



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2010r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz (spr.)
Sędziowie	{ sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz sędzia del. WSA Marzenna Linska-Wawrzon
Protokolant	

po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 2010r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 2 grudnia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1445/08

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia „Zielone Mazowsze” z siedzibą w Warszawie

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie

z dnia 3 lipca 2008 r. nr KOC/2400/Oś/08

w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego

1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Kuberska

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1445/08 oddalił skargę Stowarzyszenia „Zielone Mazowsze” z siedzibą w Warszawie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 3 lipca 2008 r., nr KOC/2400/Oś/08 w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach sprawy.

Decyzją z dnia 3 lipca 2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia „Zielone Mazowsze” z siedzibą w Warszawie na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymało w mocy decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2008 r. umarzającą postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA 20863 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, zlokalizowanej na budynku przy ul. Duracza 19 w Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy.

Uzasadniając swoje stanowisko organ odwoławczy wskazał, że zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz.902 ze zm.) realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, określonego w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 w/w ustawy, jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Zdaniem organu planowana inwestycja nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Skoro postępowanie w tym przedmiocie, wszczęte jeszcze pod rządami odmiennie brzmiących zapisów 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 przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), nie zostało zakończone do 31 sierpnia 2007 r. stosowną decyzją ostateczną, a nowe przepisy, z braku przepisów przejściowych weszły w życie we wskazanej wyżej dacie, to postępowanie stało się bezprzedmiotowe i należało je umorzyć w oparciu o przepis art. 105 § 1 k.p.a.

Skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosło Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze” z siedzibą w Warszawie żądając jego uchylenia. Zdaniem skar-

zącego Stowarzyszenia organy naruszyły art. 10 k.p.a. ponieważ nie poinformowały Stowarzyszenia o możliwości wypowiedzenia się o zebranych dowodach w sprawie. Drugi podniesiony zarzut dotyczył niezasadności umorzenia postępowania w sprawie, w sytuacji gdy istnieją podstawy do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji, wniosło o jej oddalenie.

Pismem z dnia 11 listopada 2008 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom z siedzibą w Rzeszowie wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie. Stowarzyszenie to zarzuciło zaskarżonej decyzji naruszenie: art. 7, 77, 80, 107 § 3, 28, 105 § 1 k.p.a.; art. 11, 46 ust. 2 w zw. z art. 51 ust. 8 pkt 1, art. 46a ust. 4 pkt 1 oraz art. 4 w zw. z art. 49 ust. 3, art. 51 ust. 2 i 7 ustawy Prawo ochrony środowiska; §§ 3, 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalając skargę zaskarżonym wyrokiem stwierdził, że przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie była decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, orzekająca o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2008 r. umarzającej postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA nr 20863, zlokalizowanej przy ul. Duracza 19 w Warszawie.

Z akt sprawy wynika, że miejscem umieszczenia systemu antenowego będzie maszt rurowy o wysokości 14 m posadowiony na dachu budynku o wysokości 10 m n.p.t. System antenowy stacji składać się ma z trzech anten sektorowych typu Kathrein 742 270, pracujących w systemie GSM, DCS i UMTS, jednej anteny LMDS. Moc promieniowana izotropowo dla potencjalnych anten sektorowych wynosi 2025,25 W. Równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi odpowiednio 532,1 W, 389,05 W i 1104,1 W. Zgodnie zaś ze znajdującą się w aktach sprawy "Informacją o planowanym przedsięwzięciu" z grudnia 2007 r. wzdłuż osi głównej anteny w odległości powyżej 150 m na azymutach poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, również z uwzględnieniem pochylenia tej wiązki.

Rozważając kolejno problemy prawne związane z rozpatrywaną sprawą Sąd wskazał, że podstawę orzekania w niniejszej sprawie stanowiły przepisy ustawy z

dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Stosownie do treści art. 46 ust. 1 w/w ustawy, realizacja: planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, określonego w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2, planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jeżeli może ono znacząco oddziaływać na ten obszar - jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zwanej dalej "decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach".

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają:

- 1) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek może być stwierdzony na podstawie ust. 2;

W świetle ust. 2 w/w przepisu obowiązek sporządzenia raportu dla planowanego przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 stwierdza w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określając jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; właściwy organ uwzględnia łącznie szczegółowe uwarunkowania, o których mowa w ust. 8 pkt 2; postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby sporządzenia raportu.

Rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Sąd powołując treść § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 niniejszego rozporządzenia stwierdził, że planowane do realizacji przedsięwzięcie biorąc pod uwagę jego parametry nie należy do żadnej z wymienionych w tych przepisach kategorii przedsięwzięć. Moc promieniowania pojedynczej anteny sektorowej jest nie mniejsza niż 1000 W, (wynosi 2025,25 W), a wzdłuż osi głównej anteny w odległości większej niż 150 m na azymutach poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi. Ponadto, jak wynika ze znajdującego się w aktach sprawy raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, dla projektowanej stacji w przypadku jej anten sektorowych instalowanych na wysokości 24 m n.p.t obszar wypadkowy DPPN będzie sięgał na odległość 40,2 m.

W tej konkretnej sprawie przestrzeń ta jest zdaniem Sądu przestrzenią niedostępną dla ludności. Przestrzeni dostępnej dla ludności nie można utożsamiać z przestrzenią, w której człowiek może teoretycznie się znaleźć. Przyjmując tego rodzaju założenie należałoby uznać, że teoretycznie człowiek może znaleźć się wszędzie, chociażby przez krótką chwilę, jeśli dysponuje niezbędnymi do tego środkami technicznymi. Przez przestrzeń dostępną dla ludności należy zdaniem Sądu rozumieć przestrzeń, w której z punktu widzenia doświadczenia życiowego ludzie mogą rzeczywiście, realnie stale przebywać.

W świetle powyższego w ocenie Sądu orzekające w sprawie organy prawidłowo uznały, że przedsięwzięcie nie należy do przedsięwzięć wymienionych w w/w rozporządzeniu, co prowadziło do uznania, iż postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody dla tegoż przedsięwzięcia jest bezprzedmiotowe i jako takie winno zostać umorzone.

Sąd dodatkowo wskazał, że zakres postępowania ograniczył się jedynie do stwierdzenia przez organ braku podstaw prawnych do jego prowadzenia. Prezentowane przez skarżącego stanowisko, że istnieje ustrojowa zasada prawa strony do merytorycznego rozpoznania sprawy może być uznane za prawidłowe tylko wówczas, gdy istnieją podstawy do wydania takiego rozstrzygnięcia. Organ administracji nie może natomiast wydać rozstrzygnięcia merytorycznego, gdy nie zaistnieją podstawy do jego wydania. Jeśli postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, to obowiązkiem organu administracji jest jego umorzenie, a nie wydawanie merytorycznego rozstrzygnięcia. Wobec faktu, że inwestycja nie wymaga sporządzenia raportu, a tym samym i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody, prowadzenie postępowania w celu jej wydania stało się bezprzedmiotowe. W wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. akt I OSK 967/05 (LEX 201507) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 kpa wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne staje się prawnie niedopuszczalne". Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie.

Nadto Sąd stwierdził, że wskazywanie przez dopuszczone do udziału w postępowaniu Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom z siedzibą w Rzeszowie na wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 985/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Gorzowie Wielkopolskim w sprawie o sygn. akt II SA/Go 412/08 jako na argument mający przemawiać za uchyleniem zaskarżonej decyzji jest chybione. Sąd administracyjny rozpoznaje prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia w danej konkretnej sprawie i nie jest związany poglądami prawnymi oraz oceną materiału dowodowego dokonaną przez Sąd w innej sprawie. Poglądy sądów administracyjnych wyrażone w innych sprawach mogą być pomocne przy wydawaniu rozstrzygnięcia jednakże nie mogą one przesądzać o prawidłowości lub nieprawidłowości rozstrzygnięcia kontrolowanego w niniejszej sprawie. Dlatego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że musiał wziąć pod uwagę rodzaj inwestycji, jej usytuowanie oraz dowody zgromadzone w sprawie, którą rozpoznawał, a nie rodzaj inwestycji, jej usytuowanie i dowody zgromadzone w sprawie, na którą powołuje się skarżące Stowarzyszenie. Automatyczne przenoszenie poglądów wyrażonych przez Sąd w innej sprawie na ocenę prawidłowości rozstrzygnięcia kontrolowanego w niniejszej sprawie jest nie do zaakceptowania.

Sąd uznał na bezpodstawny zarzut naruszenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie art. 10 k.p.a., wskazując, że zapewnienie przez organ odwoławczy stronie postępowania możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zabranych dowodów i materiałów ma swoje uzasadnienie wówczas, gdy organ ten przeprowadza uzupełniające postępowanie dowodowe. Tymczasem jak wynika z akt sprawy organ odwoławczy nie przeprowadzał żadnego dodatkowego postępowania dowodowego, a skarżące Stowarzyszenie brało czynny udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Analiza treści odwołania wniesionego przez skarżące Stowarzyszenie pozwala stwierdzić, że materiał dowodowy, jaki został zgromadzony w toku postępowania przed organem pierwszej instancji i który nie uległ zmianie na etapie rozpoznawania sprawy przez organ odwoławczy, był skarżącemu Stowarzyszeniu bardzo dobrze znany. Zarzut pozbawienia Stowarzyszenia prawa do czynnego udziału w postępowaniu w konsekwencji również uznać należy za bezpodstawny.

Za bezpodstawny uznał Sąd również zarzut naruszenia przez organ odwoławczy art. 7 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych, art. 77 k.p.a. poprzez niezebranie i nierozpatrzenie całego materiału dowodowego oraz 80 k.p.a. poprzez uznanie okoliczności sprawy za udowodnione, bez wszechstronnego rozważenia całego materiału dowodowego. Zdaniem Sądu materiał dowodowy został

w sprawie zgromadzony i oceniony prawidłowo. Materiał ten zasadnie przyjęty został przez organ odwoławczy za podstawę ustaleń faktycznych wydanej decyzji.

Analiza akt postępowania administracyjnego i wydana w tej sprawie decyzja wskazuje, że organy administracji publicznej prowadząc postępowanie w sposób właściwy zastosowały przepisy procedury administracyjnej, jak również przepisy prawa materialnego.

Mając powyższe na względzie Sąd działając na podstawie przepisów art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), orzekł jak w sentencji wyroku o oddaleniu skargi.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając naruszenie:

- art. 7, 10, 77 oraz 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 174 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- art. 105 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 2 oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a.,
- art. 28 k.p.a. w powiązaniu z art. 46a ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a.,
- art. 10 w związku z art. 81 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a.,
- art. 46 a ust. 4 pkt 1 oraz 4, art. 49 ust. 3 w powiązaniu z art. 51 ust. 8 pkt 1 oraz 2 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 145 § 1 pkt 2 w powiązaniu z art. 174 ust. 1 p.p.s.a.,
- art. 135, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 31 pkt 3, art. 21, art. 64 ust. 1, 2, 3, art. 68 ust. 1 oraz 4 Konstytucji RP.

Wskazując na powyższe zarzuty Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że punktem wyjściowym dla niniejszej skargi jest art. 51 ust. 8 pkt 1 oraz 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, który stanowi wprost, że ustawodawca jednoznacznie określił rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia rapor-

tu o oddziaływaniu na środowisko, oraz rodzaje przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany, w tym przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę rodzaj działalności, wielkość produkcji i inne parametry techniczne, a także charakterystykę przedsięwzięcia, wielkość emisji, usytuowanie oraz rodzaj i skalę jego oddziaływania na środowisko. Organy oraz WSA całkowicie pominęły tę bardzo ważną okoliczność dla niniejszej sprawy, co stanowi rażące naruszenie prawa skutkujące koniecznością uchylenia wyroku oraz decyzji organów obu instancji. Brak odniesienia się do powyższego w wyroku nie pozwala na dokonanie oceny stanowisko WSA.

Ponadto organ był, na podstawie art. 46a ust. 4 pkt 1 oraz 4, art. 49 ust. 3 w powiązaniu z art. 51 ust. 8 pkt 1 oraz 2 ustawy Prawo ochrony środowiska w nawiązaniu do § 2 ust. 2 pkt 2, § 3 ust. 2 pkt 2, § 4, § 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zobowiązany do wezwania inwestora o uzupełnienie dokumentacji zgodnie z nowelizacją ustawy Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie w dniu 19 sierpnia 2007 roku. Ma to ogromne znaczenie dla niniejszej sprawy albowiem art. 46 a ust. 4 pkt 1 został zmieniony nowelizacją ustawy, a art. 46 a ust. 4 pkt 4 dodany. Dopiero po uzupełnieniu wniosku i dostosowaniu go do aktualnie obowiązującego stanu prawnego można było na podstawie powyższego poczynić ustalenie faktyczne w pełnym zakresie. Powyższe miało znaczenie dla niniejszej sprawy albowiem mogło wpłynąć na wydanie zupełnie innego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

WSA badał czy wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania na azymutach poszczególnych anten w odległości powyżej 150 metrów znajdują się miejsca dostępne dla ludności. Powyższe ustalenia nie są przewidziane w ustawie albowiem nie przewidują one sprawdzenie odległości miejsc dostępnych dla ludności w odległości od 150 do bliżej nieokreślonej w wyroku.

Organ I oraz II instancji w wydanych decyzjach oraz WSA nie objaśniły ani sposobu wyznaczania odległości o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, ani użytych tam pojęć "miejsc dostępnych dla ludności", "środka elektrycznego", czy "wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny". Dodatkowo Sąd nie wyjaśnił czy wokół terenu inwestycji występują jakieś miejsca dostępne dla ludności i w jakich faktycznie odległościach. Organ I instancji w uzasadnieniu decyzji przytoczył jedynie pewne wyliczenia prawdopodobnie z kwalifikacji przedsięwzięcia i tym samym ograniczył się wyłącznie do powtórzenia twierdzenia autora

kwalifikacji, iż planowana inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć wymienionych w zmienionym rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. tak jakby samo to twierdzenie mogło posłużyć przekonaniu strony, że tak jest w rzeczywistości. Z wyroku nie sposób ustalić również, kto dokonał ustaleń faktycznych oraz prawnych - inwestor czy też organy, albowiem zbyt ogólnikowe stwierdzenie tego faktu w wyroku nie pozwala na zajęcie stanowiska. W wyroku brak również informacji o rzeczywistej maksymalnej mocy znamionowej anten albowiem dla anten sektorowych wynosi ona około 8000 Wat. Z wyroku nie sposób ustalić, jak organy oraz Sąd bez wskazania konkretnej odległości od środka elektrycznego wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anten (a dokładnie równoległe do niej) doszły do konkluzji, iż w odległości przewidzianej w rozporządzeniu w odniesieniu się do środka elektrycznego anteny nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności.

Co do naruszenia art. 28 k.p.a. w powiązaniu z art. 46a ust. 4 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a. skarżące Stowarzyszenie stwierdziło, że w niniejszej sprawie nie wiadomym jest, w jaki sposób organy po nowelizacji przepisów oraz zmianie mapy ewidencyjnej (art. 46a ust. 4 pkt 1) ustaliły strony postępowania. Zdaniem pełnomocnika nie dokonując tych ustaleń doszło do pominięcia innych stron postępowania znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji.

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 105 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 2 oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a. Stowarzyszenie podało, że w niniejszym przypadku mamy inwestora (podmiot) oraz jego żądanie wydania decyzji środowiskowej (przedmiot), które musi być rozstrzygnięte w trybie art. 104 k.p.a.. Umożnienie postępowania jest tylko i wyłącznie formą administracyjną, którą stosuje się, jeżeli organ nie może wydać decyzji merytorycznej, albowiem nie posiada takich uprawnień oraz nie ma podmiotu żądającego wydania decyzji.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 10 w związku z art. 81 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz art. 174 ust. 2 p.p.s.a. autor skargi kasacyjnej należał wskazać, opierając się na orzeczeniu NSA sygn. akt II OSK 1521/07 z dnia 19 lutego 2008 roku, że doszło do rażącego naruszenia prawa, albowiem Stowarzyszenie nie zostało powiadomione o przysługującym mu prawie zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Powyższe prowadzi nie tylko do naruszenia art. 10 § 1, ale również art. 81 k.p.a.

W ocenie skarżącego Stowarzyszenia Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 135 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 31 pkt 3, art. 21, art. 64 ust. 1, 2, 3, art. 68 ust. 1 oraz 4 Konstytucji RP, gdyż nie odniósł się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do stanowiska prezentowanego przez tego skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna została w istotnej części oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Przede wszystkim zasadny jest zarzut naruszenia art. 105 k.p.a.. Zmiana treści przepisów 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 przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko nie oznacza, że postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia stało się bezprzedmiotowe. Zmiana stanu prawnego w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na planowane przedsięwzięcie wymagała rozważenia czy dane przedsięwzięcie jest inwestycją wymagającą sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, a więc dokonania kwalifikacji przedsięwzięcia, czy też jest przedsięwzięciem niewymagającym przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, kończącego się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Wobec tego w rozpoznawanej sprawie Prezydent m.st. Warszawy powinien ewentualnie odmówić ustalenia środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację określonego przedsięwzięcia, wskazując w uzasadnieniu, że inwestycja nie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Trzeba mieć na względzie, że brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne w danej sprawie nie powoduje, że to postępowanie staje się bezprzedmiotowym w świetle art. 105 § 1 k.p.a., lecz może tylko oznaczać ewentualnie bezzasadność żądania strony (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 1989 r. sygn. akt SAWr 957/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 22). Dlatego też jeżeli istnieje stan faktyczny, który podlega uregulowaniu przez or-

gan administracji publicznej na wniosek strony to dane postępowanie nie może być uznane za bezprzedmiotowe.

Sąd pierwszej instancji nie zwrócił należytej uwagi na fakt, że organy administracji publicznej orzekały tylko w oparciu o wnioski zawarte w sporządzonych na zlecenie inwestora opracowaniach, tj. „Raportie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” i „Informacji o planowanym przedsięwzięciu.” W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekanie przez organy tylko w oparciu o wnioski zawarte we wskazanych opracowaniach jest niedopuszczalne. W konsekwencji bowiem właściwe do rozstrzygnięcia sprawy organy nie dokonały własnych ustaleń. W szczególności nie zweryfikowały czy wzdłuż osi głównej promieniowania poszczególnych anten nie znajdują się miejsca dostępne dla ludzi, nie odniosły się do sposobu wyznaczenia miejsc dostępnych dla ludzi. Oznacza to, że w istocie organy oparły swoje rozstrzygnięcia na ustaleniach faktycznych niepoczynionych samodzielnie, lecz tylko przez autorów wyżej powołanych dokumentów, które są dowodem podlegającym swobodnej ocenie dowodów. Nie są to bowiem dokumenty urzędowe w świetle art. 76 § 1 k.p.a., a ponadto nie mogą stanowić jedyne źródła materiału faktycznego sprawy, w celu ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Oznacza to, czego nie dostrzegł Sąd pierwszej instancji, że to organ administracji publicznej powinien rozpatrzyć wszystkie okoliczności sprawy, podejmując w tym celu wszelkie niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy. W postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje bowiem formalna teoria dowodowa, w świetle której daną okoliczność można udowodnić wyłącznie przy pomocy danego, a nie innego środka dowodowego, ani też zasada, że rola organu orzekającego to rola biernego podmiotu oczekującego na dowody zaoferowane przez stronę. Natomiast zasada oficjalności (art. 7, art. 75 k.p.a.) wymaga, aby w toku postępowania organy administracji publicznej podejmowały wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia i załatwienia sprawy i dopuszczały jako dowód wszystko, co może przyczynić się do jej wyjaśnienia, a nie jest sprzeczne z prawem, czyli żeby z urzędu przeprowadzały dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2000 r. sygn. akt V SA 948/00, Lex nr 50114). Jednocześnie wyniki tego postępowania winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, co wynika z art. 107 § 3 k.p.a. Zatem niezasadnie Sąd pierwszej instancji uznał, że materiał dowodowy został przez organy administracji zgromadzony i oceniony prawidłowo.

Sąd pierwszej instancji pominął, że istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy ma pojęcie „odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny”, które oznacza odcinek prostej, który wyznacza się wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania anteny uwzględniając azymut i pochylenie tej osi. Określenie odległości dokonuje się dla istniejącego stanu zagospodarowania otoczenia instalacji. W konsekwencji zbagatelizowana została kwestia wyjaśnienia znaczenia pojęcia „miejsca dostępne dla ludności”, jak i „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny”.

Uwzględniając powyższe należało stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji, oddalając skargę na decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie decyzji środowiskowej bez dokładnego wyjaśnienia sprawy, naruszył prawo procesowe, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ p.p.s.a. w związku z art. 105 § 1 oraz art. 7 i 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

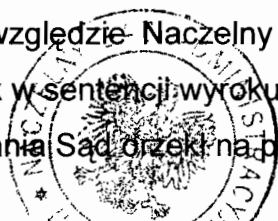
Wobec braku prawidłowo ustalonego stanu faktycznego przedwczesne było rozpoznawanie merytoryczne zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Natomiast brak jest podstaw uzasadniających zarzut naruszenia art. 10 w związku z art. 81 k.p.a. w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ oraz art. 174 ust. 2 (w istocie chodzi tu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie do sprawy wstąpiło na etapie postępowania sądownoadministracyjnego. Wobec tego bezprzedmiotowy jest zarzut związany z kwestią powiadamiania tego Stowarzyszenia o prawie zapoznania się z aktami sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Również niezasadny jest zarzut naruszenia art. 135 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 31 pkt 3, art. 21, art. 64 ust. 1, 2, 3, art. 68 ust. 1 oraz 4 Konstytucji. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiada wymogom określonym w art. 141 § 4 p.p.s.a., zaś Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie, wbrew twierdzeniom, było w stanie podjąć polemikę ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, co wynika z uzasadnienia skargi kasacyjnej. Natomiast autor skargi kasacyjnej w istocie nie przedstawił uzasadnienia dla zarzutu naruszenia art. 135 p.p.s.a. oraz wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP, co tym samym skutkować musi uznaniem go za niezasadny.

Mając powyższe na względzie Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 208 pkt 4 p.p.s.a.



Na oryginalne własne podpisy
Za zgodność z oryginałem