotowej inwestycji rzutuje na prawidłowość ustaleń koniecznych dla właściwego zastosowania art. 28 ust. 2 - ustawy Prawo budowlane, jak również oceny, czy w sprawie została spełniona przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wskazane wyżej uchybienia przepisom prawa materialnego oraz przepisom postępowania stwarzają podstawę do uchylenia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. "a " i " c " p.p.s.a., przy odstąpieniu od dalej idącej kontroli prawidłowości zastosowania w niniejszej sprawie prawa materialnego. Taka kontrola, następuje dopiero po ustaleniu rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, w odniesieniu "do którego mają znaleźć zastosowanie normy prawa materialnego w niewadliwie przeprowadzonym postępowaniu (por. wyrok NSA z 10.02.1981 r., SA 910/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 7 oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz pod red. T. Wosia , WP LexisNexis W-wa 2005 str. 145 t. 14), zaś w sprawie niniejszej z uwagi na uprzednio wskazane wady obu decyzji jest ona bezprzedmiotowa.

Przy ponownym więc rozpoznaniu sprawy organy administracji architektoniczno-budowlanej winny uwzględnić wyżej prezentowaną ocenę prawną, w tym konieczność sumowania parametrów tego samego rodzaju, charakteryzujących skalę przedsięwzięcia i odnoszących się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych. Dopiero po dokonaniu takich ustaleń możliwa będzie ocena, czy nieruchomość należąca do Ewy Staszak znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu, a zatem czy winna ona być stroną postępowania, a następnie - czy nie brała ona w postępowaniu udziału bez swej winy.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt I. sentencji wyroku, biorąc za podstawę art. 145 § 1 pkt 1 lit. "a" i "c" p.p.s.a.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt II sentencji na podstawie art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale własny podpis
Za zgodnym
Starszy Sekretarz Sądowy
Jolanta Adamka