

KO. 461-5/08  
KO.461-6/08

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim w składzie orzekającym:

Przewodniczący - Jerzy Maciej Czarczyk  
Członkowie - Lilla Król - Bubis  
- Agnieszka Meckier (spr.)

po rozpatrzeniu odwołań Anny Urbaniak i Macieja Jarosa – reprezentowanego przez Zbigniewa Gelzoka, od decyzji Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki Nr UG.7624-4/05/07 z dnia 4 grudnia 2007 r. umarzającej postępowanie prowadzone z wniosku Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej sieci telefonii cyfrowej ERA nr 28134\_Zawada na działce ozn. nr ewid. gruntów 559/12 w miejscowości Łazisko gm. Tomaszów Mazowiecki wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) orzeka:

**uchyla się zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

## UZASADNIENIE

Wymienioną w osnowie decyzją organ I instancji umorzył postępowanie, wszczęte wnioskiem Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z dnia 12 września 2005 r., o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację ww. przedsięwzięcia. W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że planowane przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 3 ust. 1 pkt 8 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, oraz że lokalizacja stacji bazowej oraz przewidywany zasięg jej oddziaływania nie są objęte obszarem Natura 2000, przytaczając jednocześnie brzmienie tych przepisów obecne i dotychczasowe. Organ przyjął, że przedmiotowa inwestycja nie będzie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a zatem prowadzone postępowanie w sprawie wydania takiej decyzji staje się bezprzedmiotowe.

Decyzję tę zakwestionowali: Anna Urbaniak i Maciej Jaros – reprezentowany przez Zbigniewa Gelzoka, będący stronami postępowania w sprawie. W odwołaniach o identycznej treści strony skarżące wnoszą o uchylenie zaskarżonej decyzji, zarzucając jej naruszenie przepisów Kpa:

- art. 6 i 10 poprzez ich niezastosowanie,
- art. 7 poprzez nie wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy,
- art. 77 poprzez nie zebranie i nie rozpatrzenie całego materiału dowodowego,
- art. 107 § 3 poprzez pominięcie uzasadnienia faktycznego decyzji, które powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa, oraz przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, w szczególności:
  - „art. 11 poprzez jego wywołanie”,
  - art. 46, 48, 49 ust. 1 i 5, art. 51 pkt 1 ust. 3 poprzez ich pominięcie.

Skarżący podnoszą, że organ I instancji nie powiadomił ich o zakończeniu postępowania dowodowego i o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. Jedyną stroną, która wiedziała o tym, iż będzie

wydawana decyzja był inwestor. Zwracają uwagę, że wydana decyzja jest lakoniczna, pozbawiona uzasadnienia i gołosłowna. Organ nie poczynił żadnych ustaleń co do zastosowania przepisów ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r., a w szczególności „nawet nie podał obszaru do 150 metrów od anten, uważanego jako niebezpieczny dla zdrowia i życia mieszkańców w świetle nowych przepisów”. W dalszej części odwołania skarżący przedstawiają sposób, w jaki – ich zdaniem - należy oceniać dane przedsięwzięcie w świetle zapisów przywołanego już rozporządzenia, podnosząc, że organ powinien poczynić własne ustalenia, czyli dokładnie wyjaśnić stan faktyczny, gdyż bez tego wydanie decyzji jest niemożliwe. Do odwołania skarżący załączyli schemat obrazujący, co powinno się uwzględniać przy ustalaniu okoliczności faktycznych w rozumieniu pojęcia miejsc dostępnych dla ludności, w odniesieniu do środka elektrycznego anteny. Skarżący uważają, że organ winien podać rzeczywiste oddziaływanie planowanej stacji bazowej telefonii komórkowej na obszar Natura 2000, a w przypadku stwierdzenia, że nie ma takich oddziaływań, wskazać postawy faktyczne (w tym naukowe) tego twierdzenia, aby można było poddać je konfrontacji. Wskazują, że stacja bazowa telefonii komórkowej może oddziaływać w promieniu 30 km. Domagają się również jednoznacznego stwierdzenia przez organ I instancji, że w przedmiotowej sprawie nie jest wymagane utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, zaznaczając, że inwestor posiada tytuł prawny do całej nieruchomości i tym samym w promieniowaniu do 150 m od anteny sektorowej i od anteny radioliniowej nie ma żadnych ograniczeń co do wysokości ewentualnych inwestycji. Zdaniem skarżących, w niniejszej sprawie Państwowy Inspektor Sanitarny powinien wydać postanowienie o odmowie uzgodnienia inwestycji, zapewniając stronom możliwość złożenia zażalenia na to postanowienie.

Po wniesieniu odwołań pełnomocnik Macieja Jarosa przywołał orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok z dnia 21 stycznia 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 2277/07) w zakresie przedsięwzięć telefonii komórkowej, w którym – jak podnosi – sąd wyjaśnił jednoznacznie, jak należy ustalać miejsca dostępne dla ludności w stosunku do środka elektrycznego anteny wzdłuż głównej osi promieniowania. Do pism tych załączono rysunek wykonany – jak wyjaśnia skarżący - stosownie do interpretacji tego wyroku.

#### **Samorządowe Kolegium Odwoławcze zważyło, co następuje:**

Stosownie do art. 104 Kpa, organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kpa w sposób merytoryczny – co do jej istoty. Umorzenie postępowania jest instytucją stanowiącą wyjątek od powyższej zasady. Zgodnie z art. 105 § 1 Kpa postępowanie administracyjne podlega umorzeniu tylko wtedy, gdy z jakichkolwiek przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Z bezprzedmiotowością postępowania mamy zaś do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdził brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego – co do istoty rozpatrzenia sprawy, z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych.

Postępowanie umorzone powyższą decyzją – jak już wskazano wyżej - zostało wszczęte na wniosek Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z dnia 12 września 2005 r., o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację ww. przedsięwzięcia, przy którym przedstawiono raport o jego oddziaływaniu na środowisko. Wydając decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie, z uwagi na jego bezprzedmiotowość, organ I instancji wskazał na zmianę przepisów prawa w toku postępowania, stwierdzając jednocześnie, że planowane przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 7 i art. 3 ust. 1 pkt 8 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, oraz że lokalizacja stacji bazowej oraz przewidywany zasięg jej oddziaływania nie są objęte obszarem Natura 2000. W tej sytuacji organ uznał, że przedmiotowa inwestycja nie będzie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a zatem prowadzone postępowanie w sprawie wydania takiej decyzji staje się bezprzedmiotowe.

W dacie złożenia przez Polską Telefonię Cyfrową Sp. z o.o. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie było wątpliwości co do tego, że planowane przedsięwzięcie zostało zakwalifikowane do przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 7 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 z późn. zm.), który stanowił wówczas, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają takie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jak: instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 100 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

Przepis ten został zmieniony z dniem 31 sierpnia 2007 r. przez § 1 pkt 1 lit. a) 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). Po dokonanej zmianie przepis ten stanowi, że sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają takie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jak: 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:

- a) nie mniej niż 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- b) nie mniej niż 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- c) nie mniej niż 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- d) nie mniej niż 20.000 W.

Zmieniony został również przepis § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, odnoszący się do instalacji emitujących pola elektromagnetyczne, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być nałożony.

Umarzając postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia organ I instancji, opierając się o dokumenty przedłożone przez inwestora, przyjął, z przedstawionych wcześniej względów, iż planowane przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, w aktualnym brzmieniu.

Jak wynika z akt sprawy, Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. w dniu 20 listopada 2007 r. złożyła w Urzędzie Gminy w Tomaszowie Mazowieckim oświadczenie, że - stosownie do nowych przepisów ww. rozporządzenia – projektowana stacja bazowa nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, a zatem postępowanie wszczęte na wniosek Spółki w przedmiotowej sprawie w świetle zmienionych przepisów ochrony środowiska stało się bezprzedmiotowe. Inwestor przedłożył też dokument, sporządzony w październiku 2007 r., zatytułowany „Kwalifikacja środowiskowa” przedsięwzięcia, w którym wskazano, że projektowana stacja bazowa telefonii komórkowej nie zalicza się do przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia Rady Ministrów, oraz że lokalizacja stacji bazowej oraz przewidywany zasięg jej oddziaływania, według map udostępnionych przez Ministerstwo Środowiska, nie są objęte obszarem Natura 2000. Dokument ten obejmuje takie części, jak:

- „Opis przedsięwzięcia”, a w nim charakterystykę techniczną i opis środowiska w zakresie przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia;
- „Wyniki obliczeń wysokości występowania osi głównych wiązek promieniowania nad poziomem terenu i zabudowy”;
- „Oddziaływanie na obszary Natura 2000”, gdzie wskazano, że „lokalizacja stacji bazowej oraz przewidywany obszar jej oddziaływania nie są objęte programem Natura 2000”, a także, że „najbliższy obszar objęty programem Natura 2000 (obszar specjalnej ochrony ptaków PLH100005 – NIEBIESKIE ŹRÓDŁA” znajduje się w odległości ponad 6 km od stacji bazowej”, a ponadto zawiera załączniki nazwane jako:
  - „Budżet mocy”,
  - „Parametry radiowe”,
  - „Karty katalogowe”.

Zmiana przepisów kwalifikujących przedsięwzięcie do mogących znacząco oddziaływać na środowisko ze względu na jego charakter i cechy, wymaga - w ocenie Kolegium - stosownego odniesienia się do charakteru i cech przedsięwzięcia w rozumieniu obecnych przepisów. W przedmiotowej sprawie inwestor przedstawił własne stanowisko co do przedsięwzięcia po zmianie przepisów ww. rozporządzenia. Inwestor, aczkolwiek uznał, że postępowanie wszczęte jego wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stało się bezprzedmiotowe, to jednak w toku postępowania przed organem I instancji nie wypowiedział się w kwestii złożonego wniosku o wydanie takiej decyzji. Natomiast organ I instancji, tak naprawdę zainspirowany ww. wystąpieniem inwestora z dnia 20 listopada 2007 r., umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe, nie przedstawiając wyczerpujących powodów uzasadniających umorzenie postępowania – organ nie odniósł się w ogóle ani nie przedstawił cech projektowanego przedsięwzięcia w świetle § 2 ust. 1 pkt 7 bądź § 3 ust. 1 pkt 8 cyt. wyżej rozporządzenia.

Dodać należy, że w toku postępowania odwoławczego Kolegium wystąpiło do inwestora (pismo Nr KO.461-5,6/08 z dnia 1 lutego 2008 r.) o zajęcie stanowiska, czy jego pismo z dnia 20 listopada 2007 r. należy równocześnie uważać za cofnięcie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W odpowiedzi na to pismo inwestor poinformował (pismo z dnia 18 lutego 2008 r.), że jego intencją „było i jest uzyskanie wymaganych prawem pozwoleń formalno – prawnych dla realizacji przedmiotowej inwestycji, co nie należy interpretować jako wycofanie wniosku o określenie środowiskowych uwarunkowań dla przedmiotowej inwestycji”.

W takiej sytuacji umorzenie postępowania przez organ I instancji nie znajduje uzasadnienia. Skoro postępowanie w sprawie zostało wszczęte i toczyło się, a inwestor nie cofnął wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, to organ zobowiązany był rozpatrzyć sprawę i wydać decyzję zawierającą rozstrzygnięcie merytoryczne. Ewentualny brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku nie czyni prowadzonego postępowania administracyjnego bezprzedmiotowym, lecz oznacza jedynie bezzasadność żądania strony. Organ I instancji nie ma uzasadnienia do umorzenia postępowania, jeżeli strona żąda rozpatrzenia sprawy co do jej istoty. Żądanie takie świadczy bowiem, iż postępowanie nie stało się bezprzedmiotowe. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego skutkującego tym, iż nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia. Bezprzedmiotowości postępowania nie należy jednak mylić z bezzasadnością żądania strony. Bezzasadność żądania strony oznacza brak przesłanek do uwzględnienia jej wniosku. W przeciwieństwie do bezprzedmiotowości postępowania, bezzasadność żądania strony musi być wykazana w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzi do umorzenia postępowania.

Wydana przez organ I instancji decyzja nie spełnia również warunków z art. 107 § 3 Kpa, zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie

podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Decyzja organu I instancji zawiera jedynie ogólne uzasadnienie, że przedmiotowa inwestycja nie będzie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z nowym brzmieniem przepisów ww. rozporządzenia, a zatem prowadzone postępowanie w sprawie wydania takiej decyzji staje się bezprzedmiotowe.

Oceniając zaskarżoną decyzję należy zwrócić ponadto uwagę na to, że organ I instancji naruszył zasady ogólne postępowania administracyjnego określone w art. 10 § 1 i art. 81 Kpa dotyczące zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Z biegu postępowania przed organem I instancji, co obrazują akta sprawy w stanie w jakim je przedstawiono, wynika, że działania te zostały zaniechane, co stanowi naruszenie ww. przepisów prawa procesowego. Wobec odstąpienia przez organ od obowiązku zapewnienia skarżącym czynnego udziału w postępowaniu, wnieśli oni swoje uwagi do sprawy dopiero na etapie postępowania odwoławczego. Tego rodzaju praktyka jest niedopuszczalna.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

### **Decyzja niniejsza jest ostateczna.**

Strona ma prawo do wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi ul. Piotrkowska 135, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim, ul. J. Słowackiego 19, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

I. Pan Zbigniew Gelzok

ul. Brocka 16A, 44-251 Rabinów

Przewodniczący: .....

Członkowie:

