



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszcy
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Brzezińska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Anna Klotz
	Sędzia WSA Grzegorz Saniewski
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Jakub Jagodziński

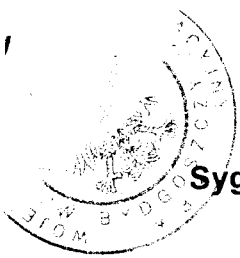
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 marca 2016 r.
sprawy ze skargi Sylwii Walkowiak
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu
z dnia 29 września 2015 r. nr SKO-60-44/15
w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy Zławieś Wielka z dnia 14 lipca 2015 r. nr RL.6220.4.4.2015,**
- 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu na rzecz skarżącej Sylwii Walkowiak kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginalne wiążące podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

starszy sekretarz sądowy Dominika Załuska



UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 14 lipca 2015 r., nr RL.6220.4.4.2015 Wójta Gminy Zławieś Wielka, na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, art. 72 ust. 1 pkt 1 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 2013r. poz. 1235 z późn.zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010r. nr 213, poz. 1397 z późn.zm.), orzekł o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej P4 na działce nr 25/2 w obrębie ewidencyjnym Rozgarty, gm. Zławieś Wielka. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wójt przywołał opinie Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy z 8 czerwca 2015r., zgodnie z którą inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć zaliczanych do mogących znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zatem nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Nadto postanowieniem z 27 maja 2015 r., Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy umorzył postępowanie w sprawie wydania opinii, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla omawianego przedsięwzięcia, wskazując, że zgodnie z kartą informacyjną przedsięwzięcia dla wytyczonych maksymalnych pochyleń osi głównych wiązek promieniowania anten, miejsca dostępne dla ludności (na wysokości 2 metry nad powierzchnią ziemi albo innych powierzchni, na których mogą przebywać ludzie) występują poza osiami głównych wiązek promieniowania anten sektorowych.

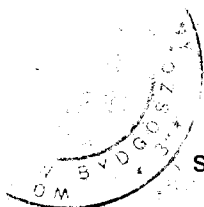
Organ powołał się na kartę informacyjną przedsięwzięcia, obliczenia i rysunki inwestora, z których wynika, że dla maksymalnych wytyczonych pochyleń osi głównych wiązek promieniowania anten, miejsca dostępne dla ludzi, czyli na wysokości 2 metrów nad powierzchnią ziemi albo innych powierzchni, na których mogą przebywać ludzie, występują poza osiami głównych wiązek promieniowania anten sektorowych. Oznacza to, zdaniem organu, że inwestycja nie jest przedsięwzięciem wymienionym w § 3 ust. 1 pkt 7 i 8 ww. rozporządzenia mogącym

znacząco oddziaływać na środowisko. Zakres inwestycji nie pozwala również na zakwalifikowanie jej do pozostałych kategorii wymienionych w rozporządzeniu. Organ I instancji wskazał również, że inwestycja jest zlokalizowana poza obszarami poddanymi ochronie prawnej na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.). Dodał, że teren inwestycji nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odwołaniu od powyższej decyzji Sylwia Walkowiak zarzuciła naruszenie przepisów proceduralnych niewłaściwe rozpoznanie sprawy i niedostateczne wyjaśnienie jej okoliczności faktycznych w szczególności poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu do kwestii: mocy anten objętych przedmiotową analizą, podania maksymalnych tiltów możliwych do uzyskania dla danej anteny, maksymalnej dopuszczalnej wysokości zabudowy z jednoczesnym udowodnieniem, że osie głównych wiązek promieniowania występują na wysokościach niemożliwych do zabudowy, wskazania konkretnej jednostki prawnej rozporządzenia z dnia 9.11.2010 r. i jej merytorycznego uzasadnienia, jakiegokolwiek analizy udawadniającej, że inwestycja nie wprowadzi ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, brak dokumentacji uwzględniającej moc EIRP całego systemu antenowego na danym sektorze, analizy możliwości wzajemnego oddziaływania na siebie istniejących anten i radiolinii.

Decyzją z dnia 29 września 2015 r., nr SKO-60-44/15 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, na podstawie art. 59 i art. 72 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że zdaniem organu pierwszej instancji z analizy parametrów przedmiotowego przedsięwzięcia wynika, że nie kwalifikuje się ono do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ani mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko a ocena ta, wbrew zarzutom odwołania nie może zostać uznana za ocenę dowolną, ani ocenę inwestora. Kolegium wskazało, że przedmiotowe przedsięwzięcie przewiduje bowiem budowę stacji bazowej telefonii komórkowej, której anteny sektorowe oraz anteny sektorowe i radiolinii będą zawieszane na stalowej wieży kratowej o wysokości 54,55m., a wyposażenie stacji stanowić będzie zespół urządzeń nadawczo-odbiorczych oraz transmisyjnych umiejscowionych w szafach



systemowych posadowionych u podstaw wieży. W karcie informacyjnej przedstawiono obliczenia oraz rysunki, po analizie których oceniono, iż dla wytyczonych maksymalnych pochyleń osi głównych wiązek promieniowania anten miejsca dostępne dla ludzi występują poza osiami głównych wiązek promieniowania anten sektorowych. Tak określony rozmiar i usytuowanie inwestycji wskazują, zdaniem organu odwoławczego, że nie mieści się ona w zakresie § 2 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 7 i 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (cyt. wyżej), co oznacza, że nie jest przedsięwzięciem zaliczanym do mogących znacząco czy nawet potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym Kolegium uznało, że nie istniały podstawy do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i należało umorzyć postępowanie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na powyższą decyzję Sylwia Walkowiak (dalej jako skarżąca) podobnie jak w odwołaniu zarzuciła naruszenie art. 105 § 1 K.p.a. poprzez przyjęcie, że wszczęta sprawa administracyjna utraciła swój charakter oraz art. 7, 8, 107 § 1 i 3 K.p.a. w zw. z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez sporządzenie decyzji przez organy obu instancji w sposób niemożliwy do odkodowania z uwagi na brak uzasadnienia merytorycznego, a w szczególności brak podania: mocy anten objętych analizą, maksymalnych tiltów możliwych do uzyskania dla danej anteny, niewskazanie maksymalnej dopuszczalnej wysokości zabudowy na danym terenie z jednoczesnym udowodnieniem, że osie głównych wiązek promieniowania występują na wysokościach niemożliwych do zabudowy, konkretnej jednostki prawnej rozporządzenia z dnia 9.11.2010 r. i jej merytorycznego uzasadnienia, jakiegokolwiek analizy udawniającej, że inwestycja nie wprowadzi ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, brak dokumentacji uwzględniającej moc EIRP całego systemu antenowego na danym sektorze z jednoczesnym uzasadnieniem swojego stanowiska, określającego co jest przedmiotem analizy (konkretna wartość pola elektromagnetycznego czy też nie) i przyjęciu, że przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć te, które mogą zostać wybudowane w przyszłości w ramach dopuszczalnych przez obowiązujące prawo, w tym miejscowy plan zagospodarowania terenu, przy uwzględnieniu maksymalnych tiltów.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji oraz zwrot kosztów postępowania, podnosząc dodatkowo, że organ drugiej instancji nie odniósł się do szczegółowych zarzutów odwołania.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko w sprawie.

Pismem z 18 lutego 2016r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” w Rzeszowie, wniosło o dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu na podstawie art. 33 § 2 P.p.s.a. i uwzględnienie skargi z uwagi na liczne wady proceduralne zaskarżonych decyzji, w szczególności brak własnej kwalifikacji spornego przedsięwzięcia przez organy administracji..

Na rozprawie w dniu 1 marca 2016r. Sąd, na podstawie art. 33 § 2 P.p.s.a., w dopuścił ww. organizację ekologiczną, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika.

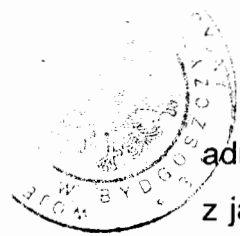
Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Oznacza to, że Sąd rozpoznając skargę ocenia czy zaskarżona decyzja nie została wydana z naruszeniem przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania, w stopniu skutkującym ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego, określonym w art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012r. poz. 270 z późn.zm., dalej jako: „P.p.s.a.”).

W zakresie tak określonej kognicji sąd zważył, że skarga jest zasadna bowiem decyzje organów administracji obu instancji zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu z 29 września 2015 r., utrzymująca w mocy decyzję Wójta Gminy Zławieś Wielka z 14 lipca 2015 r. umarzającą postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej P4.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej decyzji organu pierwszej instancji art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

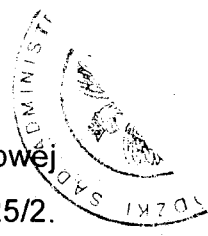


administracyjnego (Dz.U. z 2013 poz. 267; ze zm - dalej K.p.a.) gdy postępowanie z jakichkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o jego umorzeniu. Bezprzedmiotowość postępowania ma miejsce wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do rozpoznawania sprawy w drodze postępowania administracyjnego, to jest gdy zachodzi brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, skutkiem czego nie jest możliwe załatwienie sprawy poprzez rozstrzygnięcie co do istoty - pozytywne czy też negatywne.

Umarzając postępowanie w niniejszej sprawie organ I instancji uznał, że planowana inwestycja nie należy do inwestycji, o których mowa w przepisie 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. z 2013 r., poz. 1235; z późn.zm.), a więc przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko to w pełni podzielił organ odwoławczy, uznając, że nie istniała zatem konieczność wydawania dla planowanej inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

W ocenie Sądu, powyższa konstatacja organów administracji obu instancji nie znajduje dostatecznego potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym, nie została uzasadniona w sposób umożliwiający rzeczywistą ocenę prawidłowości ustaleń każdego z organów, nosi cechy dowolności i arbitralności, zatem jest w okolicznościach rozpoznawanej sprawy co najmniej przedwczesna.

Jak wynika z akt administracyjnych rozpoznawanej sprawy 27 kwietnia 2015r. wpłynął do Urzędu Gminy Zawiesz Wielka wniosek P4 sp. z o.o. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczący „projektowanej stacji bazowej telefonii komórkowej operatora P4 sp. z o.o. nr proj TOR0801A na działce nr 25/2” w miejscowości Rozgarty. Wniosek ten w swej treści nie zawiera jakiegokolwiek specyfikacji zamierzenia inwestycyjnego, a jednocześnie zawiera stwierdzenie, że załączona dokumentacja techniczna według rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010r., nie jest zakwalifikowana ani do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ani do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Do wniosku inwestor dołączył kartę informacyjną przedsięwzięcia, załączniki graficzne oraz dokument „Kwalifikacja przedsięwzięcia” dotyczący instalacji radiokomunikacyjnej P4 TOR0801A. Zgodnie z kartą informacyjną przedsięwzięcia stanowi ono stację bazową telefonii komórkowej, której



anten sektorowe oraz anteny radiolinii będą zawieszane na stalowej wieży kratowej o wysokości 54,55 m zlokalizowanej w miejscowości Rozgarty, działka nr 25/2. wyposażenie stacji będą stanowić: zespół urządzeń nadawczo-odbiorczych oraz transmisyjnych umiejscowionych w szafach systemowych posadowionych u podstawy wieży oraz system anten zainstalowanych na wspornikach stalowych – 3 sektory skierowane na azymuty 350° , 130° , 240° , każdy z sektorów będzie składał się z dwóch rozstawionych anten nadawczo – odbiorczych typu A19451902 i ADU451602v01 pracujących odpowiednio w paśmie 2100MHz (w systemie UMTS2100) w paśmie 900MHz (w systemie GSM900) i w paśmie 1800MHz (w systemie GSM1800 i/lub LTE), wysokość instalacji anten wynosi 52,5 m n.p.t. Nadto na wieży mogą zostać zainstalowane anteny radioliniowe. Zgodnie z tabelą w karcie informacyjnej przedsięwzięcia planowane są anteny sektorowe o zakresach tilt $0-12^{\circ}$:

- azymut 350 (typ A19451902, pasmo UMTS 2100, maksymalna moc nadajnika 120W, EIRP dla pasma 9799 W oraz typ ADU451602v01, pasma GSM900/UMTS 900, GSM1800, LTE 1800 o maksymalnej mocy nadajnika odpowiednio 40, 40 i 80W, EIRP dla pasma 1603, 2672,5344W,
- azymut 130 (typ A19451902, pasmo UMTS 2100, maksymalna moc nadajnika 120W, EIRP dla pasma 9799 W oraz typ ADU451602v01, pasma GSM900/UMTS 900, GSM1800, LTE 1800 o maksymalnej mocy nadajnika odpowiednio 40, 40 i 80W, EIRP dla pasma 1603, 2672,5344W,
- azymut 240 (typ A19451902, pasmo UMTS 2100, maksymalna moc nadajnika 60W, EIRP dla pasma 4899W oraz typ ADU451602v01, pasma GSM900/UMTS 900, GSM1800, LTE 1800 o maksymalnej mocy nadajnika odpowiednio 20, 10 i 40W, EIRP dla pasma 401, 1336, 2672W,

Wskazać w tym miejscu należy, że katalog przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.).

W niniejszej sprawie, z uwagi na specyfikę przedsięwzięcia, organy administracji zobligowane były rozważyć je w szczególności w kontekście zastosowania przepisów § 2 ust. 1 pkt 7, a także § 3 ust. 1 pkt 8 ewentualnie ust. 2 ww. rozporządzenia. Ustalenia dokonane przez organy winny zaś, zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a. znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniach podjętych przez nie rozstrzygnięć.



Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż:

- a) 2 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- b) 5 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- c) 10 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,

d) 20 000 W

- przy czym równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna;

W myśl § 3 ust. 1 pkt 8, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż:

- a) 15 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 5 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- b) 100 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 20 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- c) 500 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 40 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- d) 1 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 70 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,



- e) 2 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m i nie mniejszej niż 100 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- f) 5 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m i nie mniejszej niż 150 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- g) 10 000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 300 m i nie mniejszej niż 200 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny


- przy czym równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna;

W ust. 2 § 3 pkt 3 określono, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia nieosiągające progów określonych w ust. 1, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną progi określone w ust. 1; przy czym przez planowane przedsięwzięcie rozumie się w tym przypadku przedsięwzięcie, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania jednej z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 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, lub dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a tej ustawy.

Z powyższych przepisów 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 i jej charakteru (tak m.in. NSA w wyrokach z 12 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 104/13, z 16 czerwca 2015 r. sygn. II OSK 2706/13, z 29 września 2015r. sygn. II OSK 139/14 dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Podkreślenia wymaga, że jednym z parametrów inwestycji polegającej na budowie instalacji radiotelekomunikacyjnej, do jakich zalicza się stacja bazowa telefonii komórkowej jest, jak wyżej wskazano, ilość i moc anten. Wykładnia systemowa § 2 ust. 1 i § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia prowadzi do wniosku, że celem ustawodawcy było wskazanie inwestycji, które potencjalnie znacząco mogą oddziaływać na środowisko, co oznacza, że rolą organów powołanych do ochrony środowiska jest ustalenie, w jaki sposób inwestycja (a nie poszczególne anteny) wpłynie na środowisko. Dla poczynienia prawidłowych ustaleń niezbędne jest zatem określenie nie tylko mocy poszczególnych anten, ale i rozważenia ewentualnego nakładania się (nachodzenia) wiązek promieniowania emitowanych przez poszczególne anteny. Nie można bowiem wykluczyć, że ewentualne nakładanie lub nachodzenie się wiązek spowoduje, iż moc promieniowania znacznie przekroczy wielkości dopuszczalne. Odmienna interpretacja § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia prowadziłyby do możliwości obejścia prawa przez potencjalnych inwestorów, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy. Przyjęcie bowiem, że dla ustalenia czy przedsięwzięcie oddziałuje potencjalnie znacząco na środowisko niezbędne jest ustalenie mocy promieniowania jedynie pojedynczej anteny (w sytuacji gdy jak w niniejszej sprawie nakładają się po dwie anteny na wskazanych azymutach) może doprowadzić do planowania takich przedsięwzięć, które składać się będą z kilku a nawet kilkunastu anten, których każda posiadać będzie moc promieniowania niewpływającą ujemnie na środowisko, zaś po przecięciu z inną co najmniej na linii nakładania się lub przecinania stworzy moc znacznie przekraczającą wartości dopuszczalne.

Z tych względów niezbędne jest dla prawidłowej oceny czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych anten jak i całego przedsięwzięcia. Taki pogląd wyraził również w Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie II OSK 2706/13 oraz w wyroku z 29 września 2015r. sygn. II OSK 139/14 (dostępne na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), a Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni stanowisko to podziela.

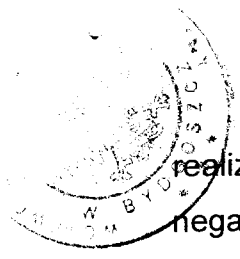
Analizując zaskarżoną decyzję, jak i poprzedzającą ją decyzję pod kątem spełniania powyższych wymogów, wskazać należy, że z uzasadnieniem tychże

rozstrzygnięć nie wynika by organy przeprowadziły w niniejszej sprawie postępowanie wyjaśniające w powyższym zakresie oraz własną ocenę przedłożonych przez inwestora dowodów z poszanowaniem zasad postępowania administracyjnego określonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 K.p.a.

Jak wynika z analizy akt sprawy, kwestionowane decyzję wydane zostały jedynie na podstawie załączonej przez inwestora do wniosku karty informacyjnej przedsięwzięcia. W uzasadnieniach rozstrzygnięcia organy ograniczyły się w zasadzie do przywołania jedynego zdania z opracowania przedłożonego przez inwestora, w którym wskazuje się, że dla maksymalnych wytyczonych pochyłeń osi głównych wiązek promieniowania anten, miejsca dostępne dla ludzi (czyli na wysokości 2 metrów nad powierzchnią ziemi albo innych powierzchni, na których mogą przebywać ludzie) występują poza osiami głównych wiązek promieniowania anten sektorowych. Organy zaniechały natomiast podjęcia samodzielnie jakichkolwiek ustaleń faktycznych oraz własnej oceny przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów. W uzasadnieniach rozstrzygnięć nie podały nawet parametrów inwestycji, które można byłoby poddać analizie pod kątem przepisów rozporządzenia 9 listopada 2010 r. (cyt. wyżej). Poza powołaniem się na kartę informacyjną organy nie wskazały na żadne dowody pozwalające na ustalenie prawidłowego stanu faktycznego sprawy.

Na organach administracji spoczywał także obowiązek ustalenia czy wokół planowanego przedsięwzięcia, w granicach określonych przez odległości i kierunki zależne od wielkości zweryfikowanych parametrów, znajdują się miejsca dostępne dla ludności.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno - gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W granicach określonych przez społeczno - gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią - art. 143 zdanie 1 k.c. Dla ustalenia miary przestrzennego zasięgu własności gruntu - we wnętrzu ziemi i w przestrzeni powietrznej tj. pionowego zasięgu własności nieruchomości gruntowej - zastosowano funkcjonalne kryterium społeczno - gospodarczego przeznaczenia gruntu. Społeczno - gospodarczego przeznaczenia nieruchomości nie wyznacza sposób, w jaki z gruntu dotychczas korzystano, lecz wyznacza sposób, w jaki właściciel faktycznie i potencjalnie może zgodnie ze swoją wolą z gruntu korzystać, w tym w ramach



realizacji procesów inwestycyjnych w zakresie zabudowy. Wobec powyższego negatywne oddziaływanie pola elektromagnetycznego występującego w przestrzeni nad gruntem nie może naruszać granic nieruchomości innej niż ta, na terenie której jest wytwarzane i do której inwestor posiada tytuł prawny.

Spółeczno - gospodarcze przeznaczenie nieruchomości wyznacza sposób, w jaki właściciel faktycznie i potencjalnie może zgodnie ze swoją wolą korzystać z przysługującej mu własności gruntu rozciągającej się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią (tzw. pionowy zasięg własności nieruchomości gruntowej). To zaś oznacza, że inwestor przez realizację zamierzeń inwestycyjnych nie może ograniczać bądź pozbawiać właścicieli nieruchomości sąsiednich możliwości korzystania z przysługującej im własności gruntu. Dotyczy to tak dotychczasowego korzystania jak i przyszłego korzystania z gruntu, oczywiście w granicach przysługującego prawa własności i obowiązującego systemu prawa, w tym porządku prawnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Kwestia istnienia miejsc dostępnych dla ludności jest nierozzerwalnie związana z możliwością korzystania z prawa własności przez właścicieli nieruchomości będących w zakresie oddziaływania planowanej stacji bazowej. Należy ocenić bowiem, czy realizacja danego zamierzenia inwestycyjnego nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a więc czy planowana inwestycja nie spowoduje nadmiernego ograniczenia praw do sąsiednich nieruchomości bądź naruszenia istoty prawa własności, w tym przypadku przez możliwość promieniowania w miejscach dostępnych dla ludzi. W tym zaś celu niezbędne jest odniesienie się do możliwej zabudowy na terenach sąsiednich, w tym zabudowy planowanej.

Powyższe oznacza, że organ administracji publicznej obowiązany jest do badania i uwzględniania ewentualnej wysokościowej zabudowy działek leżących w pobliżu projektowanej stacji bazowej. Z punktu widzenia istnienia miejsc dostępnych dla ludności istotna jest bowiem okoliczność do jakiej wysokości na terenie będącym w zakresie oddziaływania planowanej stacji bazowej mogą sięgać budynki, w tym na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź czy wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które określałyby parametry tej zabudowy. Przypomnieć należy, iż rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych

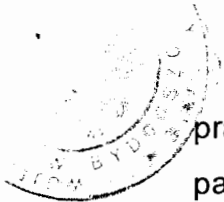
poziomów (Dz.U. Nr 192, poz. 1883) określa dopuszczalne poziomy pola elektromagnetycznych w środowisku, zróżnicowane dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (§ 1 pkt 1a) i miejsc dostępnych dla ludności (pkt 1 b).



Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska, mającym w sprawie zastosowanie, przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego. Podkreślić należy, że ustawodawca mówiąc o miejscach dostępnych dla ludzi, nie zastrzega, że chodzi o miejsca dostępne dla ludzi w danym momencie, w tej chwili, w dacie składania przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej. A jeśli przepis nie określa cezurę czasowej dla dokonania oceny, czy dane miejsce jest miejscem dostępnym dla ludności, to należy przyjąć, że ustawodawca mówiąc w art. 124 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska o miejscach dostępnych dla ludności ma na uwadze nie tylko miejsca dostępne dla ludzi w dacie składania przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę czy też wydania decyzji przez właściwy organ, ale także w przyszłości - przy uwzględnieniu obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jak również istniejących w obrocie prawnym decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lokalizacji inwestycji dla terenów, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego(dalej: m.p.z.p.).

Wprawdzie decyzja o warunkach zabudowy nie upoważnia do realizacji określonej w niej inwestycji, lecz jednak tworzy określone prawa nabyte w tym znaczeniu, że inwestor może ubiegać się o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji określonej w decyzji o warunkach zabudowy – przy spełnieniu wymogów ustanowionych w przepisach Prawa budowlanego. Z mocy art. 55 i art. 64 § 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012r., poz. 647 ze zm.) decyzja o warunkach zabudowy (podobnie jak i decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

Mając na uwadze powyższe rozważania przyjąć należy, iż przez oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko należy rozumieć oddziaływanie pól elektromagnetycznych 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 (por. wyroki NSA z 25 października 2011r., sygn. II OSK 1485/10; z 15 października 2009 r. sygn. II OSK 1581/08; z 31 maja 2010 r. sygn. II OSK 719/09, z 7 sierpnia 2014r. sygn. II OSK 419/13).

W okolicznościach niniejszej sprawy żaden z organów administracji nie poczynił własnych ustaleń ani rozważań w powyższym zakresie. Mając na uwadze niedostatecznie zgromadzony materiał dowodowy i nienależyte wyjaśnienie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, nie tylko nie można przyjąć, iż wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania występują czy też nie występują miejsca dostępne dla ludności, ale i nie można stwierdzić, jakie faktycznie parametry będzie posiadała planowana inwestycja.

Oznacza to tym samym, że nie można stwierdzić, czy planowana inwestycja należy, czy też nie należy, do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko bądź przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu odpowiednio § 2 ust. 1 pkt 7 bądź § 3 ust. 1 pkt 8 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.). Jest to istotne, gdyż od kwalifikacji zamierzonego przedsięwzięcia zależy tryb postępowania, jaki organ winien przyjąć w związku ze złożonym przez inwestora wnioskiem o udzielenie mu pozwolenia na budowę. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 tej ustawy.

Przed wydaniem decyzji organ winien zbadać charakter planowanej inwestycji, poddając wnikliwej analizie parametry techniczne i użytkowe planowanego urządzenia, w tym złożoną dokumentację. Bez prawidłowego ustalenia tych parametrów nie sposób bowiem rozstrzygnąć o charakterze planowanej inwestycji. Wyniki dokonania przez organ takiej analizy winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.

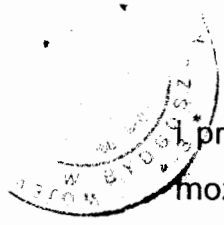


Zauważyć należy, iż dla rozstrzygnięcia sprawy istotna jest także możliwość zdalnego sterowania antenami i związana z tym możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Jeżeli istnieje możliwość pochylenia anteny, tzw. TILT, to tym samym istnieje możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Okoliczność ta winna podlegać wyjaśnieniu, a w razie stwierdzenia istnienia takiej możliwości należy ustalić oddziaływanie anteny od minimalnego do maksymalnego jej pochylenia, aby jednoznacznie ustalić od jakiej do jakiej wysokości od poziomu terenu i w jakiej odległości od anten i płaszczyźnie możliwe jest oddziaływanie promieniowania. Ewentualne oddziaływanie w przypadku nachylenia pod różnym kątem anten stacji bazowej jest okolicznością istotną dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Podkreślenia wymaga, że stanowisko organów administracji w szczególności w postępowaniach dotyczących ewentualnych środowiskowych uwarunkowań oddziaływania konkretnego zamierzenia na środowisko, winno być wyrażone w oparciu o własną ocenę dokumentów zgromadzonych w sprawie i znajdujących zastosowanie w danej sprawie przepisów obowiązującego prawa. Działanie takie - w tym dotyczące zakwalifikowania bądź też braku podstaw do zakwalifikowania danej inwestycji do przedsięwzięć mogących zawsze lub mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko - nie może sprowadzać się do powtórzenia stanowiska zawartego w kwalifikacji przedsięwzięcia złożonej przez inwestora.

Składana przez inwestora kwalifikacja przedsięwzięcia nie ma charakteru wiążącego dla organu; jest dowodem, który jak każdy inny dowód podlega ocenie organu. Organ administracji publicznej na podstawie całokształtu materiału dowodowego winien ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona – art. 80 K.p.a. To zaś oznacza, że także dokument złożony przez stronę - kwalifikacja przedsięwzięcia podlega ocenie organu. Ocena wartości dowodowej kwalifikacji przedsięwzięcia, jego wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy należy do obowiązków organu, gdyż to organ administracji rozstrzyga sprawę. Przy czym zgodnie z art. 7 K.p.a. winien uwzględniać nie tylko interes inwestora, ale kierując się zasadą przezorności, także uzasadnione interesy innych stron.

W sprawie niniejszej organy obu instancji nie dokonały w istocie żadnej oceny przedłożonej w raz z wnioskiem dokumentacji, w tym karty informacyjnej i kwalifikacji przedsięwzięcia, ograniczając się do powtórzenia jej stwierdzeń i wniosków. Zaznaczyć należy, iż organ może oprzeć się na złożonej przez inwestora kwalifikacji przedsięwzięcia, ale pod warunkiem, że dokona jej właściwej oceny i wypowie się, czy kwalifikacja ta jest sporządzona przez właściwe osoby, czy zawiera fachowe



przekonywujące uzasadnienie, czy są dostatecznie wyjaśnione kwestie istotne dla możliwości oceny inwestycji w świetle przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.), w tym takie kwestie jak azymuty, możliwość pochylenia anteny, tzw. TILT, możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania (na skutek działania ludzi i sił natury) bądź przyjęte zabezpieczenia (rozwiązania techniczne) przed możliwą ingerencją ludzi i działaniem sił natury (np. silne wiatry), odległość na jaką urządzenie może emitować pola elektromagnetyczne (równoważna moc promieniowana izotropowo) uwzględniając dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku (zróżnicowane dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludności - rozporządzenia z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów).

A zatem, organ może oprzeć się na kwalifikacji przedsięwzięcia sporządzonej na zlecenie inwestora, ale musi poddać tę kwalifikację ocenie i wypowiedzieć się dlaczego zgadza się bądź nie zgadza się z taką kwalifikacją planowanej inwestycji. Organ musi to uczynić, gdyż – jak już wyżej wskazano - kwalifikacja przedsięwzięcia stanowi materiał dowodowy, który na gruncie art. 80 K.p.a. podlega swobodnej ocenie organu. Aby ta ocena nie nosiła znamion oceny dowolnej, winna być dokonana na podstawie całego materiału dowodowego zgromadzonego należycie w danej sprawie, a nie wybiórczo na podstawie jedynie części materiału dowodowego bądź materiału dowodowego zgromadzonego z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a.

Nadto z uzasadnienia decyzji organu winno wynikać, czy na danym terenie istnieje zabudowa (i w jakiej wysokości) czy też nie istnieje, jak również czy może być wznoszona zabudowa (i w jakiej wysokości). Dane te są konieczne dla oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Nie może być uznana za zgodną z prawem decyzja wydana bez wyjaśnienia okoliczności faktycznych objętych hipotezą przepisów prawa materialnego, znajdujących zastosowanie w danej sprawie i bez rozważenia tych przepisów w świetle prawidłowo ustalonego stanu faktycznego.

Sytuacja taka występuje w niniejszej sprawie. Organy administracji publicznej nie wyjaśniły należycie stanu faktycznego sprawy, co stanowi obrazę art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a. i nie rozważyły należycie sprawy w aspekcie przepisów prawa materialnego. Nadto organy winny mieć na uwadze, iż uzasadnienie decyzji administracyjnej winno czynić zadość wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. Uzasadnienie faktyczne

decyzji winno wskazywać fakty uznane za udowodnione, dowody, na których oparł się organ oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Chodzi tu zatem o wytlumaczenie, dlaczego organ zastosował konkretny przepis prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej i wskazanie związku między oceną stanu faktycznego a treścią rozstrzygnięcia. W niniejszej sprawie uzasadnienie prawne decyzji organu odwoławczego, podobnie jak i organu I instancji, nie odpowiadają tym wymogom.

Brak dokonania przez organ takiej analizy nie pozwala, zdaniem Sądu, na przyjęcie przez organ, że inwestycja należy bądź nie należy do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Oznacza to zatem, że rozstrzygnięcia wydane przez organy obu instancji w niniejszej sprawie, zapadło z naruszeniem przepisów postępowania, mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

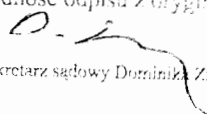
Tym samym zarzuty skargi oraz stanowisko uczestnika postępowania sądowego - w powyższym zakresie - okazały się zasadne.

W ponownym postępowaniu organ administracji publicznej zobowiązany będzie uwzględnić poczynione w niniejszym uzasadnieniu rozważania i dokonać samodzielnych ustaleń w zakresie oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Odzwierciedleniem przeprowadzonego przez organ postępowania wyjaśniającego winno być, zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a., uzasadnienie decyzji.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270; z późn.zm.) orzeczono jak w sentencji wyroku. Na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 P.p.s.a., Sąd zasądził od organu na rzecz skarżącej zwrot poniesionych kosztów postępowania (200 zł wpis od skargi).



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem


starszy sekretarz sądowny Dominika Znamieńska