



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Piotr Broda
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski (spr.), Sędzia WSA Artur Żurawik
Protokolant	specjalista Ewa Jędrasik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom
„Prawo do Życia” w Rzeszowie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku-Białej
z dnia 8 października 2015 r. nr SKO.V/428/3691/308/15
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności postanowienia odmawiającego
wszczenia postępowania dotyczącego środowiskowych uwarunkowań zgody na
realizację przedsięwzięcia

1. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku – Białej z dnia 20 lipca 2015 r. nr SKO.V/428/2156/158/15;**
2. **zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku – Białej na rzecz skarżącego kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
STANISŁAW JĘDRASIK

Barbara Góran
Barbara Góran

UZASADNIENIE

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie (nazywane w dalszej części uzasadnienia „Stowarzyszeniem”) dnia 27 kwietnia wystąpiło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bielsku Białej o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza Pszczyny z dnia 14 kwietnia 2014 r. nr OŚ.6220.00024.2015 w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia „modernizacja stacji bazowej telefonii komórkowej BT_24577_Pszczyna Piasek” na działce położonej przy ul. Myśliwskiej w Pszczynie (działka nr 287/16). Konieczność uzyskania takiej decyzji została stwierdzona w związku z postępowaniem legalizacyjnym.

Skarżące Stowarzyszenie podniosło, że podstawą wydania tego postanowienia był art. 61a kodeksu postępowania administracyjnego. Podjęto zatem tego typu rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Niezależnie od tego zarzuciło organowi administracji naruszenie art. 7, 8 i 107 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez lakoniczne stwierdzenie, że inwestycja nie wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Decyzją z dnia 20 lipca 2015 r. nr SKO.V/428/2156/158/15 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej odmówiło stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Zgodziło się z argumentacją Stowarzyszenia, iż błędem było oparcie rozstrzygnięcia na podstawie art. 61a kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże podkreśliło, że uchybienie to nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia, gdyż w sprawie zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające a postanowienie odpowiada przepisom prawa. Podkreśliło, że dla istniejącego przedsięwzięcia wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest możliwe.

Stowarzyszenie złożyło do SKO w Bielsku Białej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazało, iż w sprawie naruszono art. 61a § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów

administracyjnych możliwe jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla istniejącego przedsięwzięcia, w ramach postępowania legalizacyjnego. Podniosło również szereg zarzutów merytorycznych dotyczących kwalifikowania przedsięwzięcia, błędnego rozumienia pojęcia „miejsc dostępnych dla ludności” czy też sumowania mocy poszczególnych anten.

Decyzją z dnia 8 października 2015 r. nr SKO.V.428/3691/308/15 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej utrzymało swą poprzednią decyzję w mocy. Wskazało, że brak podstaw do przyjęcia, że planowane przedsięwzięcie jest zaliczane do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wskazało również, iż mające miejsce w postępowaniu uchybienia formalne nie miały wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Skargę na tę decyzję do tutejszego Sądu złożyło Stowarzyszenie. Domagając się uchylenia skarżonego postanowienia oraz zasądzenia kosztów postępowania, zarzuciło organowi administracji:

- naruszenie 6 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez odmowę stwierdzenia nieważności postanowienia w drodze decyzji,
- naruszenie art. 6a kodeksu postępowania administracyjnego poprzez przyjęcie że w demokratycznym państwie prawa istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy poza postępowaniem administracyjnym,
- naruszenie § 3 ust.2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez przyjęcie, że będące przedmiotem postępowania przedsięwzięcie nie zalicza się do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,
- art. 7,8,107 § 1, 107 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez sporządzenie decyzji w sposób nie możliwy do odkodowania z uwagi na:
 - a) brak podania maksymalnych tiltów możliwych do uzyskania dla danej anteny,
 - b) nie wskazanie jaka na danym terenie może być dopuszczalna maksymalna wysokość zabudowy z jednoczesnym udowodnieniem, iż osie głównych wiązek promieniowania wystąpią na wysokościach możliwych do zabudowy,
 - c) brak podania konkretnej jednostki prawnej rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,

- d) brak jakiejkolwiek analizy udowadniającej, że inwestycja nie wprowadzi ograniczeń zagospodarowania terenu,
- e) brak dokumentacji (kwalifikacji) uwzględniającej moc EIRP całego systemu antenowego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej odpowiadając na skargę przyznało, że jego rozstrzygnięcie powinno przyjąć formę postanowienia a nie decyzji. Podniosło jednak, iż nie miało to wpływu na treść rozstrzygnięcia. Wniosło również o oddalenie skargi podtrzymując swą dotychczasową argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje

Skarga po części zasługuje na uwzględnienie.

Na początku należy wskazać, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) Sąd ten sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej. W świetle § 2 wspomnianego przepisu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – w dalszej części uzasadnienia jako „P.p.s.a.”) wynika, że w przypadku, gdy Sąd stwierdzi bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia – uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Przy tym z mocy art. 134 § 1 P.p.s.a. tejże kontroli legalności dokonuje także z urzędu, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Przedmiotem kontrolowanego rozstrzygnięcia jest odmowa stwierdzenia postanowienia Burmistrza Pszczyny w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Niniejsza sprawa dotyczy stwierdzenia nieważności wydanego aktu. Podstawą rozstrzygnięcia jest zatem art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 poz. 267 ze zm. – w dalszej części jako „k.p.a.”). Cechą rażącego naruszenia prawa jest to, że treść decyzji pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu przez ich proste zestawienie ze sobą, przy czym nie chodzi tu o błędy w wykładni prawa, a o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny; charakter tego naruszenia powoduje, iż owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządne państwa (por. wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2015 r. sygn. I OSK 1806/13). Zatem orzeczenie organu prowadzącego postępowanie nieważnościowe (tu SKO w Bielsku Białej) może nastąpić po jednoznacznym ustaleniu, czy rażące naruszenie prawa miało miejsce.

Na początku należy odnieść się do zarzutów procesowych skargi. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej odmówiło stwierdzenia nieważności postanowienia Burmistrza Pszczyny w formie decyzji. Z treści przepisów k.p.a. wynika, iż powinno to nastąpić w drodze postanowienia. Dopuściło się więc w tym zakresie uchybienia, które jednak nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia. Wydana „decyzja” jest w istocie postanowieniem, przy czym błędnie oznaczonym jako decyzja.

Skarżące Stowarzyszenie zarzuciło Burmistrzowi Pszczyny, iż wydał swoje rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Wywiodło ten argument z okoliczności, iż postanowienie będące przedmiotem postępowania nieważnościowego zostało wydane na podstawie art. 61a k.p.a. Analiza akt postępowania pozwala jednak na stwierdzenie, że postępowanie wyjaśniające zostało przez Burmistrza Pszczyny przeprowadzone. Wszak wystąpił on między innymi o współdziałanie do innych organów. Można zatem stwierdzić, że organ administracji wydał swe postanowienie w oparciu o błędną podstawę prawną (art. 61a k.p.a.) co jednak nie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia. Ta okoliczność nie mogła być jednak podstawą do stwierdzenia nieważności kontrolowanego postanowienia.

Sąd uznaje również, iż osnowa „decyzji” Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest możliwa do odkodowania. W tym zakresie również nie można mówić o rażącym naruszeniu prawa.

Organ rozpatrujący wniosek o stwierdzenie nieważności postanowienia Burmistrza Pszczyny nie ustrzegł się jednak pewnych uchybień, które w ocenie składu orzekającego mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzyganej sprawy. Dotyczy to w pierwszym rzędzie stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu, iż w odniesieniu do przedsięwzięcia istniejącego brak jest możliwości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. II OSK 2147/11 – wszystkie wyroki za www.orzeczenia.nsa.gov.pl) stwierdził, że „fakt, iż przedsięwzięcie już funkcjonuje, nie uniemożliwia uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”. Ten sam sąd w wyroku z dnia 3 lutego 2010 r. (sygn. II GSK 6/10) stwierdził wskazał zaś, że „rozpoczęcie realizacji inwestycji, a nawet zrealizowanie inwestycji, nie czyni bezprzedmiotowym postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na określoną inwestycję. To, że organ właściwy w sprawach o pozwolenie na budowę może wydać decyzję o pozwoleniu na budowę jeżeli są spełnione wszystkie warunki do wydania takiej decyzji, w tym wymagania w zakresie ochrony środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że po wydaniu takiej decyzji wyłączona jest jakakolwiek możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko”.

Z powyższego wynika, że w istocie kluczowa teza uzasadnienia postanowienia, które było oceniane pod kątem rażącego naruszenia prawa, jest przynajmniej sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych. Z uzasadnienia postanowienia Burmistrza Pszczyny nie wynika jednoznacznie, czy przyczyną odmowy wszczęcia postępowania jest wskazany wyżej brak możliwości rozstrzygnięcia w sprawie, czy też przytoczona wcześniej argumentacja, iż przedsięwzięcie nie zalicza się do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Okolicznością dalej idącą byłby generalny zakaz przeprowadzenia oceny w odniesieniu do przedsięwzięć istniejących, co w świetle przytoczonego orzecznictwa nie jest poglądem trafnym.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie dokonało w swym postępowaniu ustaleń, czy podniesione przez skarżące Stowarzyszenie okoliczności związane z

błędami w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia mogły mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia. A okoliczność powyższa może mieć znaczenie dla oceny wystąpienia w sprawie przesłanki rażącego naruszenia prawa. Warto tu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 13 października 2015 r. (sygn. II OSK 329/14), gdzie skład orzekający uznał, iż „zasadny jest zarzut kasacyjny dotyczący braku oceny przez Sąd I instancji niezastosowania przez właściwe organy § 4 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r., który jednoznacznie stanowi, że parametry tego samego rodzaju, które charakteryzują skalę przedsięwzięcia, a odnoszą się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumują się. Jest to bowiem konieczne dla oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko pod kątem jego ewentualnego, potencjalnego oddziaływania, o którym stanowi § 1 pkt 2 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. odnośnie przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być wymagany. Pozwoli to także ustalić, w jakim zakresie niezbędne byłoby ewentualne sumowanie mocy poszczególnych anten, w celu zbadania możliwości wystąpienia zjawiska kumulowania się promieniowania, a przez to rzeczywistej wartości promieniowania anten. Zjawisko kumulacji może prowadzić do innej kwalifikacji szkodliwego promieniowania, co w konsekwencji skutkować może koniecznością zaliczenia danego przedsięwzięcia do katalogu przedsięwzięć potencjalnie oddziałujących na środowisko. Z tej przyczyny doszło do naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy”. Powyższy wyrok dotyczy co prawda stanu prawnego sprzed wejścia w życie obowiązującego obecnie rozporządzenia rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71) jednakże nie może być całkowicie pominięta o ocenie całokształtu sprawy.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, iż nie wiadomo na jakiej podstawie ustawowej Burmistrz Pszczyny wydał swoje rozstrzygnięcie. W czasie rozstrzygnięcia obowiązywały już przepisy 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. z 2013 r. poz. 1235

ze zm.). W uzasadnieniu organ powołuje się jednak na art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska a przepis ten utracił moc dnia 1 stycznia 2009 r.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c) p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a.

Sąd nie przesądza, czy postanowienie będące przedmiotem postępowania nieważnościowego jest obarczone wadą uzasadniającą stwierdzenie jego nieważności. Jednakże przy ponownym rozpoznaniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku Białej weźmie pod uwagę wyżej poczynione rozważania, zwłaszcza w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia oraz prawidłowej formy załatwienia sprawy.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

STARSZY PRZEWODNICZĄCA

Barbara Urban