

Sygn. akt II OSK 2887/13



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lipca 2015 roku

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon /spr./
 { sędzia NSA Elżbieta Kremer
 { sędzia del. WSA Katarzyna Gołat

Protokolant starszy sekretarz sądowy Mariusz Szufnara

po rozpoznaniu w dniu 30 czerwca 2015 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej T-Mobile Polska S.A. w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 16 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 86/13
w sprawie ze skargi Mariusza Chreptowicza
na decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego
z dnia 2 czerwca 2009 r. nr K-I.I-AN-7111-43/09
w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na
budowę

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z 16 maja 2013 r., II SA/Sz 86/13, po rozpoznaniu skargi Mariusza Chreptowicza, uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Zachodniopomorskiego z 2 czerwca 2009 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty Koszalińskiego z 3 marca 2009 r. w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Wyrok wydany został w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Starosta Koszaliński decyzją z 3 marca 2009 r., na podstawie art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118) oraz art. 104 k.p.a. zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi – Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie pozwolenie na budowę stacji bazowej BTS 32137 Łazy obejmującej budowę masztu, montaż anten, posadowienie kontenera technicznego i ułożenie linii kablowej zalicznikowej w miejscowości Łazy gmina Mielno, obręb Łazy, działka nr 57/7.

Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że Starostwo Powiatowe pismem z 11 listopada 2008 r. w trybie art. 61 § 4 k.p.a. zawiadomiło strony postępowania – właścicieli działek na kierunkach promieniowania anten, o wszczęciu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dla przedmiotowej inwestycji. W odpowiedzi na zawiadomienie wpłynęły pisma stron oraz protest mieszkańców m. Łazy wobec planowanej budowy stacji bazowej. Wnoszący uwagi sprzeciwili się m.in. lokalizacji stacji bazowej wiążąc projektowane usytuowanie stacji z obawą o zdrowie i życie mieszkańców. W dniu 29 grudnia 2008 r. inwestor złożył uzupełnienie dokumentacji. W dniu tym również wpłynął do organu wniosek W. i T. Kornatowskich oraz W. Grzegorzcyk w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wójta Gminy Mielno o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wniosek ten organ przestał do SKO w Koszalinie i postanowieniem z 30 grudnia 2008 r. zawiesił postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę.

Na postanowienie o zawieszeniu postępowania złożyła zażalenie Polska Telefonia Cyfrowa sp. z o.o. Wojewoda Zachodniopomorski uchylił zaskarżone postanowienie.

Starosta stwierdził dalej, że załączony do wniosku o pozwolenie na budowę projekt budowlany zgodny jest z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z 27 sierpnia 2008 r. wydaną przez Wójta Gminy Mielno. Dla projektowanej

inwestycji przeprowadzone zostało postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w wyniku którego Wójt Gminy Mielno wydał w dniu 4 września 2008 r. decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia podając w uzasadnieniu decyzji m.in., że z opracowania kwalifikacyjnego dostarczonego przez inwestora a sporządzonego przez inż. Edwarda Szczepaniuk wynika, że wzdłuż osi głównej wiązki każdej z anten w zakresie 1000<5000(W) w odległości do 150 m od środka elektrycznego nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności i realizacja przedmiotowego zamierzenia w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. (zmienionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r.) w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Z treści wskazanej decyzji wynika również, że planowane przedsięwzięcie nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Projekt budowlany uzupełniony w związku z postanowieniem organu jest kompletny. Wykonany został a następnie sprawdzony pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i legitymujące się zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania i sprawdzenia projektu. Projektanci i sprawdzający projekt złożyli oświadczenie na podstawie art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Inwestor spełnił wymagania określone w art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. złożył wniosek w sprawie pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji w okresie ważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz złożył oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Lokalizacja inwestycji na którą nie wyrażają zgody strony postępowania została rozstrzygnięta przez organ właściwy w sprawie, tj. decyzją ostateczną Wójta Gminy Mielno z 27 sierpnia 2008 r., która jest wiążąca dla organu wydającego pozwolenie na budowę.

Od powyższej decyzji odwołania wnieśli Andrzej Ubysz i Elżbieta Ubysz oraz Mariusz Chreptowicz.

Andrzej i Elżbieta Ubysz podnieśli, że uzasadnienie zawarte w oświadczeniu inż. Edward Szczepaniuk mija się z prawdą, ponieważ „w odległości do 150 metrów występują już miejsca dostępne dla ludzi oraz zabudowania”. Dlatego, zdaniem

wnoszących odwołanie, zasadne jest uzyskanie zgody po przeprowadzeniu odpowiednich pomiarów wg rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzaju przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Mariusz Chreptowicz podniósł zarzut nie zachowania staranności przy rozpatrywaniu dokumentów zgromadzonych w sprawie kwestionując zgodność z prawem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w której jest mowa o ułożeniu wewnętrznej linii zasilającej, nie ma natomiast mowy o przyłączy energetycznym, nie może więc stanowić kompletnego dokumentu dotyczącego pozwolenia na budowę. O wydaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jako strona nie został poinformowany. Ponadto odwołujący się podniósł zarzuty skierowane przeciwko decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie uwarunkowań środowiskowych, kwestionując między innymi przyjętą w tym postępowaniu ocenę złożonego przez inwestora i sporządzonego na jego zlecenie raportu oddziaływania na środowisko.

Wojewoda Zachodniopomorski decyzją z 2 czerwca 2009 r., działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, po rozpatrzeniu odwołania Mariusza Chreptowicza oraz Elżbiety Ubysz i Andrzeja Ubysza, utrzymał w mocy decyzję Starosty Koszalińskiego z 3 marca 2009 r.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę po spełnieniu przez inwestora warunków wynikających z art. 32 ust. 4 oraz art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Powyższe przepisy obejmują między innymi wymogi, co do zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź decyzją o warunkach zabudowy oraz z wymaganiami ochrony środowiska, zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z odrębnymi przepisami, kompletności projektu i wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń, a także sporządzenie i sprawdzenie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

Wojewoda wskazał, że z akt administracyjnych sprawy wynika, że Wójt Gminy Mielno decyzją z 27 sierpnia 2008 r., ustalił lokalizację inwestycji celu publicznego dla przedmiotowej inwestycji. Ponadto Wójt Gminy Mielno decyzją z 4 września 2008 r., po rozpatrzeniu wniosku Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z o.o. w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia umorzył postępowanie uznając, że przedmiotowa instalacja radiokomunikacyjna nie

kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz nie należy do przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie jest zlokalizowana na obszarze objętym programem Natura 2000.

Organ stwierdził, że powyższe decyzje Wójta Gminy Mielno są ostateczne i wiążące dla organu administracji architektoniczno-budowlanej do czasu ich wyeliminowania z obrotu prawnego. Projekt stacji bazowej BTS 32137 pozostaje w zgodzie z powyższymi decyzjami, został wykonany i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane, jest kompletny i posiada niezbędne uzgodnienia. Projekt zagospodarowania działki nie narusza natomiast odnośnych przepisów. Inwestor przedłożył także oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Stronom zaś zapewniono czynny udział w prowadzonym postępowaniu administracyjnym I i II instancji oraz ustosunkowano się do wniesionych uwag.

Odnosząc się do zarzutów odwołań, organ II instancji stanął na stanowisku, że treść załączonej do wniosku o pozwolenie na budowę analizy kwalifikującej przedsięwzięcie do sporządzenia raportu stacji bazowej telefonii cyfrowej nr 32137 w Łazach nie budzi wątpliwości. Powyższa analiza została opracowana w oparciu o 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 (Dz.U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.). Przywołane przepisy, opis inwestycji, charakterystyka systemu antenowego, wyznaczenie równoważnej mocy wypromieniowanej izotropowo oraz wnioski nie budzą wątpliwości w świetle obowiązujących przepisów prawa. Opracowanie zawiera ustalenia dla każdej z anten określające: równoważną moc promieniowaną izotropowo (EIRP), odległość środka elektrycznego anteny wyznaczoną od miejsc dostępnych dla ludności wzdłuż głównej osi promieniowania anteny. Wyznaczenie tej odległości dokonane zostało z uwzględnieniem zarówno kierunku (azymutu) głównej wiązki promieniowania anteny jak również pochylecia wiązki.

Wojewoda podkreślił, że stosownie do wniosku zawartego w powołanym opracowaniu, przedmiotowa inwestycja zwolniona jest z wykonania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w konsekwencji zwolniona jest również z uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wskazał także, iż w opracowaniu stwierdzono, że dla anten o mocy promieniowanej izotropowo większej niż 2000 W i mniejszej niż 5000 W najbliższe miejsca dostępne dla ludności, rozpatrując od

środka elektrycznego anteny wzdłuż głównego kierunku promieniowania anten, znajdują się w odległości większej niż 150 m, a dla anten, o mocy promieniowanej izotropowo mniejszej niż 2000 W – w odległości większej niż 70 m.

Organ II instancji za niezasadne uznał zarzuty odwołujących się, w przedmiocie niezgodności zaskarżonej decyzji z decyzją Wójta Gminy Mielno z 27 sierpnia 2008 r., jak też zarzuty dotyczące nieprawidłowości powstałych w postępowaniach zakończonych decyzjami wspomnianego organu gminy.

Wojewoda wyjaśnił, że w świetle przepisów ustawy – Prawo budowlane i w oparciu o przedłożone przez inwestora dokumenty, zasadnie przyznano właścicielom, użytkownikom wieczystym lub zarządcom tych nieruchomości, które zlokalizowane są na kierunkach osi głównych wiązek promieniowania anten w odległości do 150 m od środków elektrycznych tych anten, status strony w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Na powyższą decyzję, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie złożyli Mariusz Chreptowicz oraz Elżbieta Ubysz i Andrzej Ubysz, wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Zaskarżonej decyzji zarzucili naruszenie:

- 1) przepisów art. 7–9, art. 11, art. 15, art. 77, art. 81 oraz art. 107 § 3 k.p.a.;
- 2) art. 32 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego;
- 3) art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 140 i 143 Kodeksu cywilnego w związku z art. 21 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 4) art. 72 ust. 1 pkt 1 oraz art. 59 i art. 63 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. Nr 199, poz. 1227 ze zm.);
- 5) § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 pkt 2 w związku z § 5, § 4 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., dalej zwanego „rozporządzeniem”).

W uzasadnieniu skargi skarżący w kwestii naruszenia przepisów postępowania podnieśli m.in., że organ I instancji nie kwalifikując planowanej inwestycji do przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, oparł swoje rozstrzygnięcie w tym zakresie na przedstawionym przez inwestora opracowaniu

„Kwalifikacja przedsięwzięcia”, nie poddając jej własnej ocenie. Tym samym naruszył art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. oraz nie ocenił zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czym naruszył także art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. W zakresie naruszenia § 4 rozporządzenia skarżący zaznaczyli, że organ całkowicie zignorował okoliczność, iż po dokonaniu superpozycji energii wysokiej częstotliwości wypadkowa pola ponadnormatywnego gwałtownie wzrasta i przy pracy maksymalnej całej stacji może dojść do bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia oraz doszło już do naruszenia i ograniczenia prawa własności sąsiadujących właścicieli. W kwestii natomiast naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego skarżący podkreślili, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej wprowadzając w decyzji o pozwoleniu na budowę ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w promieniu 150 metrów, nie wskazał jednocześnie przepisów Konstytucji RP, które pozwalają na wprowadzenie takich ograniczeń. Dokonanie tego dla prywatnego podmiotu gospodarczego bez uprzedniego wyłączenia jest rażącym naruszeniem prawa. Ponadto organ nie wskazał i nie podał, w jaki sposób będzie kontrolował obszar do 150 metrów od planowanej inwestycji, aby uniknąć zagrożenia zdrowia i życia.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Zachodniopomorski wniósł o oddalenie skargi.

Postanowieniem z 15 października 2009 r., II SA/Sz 907/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie odrzucił skargę Elżbiety Ubysz oraz Andrzeja Ubysza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z 15 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Sz 907/09, po rozpoznania skargi Mariusza Chreptowicza uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Starosty Koszalińskiego z 3 marca 2009 r., stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu oraz zasądził od Wojewody Zachodniopomorskiego na rzecz skarżącego Mariusza Chreptowicza kwotę 500 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd uznał, że ustalenia wymaga jaki charakter posiada wydana w sprawie decyzja Wójta Gminy Mielno z 4 września 2008 r. Zdaniem Sądu Wójt Gminy Mielno, wydając decyzję z 4 września 2008 r. o umorzeniu postępowania na podstawie nie obowiązujących w dacie wydania zaskarżonej decyzji przepisów Prawa ochrony środowiska, nie rozstrzygnął sprawy w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań co do jej istoty, który to walor posiadałaby decyzja o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Organ ten wydał decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego, a w myśl utrwalonego w

orzecznictwie sądowym stanowiska, decyzje w przedmiocie umorzenia postępowania, w szczególności w razie zmiany przepisów, nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej i możliwe jest następczo wydanie kolejnej decyzji merytorycznej, pomimo uprzedniego wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania. W konsekwencji organy administracji architektoniczno-budowlanej obu instancji nie były związane treścią decyzji Wójta w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Wobec powyższego, organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny były dokonać ustaleń w przedmiocie zgodności projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, uwzględniając treść raportu oddziaływania na środowisko w świetle wymagań co do jego treści na podstawie aktualnych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ponadto powinny także uwzględnić stanowiska wszystkich stron postępowania, w szczególności dotyczące natężenia pola elektromagnetycznego, ponieważ oddziaływanie takiego pola, w powiązaniu z polami pochodzącymi z innych źródeł emitowania, może powodować kumulowanie oddziaływań. W sprawie organy powinny były ustalić, czy zasięg oddziaływania stacji nie obejmuje innych urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne (np. inne stacje bazowe telefonii cyfrowej lub linie energetyczne). Nie można bowiem wykluczyć, że oddziaływanie stacji bazowej łącznie z innym urządzeniem spowoduje zwiększenie dopuszczalnych barier oddziaływania. Z uwagi na możliwe oddziaływanie kumulatywne, nie można zatem ograniczać oceny oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej tylko do oceny jej parametrów, bez sprawdzenia, czy nie znajduje się ona w zasięgu oddziaływania innych urządzeń, ponieważ nie można wykluczyć, że przez kumulację zmieni ona parametry oddziaływania. W przypadku wystąpienia tego rodzaju okoliczności nie wykluczona jest bowiem konieczność ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, jako kwalifikującego się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Według Sądu, zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji wydał decyzje bez dokonania koniecznych w sprawie ustaleń, uchybiając art. 7, art. 8, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., dopuszczając się naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z tego względu Sąd uznał za przedwczesne rozpatrzenie, zarzutów dotyczących naruszenia art. 140–144 Kodeksu cywilnego oraz innych wskazanych w skardze.

Zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, skarżąca Spółka kasacyjnie wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyrokiem z 27 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1330/11, Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu powyższej skargi kasacyjnej uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 10 lutego 2011 r. i sprawę przekazał temu sądowi do ponownego rozpoznania.

W konkluzji dokonanej oceny NSA stwierdził, że „trafnie skarga kasacyjna zarzuca, że zaskarżony nią wyrok został wydany z naruszeniem przepisu prawa materialnego – art. 153 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku poprzez uznanie przez Sąd pierwszej instancji, że ustawa ta ma zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy. W konsekwencji powyższego naruszenia niezasadne jest stanowisko tego Sądu, że organy nie były związane decyzją Wójta Gminy Mielno z 8 września 2008 r. i że ciąży na nich obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w tym również wyjaśnienia czy zasięg oddziaływania stacji nie obejmuje innych urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne (w tym również inne stacje bazowe telefonii komórkowej) co będzie miało wpływ na natężenie tego pola. Te okoliczności mogłyby być przedmiotem oceny organów środowiskowych lecz wobec faktu, że decyzja z 8 września 2008 r. jest ostateczna w toku instancji kwestie wskazane przez Sąd pierwszej instancji nie mogą być przedmiotem ponownej oceny przez organy”.

Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Sąd I instancji rozpoznający ponownie sprawę do wzięcia pod uwagę wskazanej wyżej oceny oraz do ponownego rozpoznania sprawy, w tym oceny zasadności zarzutów zawartych w skardze Mariusza Chreptowicza, oraz podniesionych w piśmie uczestnika postępowania Grzegorza Nadolnego i Stowarzyszenia „Prawo do Życia”.

Sąd zaznaczył, że uczestnik Grzegorz Nadolny wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji wyjaśnił, że wraz z żoną są właścicielami działki budowlanej, którą zamierzają wykorzystać dla celów zarobkowych i wybudować pensjonat. Tymczasem maszt telefonii komórkowej usytuowany jest 10 metrów od granicy ich działki w związku z czym nie wiedzą jakiego rodzaju, co do wysokości obiekty będą mogli wybudować, przy uwzględnieniu skumulowanego oddziaływania anten.

Wojewódzki Sąd Administracyjny po ponownym rozpoznaniu sprawy podkreślił, że ocena zgodności z prawem zaskarżonej decyzji zależna jest od ustalenia reżimu

prawnego jaki obowiązywał w dacie jej wydania. Zwrócił na to uwagę NSA, obligując Sąd pierwszej instancji do wzięcia pod uwagę, przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, jego oceny w zakresie konieczności zastosowania art. 153 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku.

Sąd zaznaczył, że postępowanie administracyjne w sprawie wszczęte zostało, zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a., z dniem doręczenia organowi pierwszej instancji żądania strony, tj. wniosku inwestora o wydanie pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego na budowę stacji bazowej BTS 32137 Łazy wraz z budową masztu, montażem anten sektorowych, anten radiolinii, posadowieniu kontenera i ułożeniu linii zasilającej na działce nr ewid. 5777 w Łazach.

W dniu 2 czerwca 2009 r., w którym wydana została zaskarżona decyzja, obowiązywała ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227), która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r. Stosownie jednak do wyżej wskazanego art. 153 ust. 1 tej ustawy, do spraw wszczętych, na podstawie ustawy zmienianej w art. 144, to jest ustawy z dnia 7 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się, z zastrzeżeniem art. 154 ust. 1, przepisy dotychczasowe. Ponadto, przepis art. 154 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku stanowi, że w przypadku postępowań w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 i 10 (a więc między innymi decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej sprawy, a niezakończonych decyzją ostateczną, podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia może złożyć wniosek, o którym mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1, to jest wniosek o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Wniosku takiego inwestor w niniejszej sprawie nie złożył.

Prowadzi to do konkluzji, że w zakresie uwarunkowań środowiskowych zaskarżona decyzja powinna uwzględniać wymagania wynikające z art. 46 ust. 4 pkt 29 ustawy z dnia 7 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. W myśl tego przepisu wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego i decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego powinno być poprzedzone wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zwanej dalej „decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach”. Dodać jeszcze należy, iż zgodnie z art. 46a ust. 1 p.o.s., postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu podejmującego realizację przedsięwzięcia.

Przed złożeniem wniosku w niniejszej sprawie inwestor uzyskał decyzję w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzję Wójta Gminy Mielno z 4 września 2008 r. kończącą postępowanie administracyjne w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia umorzeniem tego postępowania po dokonaniu merytorycznych rozważań i ocen prawnych. Obydwie te decyzje stały się ostateczne i jako takie wiązały organy obu instancji orzekające w niniejszej sprawie w przedmiocie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego, co przesądził jednoznacznie NSA w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie II OSK 1330/11.

Ze względu na wiążący dla organu architektoniczno-budowlanego charakter decyzji lokalizacyjnej i środowiskowej, bezprzedmiotowe dla oceny legalności zaskarżonej decyzji są wszystkie te zarzuty, które dotyczyły kwestii przynależnych do procedury środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację spornego przedsięwzięcia. Nie jest bowiem dopuszczalne, ze względu na zasadę trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.) kwestionowanie w skardze decyzji ostatecznej wydanej w innej sprawie, choćby funkcjonalnie powiązanej ze sprawą będącą aktualnie przedmiotem sądowej kontroli. Z tego samego powodu organy obu instancji orzekające w niniejszej sprawie nie były uprawnione do badania w zwyczajnym postępowaniu administracyjnym okoliczności, które miały znaczenie dla przyjęcia przez Wójta Gminy Mielno w decyzji z 4 września 2008 r., że przedmiotowa inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nie kwalifikuje się do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko.

W stanie faktycznym i prawnym sprawy, podnoszone w odwołaniu zarzuty co do zasadności takiego stanowiska Wójta Gminy Mielno nie mogły stanowić przyczyny do zamieszczenia w decyzji udzielającej pozwolenia na budowę i zatwierdzającej projekt budowlany orzeczenia nakładającego obowiązek ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ brak było ku temu podstawy prawnej takiej jaką wprowadził art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku. Brak natomiast wniosku inwestora o ponowne przeprowadzenie tej oceny uniemożliwia także nałożenie obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny środowiskowej w trybie art. 154 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 88 ust. 1 pkt 1.

W stanie prawnym właściwym z uwagi na treść art. 153 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisko, nie istniał przepis obligujący organ do nałożenia w decyzji o pozwolenie na budowę obowiązku ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W ocenie Sądu, zasadny jest zarzut naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, a **zwłaszcza** art. 7–9, art. 11, art. 15, art. 77, art. 81 oraz art. 107 § 3 k.p.a. odnoszący się do ograniczenia prawa własności właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania spornej inwestycji i prawidłowości przyjętego ustalenia stwierdzającego, że „ze wzdłuż osi głównej wiązki każdej z anten w zakresie 1000<5000 (W) w odległości do 150 m od środka elektrycznego nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności”. Wyjaśnienie kwestii zasięgu oddziaływania elektromagnetycznego anten zamontowanych na maszcie nie tylko stanowi w odniesieniu do stron i uczestników postępowania przejaw przestrzegania w postępowaniu administracyjnym zasad ogólnych określonych w art. 7, 8 i 11 k.p.a., ale również wpływa na możliwość skutecznego dokonania przez sąd materialnoprawnej oceny zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: **inwestor oraz właściele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu**. O tym, że ustalone zostało istnienie takich osób i nieruchomości świadczy uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w którym Wojewoda wskazał na prawidłowe działanie organu I instancji, który przyznał status strony postępowania właścicielom nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania spornej inwestycji. W ustaleniach decyzji organów obu instancji orzekających w sprawie brak jest jednak wyjaśnienia kwestii usytuowania anten, których zamontowanie przewiduje projekt. Starosta w uzasadnieniu swojej decyzji, poza powołaniem się na ustalenia wynikające z decyzji lokalizacyjnej oraz środowiskowej, w zasadzie nie zawarł żadnych własnych ustaleń na okoliczność wynikającego z projektu budowlanego usytuowania masztu antenowego i poszczególnych anten oprócz wskazania, że z opracowania kwalifikacyjnego dostarczonego przez inwestora a sporządzonego przez inż. Edwarda Szczepaniuka, wynika, że wzdłuż osi głównej wiązki każdej z anten w zakresie 1000<5000 (W) w odległości do 150 m od środka elektrycznego nie znajdują się miejsca dostępne dla ludności. Organ II instancji również ograniczył się do ogólników i podobnie jak organ I instancji nie dokonał ustaleń własnych, a przytaczając następujący fragment oceny kwalifikacyjnej: „ (...) dla anten o mocy promieniowanej izotropowo większej niż 2000 W

i mniejszej niż 5000 W najbliższe miejsca dostępne dla ludności, rozpatrując od środka elektrycznego anteny wzdłuż głównego kierunku promieniowania anten, znajdują się w odległości większej niż 150 m, a dla anten, o mocy promieniowanej izotropowo mniejszej niż 2000 W – w odległości większej niż 70 m” nie wyjaśnił jak należy rozumieć i z czego to wynika, że przyjęto odległość większą niż 150 m od najbliższych miejsc dostępnych dla ludności, co świadczy ponadto o niepełnym odniesieniu się do wniesionych odwołań, a zatem o naruszeniu przez Wojewodę art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.

W tej sytuacji Sąd, który nie jest uprawniony do dokonywania ustaleń faktycznych w sprawie administracyjnej, nie ma możliwości ustosunkowania się do twierdzeń skargi oraz uczestnika postępowania – Grzegorza Nadolnego, że przedmiotowa inwestycja właściwie z uwagi na zasięg jej oddziaływania ogranicza możliwości zagospodarowania ich nieruchomości. Z wyjaśnień Grzegorza Nadolnego na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2013 r. wynika, że maszt antenowy usytuowany jest 10 metrów od granicy jego działki budowlanej, co stoi na przeszkodzie jego zamierzeniu inwestycyjnemu związanemu z planem budowy na tej działce pensjonatu.

Podjęta przez Wojewodę Zachodniopomorskiego próba wyjaśnienia tej kwestii, dopiero w odpowiedzi na skargę, nie konwaliduje braków ustaleń faktycznych wskazanych w decyzji. To decyzja bowiem jest władczym rozstrzygnięciem w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej i jako taka podlega kontroli sądowej, a nie odpowiedź na skargę.

Na organach orzekających ciąży obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego (art. 7 k.p.a.) i poddania go wszechstronnej ocenie (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.), której istota zarówno co do toku rozumowania i przyjętych na jego podstawie ustaleń faktycznych, jak i co do ocen prawnych dokonanych w odniesieniu do tych ustaleń powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.) wyjaśniającym stanowisko organu i treść decyzji. Uzasadnienie to powinno być zrozumiałe nie tylko dla organu, ale również dla stron postępowania, dla Sądu jak i dla każdej innej osoby, która może je czytać. W sytuacji, gdy zatwierdzony projekt budowlany dotyczy przedsięwzięcia wymagającego specjalistycznej wiedzy, wymóg sporządzenia uzasadnienia decyzji w zrozumiały sposób jest szczególnie istotny z punktu widzenia realizacji prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu, gdyż strona, która nie zna lub nie rozumie terminologii specjalistycznej dotyczącej spornego zagadnienia nie będzie w stanie ocenić, czy jej interes prawny został naruszony.

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c/ w związku z art. 135 p.p.s.a., uchylił zarówno decyzję zaskarżoną jak i decyzję ją poprzedzającą celem

dokonania przez właściwy organ w sprawie administracyjnej pełnych, własnych ustaleń faktycznych szczególnie w zakresie usytuowania inwestycji względem nieruchomości sąsiednich i wyjaśnienia kwestii wpływu zasięgu oddziaływania projektowanych anten na prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich w zakresie w jakim prawo budowlane udziela im ochrony.

T-Mobile Polska S.A. z siedzibą w Warszawie (uprzednio Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o.) w skardze kasacyjnej od powyższego orzeczenia wniosła o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono obrazę prawa procesowego poprzez:

– błędną wykładnię i stwierdzenie naruszenia art. 7–9, art. 11, art. 15, art. 77, art. 81 i art. 107 § 3 k.p.a. przy wydawaniu decyzji przez Starostę Koszalińskiego z 3 marca 2009 r.;

– brak zastosowania art. 190 p.p.s.a. na skutek przyjęcia przez WSA w Szczecinie odmiennej wykładni niż uczynił to NSA w wyroku uchylającym rozstrzygnięcie tegoż Sądu Wojewódzkiego kierującym sprawę do ponownego rozpoznania w zakresie związania ostateczną decyzją Wójta Gminy Mielno z 8 września 2008 r. i możliwości przeprowadzenia odrębnej, ponownej oceny oddziaływania na środowisko;

– brak zastosowania art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na skutek uznania, iż organy administracji publicznej wydające decyzję w przedmiocie pozwolenia na budowę nie są związane decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego i mogą w związku z tym przeprowadzać własne ustalenia co do obszaru oddziaływania takiej inwestycji na grunty sąsiednie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, zwanej dalej „p.p.s.a.”) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonych w niej podstaw.

Jako niezasadny należało uznać zarzut naruszenia przez Sąd Wojewódzki art. 190 p.p.s.a. stanowiącego, że sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze kasacyjnej Sąd Wojewódzki uwzględnił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z 27 listopada 2012 r. w zakresie związania organu architektoniczno-budowlanego decyzją Gminy Mielno z 8 września 2008 r. i możliwości przeprowadzenia odrębnej, ponownej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko. Mianowicie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zawarty został wywód prawny kończący się stwierdzeniem, że organy orzekające w sprawie pozwolenia na budowę związane są ostateczną decyzją Wójta z 4 września 2008 r., a w konsekwencji bezprzedmiotowe stały się dla oceny legalności zaskarżonej decyzji te zarzuty skarżących i uczestników, które dotyczyły kwestii przynależnych do procedury środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację spornego przedsięwzięcia.

Doprecyzowując zakres związania Sąd Wojewódzki trafnie wskazał, że organy orzekające w sprawie pozwolenia na budowę nie były uprawnione do ponownego badania tych okoliczności, które miały znaczenie dla oceny Wójta zawartej w decyzji z 4 września 2008 r., zgodnie z którą przedmiotowa inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nie kwalifikuje się do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko.

Sąd Wojewódzki przesądził również, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie było podstaw prawnych do tego, aby organ architektoniczno-budowlany w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożył obowiązek dokonania ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Z powyższym stanowiskiem nie jest sprzeczna dalsza ocena Sądu Wojewódzkiego, który uchylając kontrolowane decyzje wskazał na potrzebę dokonania przez organ architektoniczno-budowlany pełnych, własnych ustaleń faktycznych szczególnie w zakresie usytuowania inwestycji względem nieruchomości sąsiednich i wyjaśnienia kwestii wpływu zasięgu oddziaływania projektowanych anten na prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich w zakresie w jakim prawo budowlane udziela im ochrony.

Kwestionując powyższe wskazania Sądu, autor skargi kasacyjnej błędnie podniósł, że organy przy ponownym rozpoznaniu sprawy mogą jedynie wydać

identyczne decyzje z ewentualnie odmiennym uzasadnieniem, gdyż nie jest możliwe dokonanie odmiennych ustaleń niż te, które zostały poczynione przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej i decyzji umarzającej postępowanie w sprawie decyzji środowiskowej.

Formułowanie takiej tezy świadczy o ignorancji prawa i stanowiska Sądu Wojewódzkiego, który zastrzegł wyraźnie, że okoliczności dotyczące oddziaływania spornej inwestycji na nieruchomości sąsiednie mają być wyjaśnione w zakresie istotnym z punktu widzenia przepisów Prawa budowlanego, a zwłaszcza unormowań dotyczących praw osób trzecich. Kwestią natomiast oczywistą jest to, że organ architektoniczno-budowlany ma prowadzić postępowanie w granicach swoich kompetencji i nie może wkraczać podejmowanymi działaniami w sferę praw i obowiązków rozstrzygniętych decyzją lokalizacyjną i decyzją wydaną w sprawie uwarunkowań środowiskowych inwestycji. Autor skargi kasacyjnej negując potrzebę ponownego rozpoznania sprawy przez organy orzekające w sprawie pomija istotę procesu inwestycyjnego, który charakteryzuje się właśnie tym, że na kolejnych jego etapach wydawane są odrębne decyzje przez właściwe organy w sprawach różniących się przedmiotowo. Tak więc w decyzji lokalizacyjnej organ administracji rozstrzygnął o dopuszczalności i warunkach budowy stacji bazowej w świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rzeczą natomiast organu architektoniczno-budowlanego było zbadanie projektu i zebranie materiału dowodowego niezbędnego dla rozstrzygnięcia o pozwoleniu na budowę w oparciu o przepisy Prawa budowlanego.

Niezależnie od ustanowionych przepisami prawa wymogów, które muszą być spełnione przez inwestora i zweryfikowane przez organ orzekający w sprawie pozwolenia na budowę, to również w decyzji lokalizacyjnej zawarto warunek, że realizację inwestycji należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, a projektowana inwestycja nie może utrudniać dostępu i korzystania z nieruchomości sąsiednich.

Z art. 5 Prawa budowlanego stanowiącego o podstawowych wymaganiach, które muszą być spełnione przy projektowaniu i budowie obiektów budowlanych wynika, że m.in. zapewnione być musi poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich.

W tym kontekście Sąd Wojewódzki zasadnie stwierdził, że w ustaleniach organów obydwu instancji zabrakło konkretnych ustaleń i oceny w zakresie dotyczącym usytuowania masztu i poszczególnych anten oraz ich oddziaływania na nieruchomości sąsiednie i ewentualnych ograniczeń w ich przyszłym zagospodarowaniu. Wbrew temu

co podniesiono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, nie było wystarczające odwołanie się w decyzjach do opracowania kwalifikacyjnego dostarczonego przez inwestora, lecz konieczne było zweryfikowanie zawartych w nim ustaleń i wniosków, przy uwzględnieniu szczegółowych wymogów Prawa budowlanego oraz zarzutów podnoszonych przez skarżących i uczestników postępowania.

Ponadto autor skargi kasacyjnej mylnie wywodzi, że Sąd Wojewódzki wbrew ocenie wyrażonej przez NSA w wyroku z 27 listopada 2012 r. wymaga przeprowadzenia ponownej analizy oddziaływania na środowisko, podczas gdy wskazany w zaskarżonym wyroku zakres okoliczności podlegających wyjaśnieniu służyć ma sprawdzeniu, czy projektowana inwestycja nie narusza uzasadnionych interesów właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji.

Wskazać należy, że ocena wpływu konkretnej inwestycji na sąsiedni obszar obejmuje szereg zagadnień związanych z oddziaływaniem projektowanego obiektu na znajdujące się w sąsiedztwie nieruchomości przy uwzględnieniu treści nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych.

W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich powinno być interpretowane w sposób obiektywny, tj. zgodnie z regulującymi proces inwestycyjny przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, a ponadto uregulowaniami konstytucyjnymi, przepisami prawa cywilnego, w głównej mierze tzw. prawa sąsiedzkiego. Poszanowanie inwestorów osób trzecich polega na umożliwieniu tym podmiotom skorzystanie z prawa zabudowy w takim zakresie, w jakim przysługuje ono inwestorowi. Każdorazowo zachodzi więc potrzeba wyważenia interesów inwestora i właścicieli działek sąsiednich, w tym uwzględnienia ich zamierzeń inwestycyjnych (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2009 r., II OSK 1277/08; wyrok NSA z 14 września 2006 r., II OSK 1090/05; wyrok NSA z 28 czerwca 2013 r., II OSK 551/12, wyrok NSA z 29 października 2013 r., I OSK 1238/12).

Tego aspektu sprawy nie dostrzeżono przy formułowaniu zarzutów kasacyjnych, co skutkowało tym, że niepodważona została ocena Sądu Wojewódzkiego w zakresie zaistniałych uchybień procesowych, warunkujących uchylenie kontrolowanych decyzji. W konsekwencji skarga kasacyjna, jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw, podlegała oddaleniu zgodnie z art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem