

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 marca 2006 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Ostrowska (spr.)

Sędzia WSA Jolanta Zdanowicz

Sędzia WSA Bogusław Cieśla

Protokolant Anna Mężyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 marca 2006 r.

sprawy ze skarg Leszka Madeja i Społecznego Komitetu Przeciwników Budowy
Masztów

na decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego

z dnia 8 listopada 2004 r. znak GIS-HŚr/NZ-0254-124-JL/04

w przedmiocie uzgodnienia projektu budowlanego

- I. uchyła zaskarżoną decyzję,
- II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku,
- III. zasądza ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rzecz radcy prawnego Elżbiety Olechniewicz z Kancelarii Radcy Prawnego w Warszawie, ul. Kaleńska 8, kwotę 400 zł. (czteryście) oraz kwotę 88zł (osiemdziesiąt osiem) stanowiącą 22% podatku VAT, tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, łącznie kwotę 488 zł. (czteryście osiemdziesiąt osiem).



Za zgodą sędziów
24.04.2006
Anna Mężyńska

UZASADNIENIE

Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny decyzją z dnia 7 maja 2002r. działając na podstawie art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 3 pkt 2, art. 12 ust. 1a i art. 31a ustawy z dnia 14 marca 1985r. o Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998r., Nr 90 poz. 575 z późn. zm.) oraz art. 48 ust. 4 i art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627) - uzgodnił projekt budowlany stacji bazowej P.T.K. „CENTERTEL” nr F1-1915-RD1 zlokalizowanej w miejscowości Ruski Bród.

Główny Inspektor Sanitarny decyzją z dnia 17 lipca 2002r., działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu odwołania Społecznego Komitetu Przeciwników Budowy Masztów w Ruskim Brodzie oraz Leszka Madeja utrzymał w mocy decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 14 czerwca 2002r.

Organ odwoławczy wskazał, iż decyzja uzgadniająca przedmiotowy projekt budowlany wydana została w oparciu o „Raport oddziaływania na środowisko projektowanej stacji bazowej telefonii komórkowej PTK Centertel GSM 900 Ruski Bród” opracowany przez biegłego w zakresie sporządzania ocen oddziaływania na środowisko. Projektowana inwestycja należy do typowych stacji bazowych lokalizowanych na wolnostojących wieżach. Plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza na tym terenie realizację obiektów takich jak linie energetyczne i telekomunikacyjne. Ponadto organ ten nie zgodził się z zarzutem szkodliwości działania anten stacji na zdrowie ludzi, bowiem pola elektromagnetyczne o gęstości mocy $0,1 \text{ W/m}^2$ wytwarzane przez anteny wystąpią na znacznych wysokościach w wolnej przestrzeni w miejscach niedostępnych dla ludzi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu skargi Społecznego Komitetu Przeciwników Budowy Masztów oraz Leszka Madeja, wyrokiem z dnia 9 lipca 2004r. uchylił decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 17 lipca 2002r.

W ocenie Sądu, organ odwoławczy nie uwzględnił całego materiału dowodowego dotyczącego oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko i zdrowie ludzi, w szczególności nie odniósł się w żaden sposób do przedłożonej przez skarżących Opinii dotyczącej oddziaływań biologicznych promieniowań elektromagnetycznych na ludzi opracowanej przez niezależnego biegłego. Pominięcie ww. opinii miało znaczenie zarówno z punktu widzenia rozpoznania sprawy jak i istniejącego porządku prawnego. Powyższe uchybienie powodowało naruszenie art. 7 i art. 77 oraz art. 80 kpa w stopniu wpływającym na wynik sprawy, co skutkowało uchynieniem zaskarżonej decyzji.

Główny Inspektor Sanitarny decyzją z dnia 8 listopada 2004r., działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego po rozpatrzeniu odwołania Społecznego Komitetu Przeciwników Budowy Masztów w Ruskim Brodzie i Leszka Madeja oraz w związku z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2004r. - utrzymał w mocy decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z dnia 7 maja 2002r.

Ustosunkowując się do zarzutów Społecznego Komitetu, organ II instancji wyjaśnił, że organy inspekcji sanitarnej uzgadniają projektowaną inwestycję mając na względzie ochronę zdrowia ludzi. W konkretnej sytuacji wpływ szkodliwego promieniowania elektromagnetycznego na otoczenie jest teoretycznie wykluczony, gdyż pola elektromagnetyczne o wartościach przekraczających dopuszczalną wartość $0,1 \text{ W/m}^2$ wystąpią jedynie w miejscach niedostępnych dla ludzi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 11 sierpnia 1998r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopuszczalnych poziomów promieniowania, jakie mogą występować w środowisku oraz wymagań obowiązujących przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania (Dz.U. Nr 107, poz. 676) oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192 poz. 1883).

Ponadto w odniesieniu do zarzutu Społecznego Komitetu organ II instancji wyjaśnił, iż „skutki zdrowotne ekspozycji na pole elektromagnetyczne są często poruszonym zagadnieniem, zarówno w dyskusjach popularnych, jak i badaniach

poważnych placówek naukowych na świecie. Pomimo trwających od kilkadziesiąt lat intensywnych badań, nie znaleziono ostatecznej odpowiedzi na pytanie jaki poziom ekspozycji można przyjąć za całkowicie bezpieczny". Ponadto pola elektromagnetyczne ze względów bezpieczeństwa ograniczane są do poziomów uznawanych za szkodliwe, na poziomie aktualnego stanu wiedzy na temat ich działania na organizmy żywe.

W dalszej części uzasadnienia Główny Inspektor Sanitarny podkreślił, iż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych obowiązujące w Polsce są znacznie bardziej rygorystyczne niż zalecenia organizacji międzynarodowych.

Skargę na decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 8 listopada 2004r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Społeczny Komitet Przeciwników Budowy Masztów w Ruskim Brodzie oraz Leszek Madej wnosząc o jej uchylenie.

Strona skarżąca podniosła, iż zaskarżone orzeczenie nie uwzględniło zapadłego w tej sprawie wyroku z dnia 9 lipca 2004r. oraz zarzutów zawartych w odwołaniu. Organ II instancji nie odniósł się do całego materiału dowodowego w tym do uchybień raportu oddziaływania na środowisko. Uzgadniając inwestycję Główny Inspektor Sanitarny spowodował zagrożenie zdrowia ludności zamieszkałej w okolicy planowanej stacji.

W odpowiedzi na skargę Główny Inspektor Sanitarny podtrzymał swoje stanowisko i wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:

Skargi są zasadne.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej jedynie pod względem zgodności z prawem, a więc trafności ich wykładni. Uwzględnienie skargi następuje tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego lub istotnych wad w przeprowadzonym postępowaniu.

W rozpoznawanej sprawie tego rodzaju wady i uchybienia wystąpiły, wobec czego skargi zostały uwzględnione.

Podlegająca w niniejszej sprawie kontroli Sądu, decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 8 listopada 2004r. zapadła z naruszeniem art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Zgodzić się należy z zarzutem podnoszonym w skardze, że w niniejszej sprawie organ odwoławczy związany był wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lipca 2004r. i że podjęto decyzję niezgodną z oceną prawną w nim zawartą. W uzasadnieniu powołanego orzeczenia wskazano, iż organ odwoławczy naruszył przepisy postępowania, w szczególności art. 7, art. 77 i art. 80 kpa poprzez nie uwzględnienie całego materiału dowodowego dotyczącego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko i zdrowie ludzi. Nie ustosunkowano się do zarzutów strony skarżącej podniesionych w odwołaniu, ani do przedstawionej Opinii dotyczącej oddziaływań biologicznych promieniowań elektromagnetycznych. Podkreślić należy, iż stosownie do treści art. 153 cyt. ustawy, ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. Przez ocenę prawną należy rozumieć sąd o prawnej wartości sprawy. W zakresie oceny prawnej mieści się krytyka zaskarżonego rozstrzygnięcia w aspekcie prawnym, jak i wyjaśnienie dlaczego zastosowanie to zostało w danym konkretnym przypadku uznane przez sąd administracyjny za błędne i jakie zdaniem sądu zastosowanie lub interpretacja przepisów prawnych powinna mieć miejsce, aby rozstrzygnięcie organu administracji mogło być uznane za zgodne z prawem (zob. wyrok NSA z dnia 15.01.1998, II S.A. 1560/97). Ocena prawna dotyczy stanu faktycznego, wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego oraz prawidłowości korzystania z uznania administracyjnego.

Oznacza to, że organ administracji jest obowiązany rozpatrzyć sprawę stosując się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku, bez względu na poglądy prawne wyrażone w orzeczeniach sądowych w innych sprawach. Związanie wynikające z omawianego przepisu przestaje obowiązywać jedynie w

przypadku zmiany stanu prawnego i faktycznego, a także po wzruszeniu wyroku pierwotnego w trybach nadzwyczajnych (wyrok NSA z dnia 1.10. 2001r., SA/Rz 434/2000). Ponieważ w sprawie niniejszej nie mamy do czynienia z taką sytuacją, Główny Inspektor Sanitarny był związany oceną prawną wyrażoną ww. wyroku. Powołane przepisy bowiem w sposób jednoznaczny wyznaczają kierunek postępowania organu administracji, który nie posiada już swobody w zakresie stosowania prawa, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. W ocenie składu orzekającego naruszenie przez organ II instancji art. 153 powołanej ustawy uzasadnia uchylenie kontrolowanego orzeczenia.

Ponadto uznać należy, iż decyzja Głównego Inspektora Sanitarnego, wydana ponownie została z oczywistym naruszeniem art. 7 i 77 § 1 oraz art. 80 kpa. Postępowanie odwoławcze zostało przeprowadzone bez należytego wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności niezbędnych do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Stosownie do zasad zawartych w art. 6, art. 7 i art. 8 k.p.a. organy administracji państwowej zobowiązane są działać na podstawie przepisów prawa i prowadzić postępowanie w taki sposób, aby zostały wyjaśnione istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Również uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia z dnia 8 listopada 2004r. nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 kpa. Uzasadnienie powinno być bowiem sformułowane precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Funkcją jego jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego dyspozytywną część decyzji i powinno być skonstruowane w sposób umożliwiający realizację zasady ogólnej przekonywania (art. 11 kpa). Równocześnie powinno ono umożliwić organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia. Główny Inspektor Sanitarny ograniczył się do lakonicznych i ogólnikowych stwierdzeń, których nie można uznać za wystarczające odniesienie się do zarzutów odwołania i które nie czynią zadość wymaganiom uzasadnienia decyzji, wynikającym z komentowanego przepisu. Organ przede wszystkim ponownie nie odniósł się do przedłożonej przez skarżących Opinii dotyczącej oddziaływań biologicznych promieniowań elektromagnetycznych na ludzi i nie podjął żadnych czynności mających na celu udowodnienie, iż planowana inwestycja nie wywiera

negatywnego wpływu na środowisko i nie stanowi zagrożenia dla życia i zdrowia mieszkańców. Przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko było obowiązkiem organu administracji, winien on przede wszystkim zdecydować, czy dane przedsięwzięcie nie przedstawia sobą zbytniego zagrożenia, czy zaplanowane są wszelkie niezbędne działania, minimalizujące szkodliwy wpływ na środowisko, oraz czy nie zachodzą przesłanki, które w świetle obowiązującego prawa uniemożliwiają podjęcie danej działalności na danym terenie.

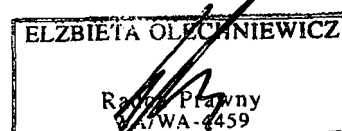
Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądu administracyjnego poglądem, niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających istotne znaczenie w sprawie oraz nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego i stanowi podstawę do uchylenia przez sąd administracyjny zaskarżonej decyzji (wyrok NSA z 16 marca 1998 r., II SA 96/98).

W świetle przytoczonych faktów, postępowania toczącego się przed Głównym Inspektorem Sanitarnym i nie można uznać za prawidłowe. Ujawnione naruszenie przepisów prawa mające istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia powodują uchylenie zaskarżonej decyzji z mocy art. 145 § 1 ust. 1 pkt c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze.zm.).



Za zgodność z oryginałem:
Na oryginale właściwe podpisy
24.04.2006
Anna Męczyńska

**ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM**



27. 04. 2006r.