

II OSK 329/14 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2015-10-13	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2014-02-06	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jerzy Stelmasiak /sprawozdawca/ Paweł Miładowski /przewodniczący/ Sławomir Wojciechowski	
Symbol z opisem	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz	
Hasła tematyczne	Budowlane prawo	
Sygn. powiązane	VII SA/Wa 642/13 - Wyrok WSA w Warszawie z 2013-09-12	
Skarżony organ	Inspektor Nadzoru Budowlanego	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i orzeczenia organów I i II instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2010 nr 213 poz 1397 par.4 <i>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko</i> Dz.U. 2006 nr 156 poz 1118 art. 32 ust.4 pkt 1 i 2 art. 33 ust.2 art. 35 ust.1 <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Paweł Miładowski sędzia NSA Jerzy Stelmasiak (spr.) sędzia del. WSA Sławomir Wojciechowski Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Szpojankowski po rozpoznaniu w dniu 13 października 2015 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia A. z siedzibą w R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2013 r. sygn. akt VII SA/Wa 642/13 w sprawie ze skargi A.S. i W.S. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] sierpnia 2013 r. nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji I. uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Wojewody Śląskiego z [...] lutego 2011 r. nr [...] II. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Stowarzyszenia A. z siedzibą w R. kwotę 600 (sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 12 września 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę A.S. i W.S. (dalej jako "skarżący") na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z [...] stycznia 2013 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

Decyzją z [...] grudnia 2012 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Śląskiego z [...] lutego 2011 r. utrzymującej w mocy decyzję Starosty Pszczyńskiego z [...] grudnia 2010 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą A. Spółce z o.o. z siedzibą w W. pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na działce nr [...] przy ul. [...] w [...]. Postępowanie nieważnościowe toczyło na wniosek A. i W. S.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że na podstawie analizy zebranego materiału dowodowego nie można uznać, że decyzja Wojewody Śląskiego jest dotknięta wadą powodującą jej nieważność. W ocenie organu, zaskarżona decyzja nie stanowi rażącego naruszenia prawa, a w szczególności będącego podstawą jej wydania art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. Organ w obszernym uzasadnieniu decyzji odniósł się do stanu prawnego stanowiącego podstawę wydania decyzji kontrolowanej w tej sprawie.

Skarżący wnieśli o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją z [...] grudnia 2012 r.

Zaskarżoną decyzją z [...] stycznia 2013 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego utrzymał w mocy decyzją własną z [...] grudnia 2013 r.

Skargę na powyższą decyzję z [...] stycznia 2013 r. wnieśli skarżący.

Oddalając skargę Sąd I instancji podzielił stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że kontrolowana w trybie nadzoru decyzja nie jest dotknięta żadną z wad określonych w art. 156 §1 k.p.a. W ocenie Sądu I instancji, w szczególności nie doszło do rażącego naruszenia art. 32 ust. 4 pkt 1 i 2, art. 33 ust. 2 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 118 ze zm. – zwana dalej "Prawo budowlane") - według stanu prawnego na dzień wydania kontrolowanej decyzji.

Sąd I instancji wyjaśnił, że inwestor do wniosku z 26 października 2012 r. o pozwolenie na budowę dołączył prawidłowo wypełnione oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Działka objęta jest zakresem obowiązywania Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Warszowice w gminie Pawłowice, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Pawłowice z 15 kwietnia 2005 r., Nr XXIV/340/2005 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 25 maja 2005 r. Nr 65, poz. 1670). Przedmiotowe przedsięwzięcie nie wymagało uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Działka położona jest w jednostce oznaczonej w planie symbolem 4MN - tereny zabudowy mieszkaniowej, z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Przedmiotowa inwestycja polega na budowie wieży stalowej kratowej służącej do zainstalowania na niej trzech anten sektorowych pracujących w paśmie częstotliwości 900 MHz, trzech anten sektorowych pracujących w paśmie częstotliwości 2100 MHz oraz sześciu anten radioliniowych, a także tras kablowych. W ocenie Sądu I instancji, organ prawidłowo ustalił, że projektowana inwestycja nie narusza (a tym bardziej w sposób rażący) wymogów zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W świetle ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalna jest budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. W ocenie Sądu I instancji, nie budzi wątpliwości, że projektowana inwestycja stanowi budowlę. Brak jest jednak jakiegokolwiek unormowania z którego wynikałoby, że budowla nie może być częścią "sieci i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej". Sąd I instancji podzielił stanowisko organu dotyczące kwalifikacji projektowanej inwestycji jako urządzenia infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odwołując się do art. 2 pkt 35 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.) Sąd I instancji doszedł do przekonania, że budowa inwestycji nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym przeznaczenia terenu.

Ponadto, w ocenie Sądu I instancji, organ trafnie przyjął, że budowa projektowanej inwestycji nie narusza także ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawartych w § 4 ust 3, zgodnie z którym na terenie objętym przedmiotową inwestycją zabroniona jest realizacja obiektów i urządzeń o funkcji usługowej, których funkcjonowanie może stwarzać uciążliwości oddziaływania dla terenów zabudowy mieszkaniowej. Z dokumentacji projektowej, jak również analizy oddziaływania projektowanej inwestycji na środowisko ("Wyniki weryfikacji dla anten" z października 2010 r. sporządzonej przez mgr. inż. R.K.) wynika, że projektowana inwestycja nie jest zaliczana do inwestycji mogących

znacząco oddziaływać na środowisko. Pola elektromagnetyczne o wartościach wyższych od granicznych nie wystąpią w miejscach dostępnych dla ludzi, a plan miejscowy ogranicza wysokość wznoszonych budynków do 12 metrów. Zdaniem Sądu I instancji, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego trafnie wskazał, że kontrolowana decyzja nie narusza art. 32 ust 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Z załączonej przez inwestora do wniosku o pozwolenie na budowę analizy oddziaływania inwestycji na środowisko wynika, że dla projektowanych anten sektorowych pracujących w paśmie o częstotliwości 900 MHz, dla których równoważna moc promieniowa izotropowego zawiera się w przedziale 1000-2000 W - w odległości do 70 m od środka elektrycznego anten na kierunku głównej wiązki promieniowania (dla minimalnych i maksymalnych pochyleń wiązek) oraz dla projektowanych anten sektorowych pracujących w paśmie o częstotliwości 2100 MHz, dla których równoważna moc promieniowa izotropowego zawiera się w przedziale 2000-5000 W - w odległości do 150 m od środka elektrycznego anten na kierunku głównej wiązki promieniowania (dla minimalnych i maksymalnych pochyleń wiązek), nie występują miejsca dostępne dla ludzi.

Zdaniem Sądu I instancji, przedłożona przez inwestora dokumentacja wykluczała możliwość zaliczenia przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że Wojewoda Śląski nie naruszył rażąco prawa, stwierdzając w kontrolowanej decyzji, że projektowana stacja bazowa nie jest zaliczana do inwestycji wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

W ocenie Sądu I instancji, niezasadny jest zarzut naruszenia art. 28 k.p.a. w związku z art. 28 ust. 2 oraz 3 pkt. 20 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 144 ust. 1 i art. 144 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. – dalej jako "p.o.ś"), przez brak dokonania własnych ustaleń w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko, a w szczególności brak ustalenia mocy wszystkich anten w tym radioliniowych, brak zsumowania ich mocy, brak wskazania innych źródeł, brak określenia metody obliczeniowej ze wskazaniem jej maksymalnego błędu oraz brak uwzględnienia odbić w terenie. Sąd I instancji podkreślił, że rolą organu architektoniczno-budowlanego jest zbadanie, czy przedłożona przez inwestora dokumentacja nie daje podstaw do zaliczenia projektowanej inwestycji do kategorii inwestycji mogących wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W sprawie pozwolenia na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej zapoznał się z przedstawioną przez inwestora analizą oddziaływania inwestycji na środowisko i uznał, że nie daje ona podstaw do zaliczenia projektowanej inwestycji do kategorii inwestycji mogących wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Zdaniem Sądu I instancji, analiza oddziaływania inwestycji na środowisko sporządzona przez mgr. inż. R.K. nie budziła żadnych zastrzeżeń organu i nie została zakwestionowana przez skarżących w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Projekt budowlany uzyskał wymagane uzgodnienia branżowe, a projektanci i sprawdzający złożyli oświadczenie o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

W ocenie Sądu I instancji, organ nadzoru trafnie wskazał, że obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do badania zjawisk "nakładania się wiązek antenowych emitowanych przez poszczególne anteny lub zespoły anten", jak również "nakładania się wiązek antenowych emitowanych przez poszczególne anteny lub zespoły anten" oraz "kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze". Jak bowiem wynika z § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010 r. Nr 213. poz. 1397), ocenie podlega równoważna moc promieniowana izotropowo

wyznaczona dla pojedynczej anteny. To samo dotyczy sytuacji, gdy "na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna". W ocenie Sądu I instancji, odmienna interpretacja powyższych przepisów nie świadczy o rażącym naruszeniu prawa. Sąd I instancji podkreślił przy tym, że rażąco naruszony może być tylko taki przepis prawny, którego treść bez żadnych wątpliwości interpretacyjnych może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie A. z siedzibą w R.

Stowarzyszenie podniosło następujące zarzuty kasacyjne.

Po pierwsze, naruszenie art. 141 § 4 oraz art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej jako "p.p.s.a.") przez

- dokonanie nieprawidłowej kontroli zaskarżonej decyzji z uwagi na przywoływanie podstawy prawnej w brzmieniu nieistniejącym,

- zwalczanie zarzutu dotyczącego kumulacji przepisami aktu prawnego, które nie mógł mieć zastosowania i nie obowiązywał w dniu podejmowania decyzji,

- pomijanie zarzutów skargi i tym samym brak sprecyzowania przedmiotu sporu,

- brak wyjaśnienia słowa "uciążliwość",

- brak udowodnienia, że przedmiotem sprawy jest urządzenie infrastruktury technicznej w sytuacji, w której pozwolenie na budowę zostało wydane dla obiektu.

Po drugie, naruszenie § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przez jego pominięcie w sytuacji, w której ma on ogromne znaczenie w sprawie bowiem nakładał na organy obowiązek uwzględniania kumulacji pola elektromagnetycznego w środowisku, w tym wskazywał na konieczność sumowania mocy anten radioliniowych oraz sektorowych, czego w niniejszej sprawie nie dokonano.

Po trzecie, naruszenie art. 3 pkt 3 w związku z art. 35 ust 1 pkt. 1 ustawy Prawo budowlane w powiązaniu z art. 174 pkt 1 p.p.s.a., przez pominięcie okoliczności, że organy badały zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania terenu przyjmując, że inwestycja jest urządzeniem infrastruktury technicznej w sytuacji, w której może być tylko takim obiektem. W ocenie Stowarzyszenia, Sąd I instancji nie dokonał interpretacji i nie wyjaśnił słowa uciążliwość w sytuacji, w której miejscowy plan zagospodarowania terenu nie pozwala na budowę inwestycji, jeżeli uciążliwość wykracza poza teren, co, do którego inwestora posiada tytuł prawny.

Po czwarte, naruszenie art. 32 ust 1 pkt 1 ustawy prawo budowlane w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przez nieprawidłowe przyjęcie, że inwestycja nie wymagała przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, tylko dlatego, że organy badały wpływ pojedynczej anteny na środowisko, a nie obiektu.

Po piąte, naruszenie art. 28 ust. 2 oraz art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 144 ust. 1 oraz art. 144 ust 2 p.o.ś. w powiązaniu z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przez zaakceptowanie decyzji, pomimo że organy nie dokonały żadnych własnych ustaleń w zakresie obszaru oddziaływania inwestycji na środowisko, z uwagi na brak:

- ustalenia mocy wszystkich anten w tym radioliniowych,
- zsumowania ich mocy,
- wskazania innych źródeł,
- określenia metody obliczeniowej ze wskazaniem jej maksymalnego błędu,
- uwzględnienia odbić w terenie.

W ocenie stowarzyszenia, naruszenie to powoduje, że nieznanym jest obszar oddziaływania obiektu, lecz tylko kilku anten.

Powyższe uchybienia miały istotny wpływ na wynik sprawy i oczywiście są powiązane z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z "art. 174 pkt. 2 p.p.s.a."

Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga kasacyjna jest zasadna, chociaż nie wszystkie jej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

W świetle art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Po pierwsze, kontrolowane przez Sąd I instancji postępowanie jest nadzwyczajnym postępowaniem administracyjnym, ponieważ dotyczy odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Śląskiego z 28 lutego 2011 r., która utrzymała w mocy decyzję Starosty Pszczyńskiego z 23 grudnia 2010 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą P4 spółce z o.o. z siedzibą w Warszawie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej. W tego rodzaju postępowaniu o charakterze nadzwyczajnym, w oparciu o zebrane już w sprawie dowody badane jest tylko, czy w sprawie wystąpiła jedna z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

W tej sprawie zasadny jest zarzut kasacyjny dotyczący braku oceny przez Sąd I instancji niezastosowania przez właściwe organy § 4 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r., który jednoznacznie stanowi, że parametry tego samego rodzaju, które charakteryzują skalę przedsięwzięcia, a odnoszą się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumują się. Jest to bowiem konieczne dla oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko pod kątem jego ewentualnego, potencjalnego oddziaływania, o którym stanowi § 1 pkt 2 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004

r. odnośnie przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko może być wymagany. Pozwoli to także ustalić, w jakim zakresie niezbędne byłoby ewentualne sumowanie mocy poszczególnych anten, w celu zbadania możliwości wystąpienia zjawiska kumulowania się promieniowania, a przez to rzeczywistej wartości promieniowania anten. Zjawisko kumulacji może prowadzić do innej kwalifikacji szkodliwego promieniowania, co w konsekwencji skutkować może koniecznością zaliczenia danego przedsięwzięcia do katalogu przedsięwzięć potencjalnie oddziałujących na środowisko. Z tej przyczyny doszło do naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Taka decyzja organu nie może być bowiem akceptowana jako rozstrzygnięcie wydane przez organ praworządneho państwa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 3027/13).

Po drugie, zasadny jest także zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 p.p.s.a., ponieważ uzasadnienie wyroku Sądu I instancji nie zawiera w ogóle stanowiska dotyczącego przyczyn braku zastosowania przez właściwe organy w tej sprawie § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w stanie faktycznym i prawnym tej sprawy. Jest to o tyle istotne, że ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, które ewentualnie może nawet potencjalnie oddziaływać na środowisko, musi poprzedzać wydanie pozwolenia na budowę, co wynika z art. 59 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

Po trzecie, pozostałe zarzuty kasacyjne dotyczące naruszenia powołanych w nich przepisów prawa materialnego będą mogły być rozpatrzone dopiero po ustaleniu skali uciążliwego oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, jak i obszaru oddziaływania, co jednak wymaga uprzedniej oceny co do konieczności zastosowania w tej sprawie § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. Dlatego też, ponownie rozpatrując tę sprawę właściwy organ będzie związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w tej sprawie przez Naczelnego Sąd Administracyjny zgodnie z art. 153 p.p.s.a.

Z tych względów, biorąc pod uwagę, że istota sprawy została w tej sprawie dostatecznie wyjaśniona, Naczelnego Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.