



ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 grudnia 2015 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Barbara Adamiak
 { sędzia NSA Zofia Flasińska
 sędzia NSA Paweł Miładowski (spr.)

Protokolant starszy asystent sędziego Tomasz Szpojankowski

po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 2015 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skarg kasacyjnych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz P4 sp. z o.o. z
siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 20 grudnia 2013 r. sygn. akt VII SA/Wa 2807/12
w sprawie ze skargi Ewy Staszak
na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
z dnia 2 października 2012 r. nr DOA/ORZ/7201/681-1/12
w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji ostatecznej

oddala skargi kasacyjne

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



Anna Poloczańska
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2807/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uwzględniając skargę Ewy Staszak, uchylił zaskarżoną decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej „GINB”, z dnia 2 października 2012 r., znak: DOA/ORZ/7201/681-1/12, w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji ostatecznej. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne sprawy.

Decyzją z dnia 25 marca 2011 r., Nr AB-V.2.150.2011, Starosta Krakowski zatwierdził projekt budowlany i udzielił P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej KRA2020_E, składającej się ze stalowej wieży kratowej o wysokości 55,45 m, anten radioliniowych, urządzeń sterujących pracą anten oraz przyłącza energetycznego, na działce nr 6 w miejscowości Widoma, gm. Iwanowice. Postanowieniem z dnia 14 lipca 2011 r., znak: AB.V.MW.73510-1-427/09, Starosta sprostował ww. decyzję w opisie inwestycji jako dla „stacji bazowej telefonii komórkowej KRA2020_E, składającej się ze stalowej wieży kratowej o wysokości 55,45 m, anten sektorowych, anten radioliniowych, urządzeń sterujących pracą anten oraz przyłącza energetycznego – na działce nr 6 w miejscowości Widoma, gm. Iwanowice.

Decyzją z dnia 3 stycznia 2012 r., znak: WI-1.7840.7.82.2011.JS, Wojewoda Małopolski, po wszczęciu postępowania z urzędu, stwierdził nieważność ww. decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzją z dnia 5 kwietnia 2012 r., znak: DOA/ORZ/7110/178-b/12, GINB, po rozpatrzeniu odwołania P4 Sp. z o.o., uchylił ww. decyzję Wojewody Małopolskiego i odmówił stwierdzenia nieważności ww. decyzji Starosty Krakowskiego.

Z wnioskiem o wznowienie postępowania zakończonego decyzją GINB z dnia 5 kwietnia 2012 r. zwróciła się Ewa Staszak, opierając wniosek na przesłance z art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a.

Postanowieniem z dnia 20 czerwca 2012 r., znak: DOA/ORZ/7201/681/12, GINB wznowił postępowanie zgodnie z wnioskiem Ewy Staszak. Następnie decyzją z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: DOA/ORZ/7201/681/12, odmówił uchylenia własnej decyzji z dnia 5 kwietnia 2012 r., znak: DOA/ORZ/7110/178-b/12.

Z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wystąpiła Ewa Staszak.

Zaskarżoną decyzją GINB utrzymał w mocy własną decyzję z dnia 17 sierpnia 2012 r.

W uzasadnieniu swojej decyzji organ wskazał na następujące ustalenia faktyczne: sporna inwestycja obejmuje budowę stacji bazowej telefonii komórkowej KRA2020_E, składającej się ze stalowej wieży kratowej o wysokości 55,45 m, anten sektorowych, anten radioliniowych, urządzeń sterujących pracą anten oraz przyłącza energetycznego na działce nr 6 w miejscowości Widoma. Ewa Staszak jest współwłaścicielką działki nr 5/5 w miejscowości Widoma. Działka o nr ew. 5/5 sąsiaduje bezpośrednio z działką inwestycyjną nr ew. 6 i znajduje się w odległości ok. 80 m od projektowanej wieży.

Organ wskazał, że w pierwszym rzędzie jego obowiązkiem jest dokonanie analizy, czy w świetle art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego wnioskodawczyni posiada przymiot strony w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Starosty Krakowskiego. Jednak to podmiot żądający wszczęcia postępowania powinien wykazać swój interes prawny przez wskazanie normy materialnoprawnej (por. wyrok NSA z 14 października 2010 r., II OSK 1572/09).

Organ wskazał, że sporna inwestycja nie niesie ze sobą ponadnormatywnych uciążliwości w zakresie emisji pól elektromagnetycznych zgodnie z przepisem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883) dla nieruchomości wnioskodawczyni. Na projekcie zagospodarowania terenu zaznaczono przewidywalny zasięg obszarów o gęstości mocy promieniowania $>0,1 \text{ W/m}^2$ (jest to obszar o ograniczonym zagospodarowaniu, co wynika z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia z 2003 r.). Maksymalny zasięg ww. obszaru nie przekracza odległości 45 m od zainstalowanych anten. Z analizy mapy, która zawiera obszar zasięgu występujących pól elektromagnetycznych wynika, że tak wyznaczony obszar oddziaływania obiektu nie obejmuje nieruchomości Ewy Staszak. Tym samym nie występują przekroczenia tych pól nad nieruchomością skarżącą.

Odnosząc się do argumentów podnoszonych przez skarżącą organ wskazał, że należy je rozpatrywać w kontekście interesu faktycznego. Taki zaś interes, jako istotny dla zainteresowanych, nie daje podstaw do uznania za stronę postępowania.

Organ wskazał, że z dokumentów załączonych do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ewę Staszak, tj. pisma Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 16 listopada 2011 r., znak: 00.4240.60.2011.JS, oraz opinii eksperckiej dra hab. inż. Włodzimierza Kalita przedsięwzięcia dotyczącego budowy stacji bazowej telefonii komórkowej KRA2020_E nie wynika, by nad nieruchomością skarżącej pola elektromagnetyczne miały większą wartość niż dopuszczalną, tj. 0,1 W/m².

Organ wskazał również, że brak jest innych przepisów, które mogłyby ewentualnie wprowadzać ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości w związku z powstaniem stacji bazowej. Z uwagi na charakter inwestycji brak było podstaw do określenia obszaru oddziaływania spornej inwestycji w oparciu o inne aniżeli ww. akty prawne.

Powyższą decyzję zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Ewa Staszak, zarzucając oparcie się przez organ na niezweryfikowanych danych przedstawianych przez inwestora. Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

W odpowiedzi na skargę GINB wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 2807/12, uwzględniając skargę wskazał, że przy badaniu interesu prawnego skarżącej zastosowanie znajduje art. 28 ust. 2 w związku z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Ponadto w szczególności wyjaśnić należało, czy skarżącej nie przysługuje przymiot strony z uwagi na ograniczenia w zabudowie nieruchomości wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz z przepisów wykonawczych do powyższej ustawy, tj. z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Sąd wskazał, że GINB swoje stanowisko oparł na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1572/09, wskazując, że na skarżącej spoczywał obowiązek wykazania przymiotu strony; i powyższemu obowiązkowi skarżąca nie uczyniła zadość. Powyższe stanowisko opiera się na błędnym zrozumieniu cytowanego wyżej wyroku. Sąd wyjaśnił, że pogląd wyrażony w tym orzeczeniu należy rozumieć w ten sposób, że na podmiocie żądającym przyznania statusu strony spoczywa obowiązek przytoczenia takich okoliczności faktycznych, które świadczą o istnieniu po jego stronie interesu prawnego. Natomiast organ ma obowiązek

dokonania ich weryfikacji w toku postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 1342/09). Powołując się na art. 7 K.p.a. stwierdził, że nie jest wystarczające oparcie rozstrzygnięcia na analizie inwestora dołączonej do projektu budowlanego. Organ nie jest związany taką analizą. Organ może oprzeć się na przedmiotowej analizie, jedynie wówczas gdy nie budzi ona wątpliwości, jest jasna, niesprzeczna oraz została przeprowadzona w sposób rzetelny. W niniejszej sprawie powyższa analiza oddziaływania została zakwestionowana przez skarżącą, która zarzuciła jej konkretne uchybienia. Powyższe rodziło obowiązek po stronie organu przeanalizowania złożonej przez inwestora analizy pod kątem zarzucanych jej uchybień, a następnie uzasadnienia również w tym zakresie swojej decyzji. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 866/07, nieprzyznając statusu strony postępowania (...) organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek uzasadnić, dlaczego uznał, że nieruchomość danego podmiotu nie znajduje się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu budowlanego. Uczynienie zadość powyższemu obowiązkowi musi obejmować także odniesienie się do argumentów podnoszonych przez stronę postępowania.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku złożyli Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz P4 Sp. z o.o.

GINB swoją skargę kasacyjną oparł na przesłance z art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm prawem przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi GINB zarzucił naruszenie prawa procesowego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- art. 7 K.p.a. przez przyjęcie, że organ wydając zaskarżoną decyzję nie ustalił i nie wyjaśnił wszystkich okoliczności faktycznych stanowiących podstawę do przyznania skarżącej statusu strony, w szczególności nie uczynił zadość obowiązkowi dokonania weryfikacji przytoczonych przez skarżącą argumentów przemawiających za jej stanowiskiem, podczas gdy organ nie naruszył powołanego przepisu, bowiem ustalił i wyjaśnił wszystkie okoliczności świadczące o braku po stronie skarżącej interesu prawnego, a zatem braku podstaw do przyznania jej statusu strony postępowania;
- art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. przez uwzględnienie skargi wniesionej przez Ewę Staszak podczas gdy skarga powinna zostać oddalona.

P4 Sp. z o.o. swoją skargę kasacyjną oparła na przesłankach z art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm prawem przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi P4 Sp. z o.o. zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 K.p.a. przez przyjęcie, że GINB nie przeprowadził wyczerpującego postępowania wyjaśniającego i nie ustalił okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, podczas gdy nadzwyczajne postępowanie administracyjne było prowadzone zgodnie z tymi przepisami, a organ ten prawidłowo ocenił i uzasadnił prawidłowość wyznaczenia obszaru oddziaływania przedmiotowego obiektu budowlanego oraz warunkowany nim krąg stron postępowania;

- art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. z uwagi na nieprzeprowadzenie właściwej kontroli sądowej działalności organów administracji, co przejawia się brakiem wskazania przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dowodów, na podstawie których powziął wątpliwość co do ustaleń organu nadzoru budowlanego o właściwym wyznaczeniu zasięgu obszaru pola elektromagnetycznego o gęstości mocy przekraczającej $0,1 \text{ W/m}^2$ oraz niewskazaniem, jakie konkretne ograniczenia w zagospodarowaniu działki skarżącej Ewy Staszak miałyby powodować przedmiotowa inwestycja Spółki, podczas gdy z materiału dowodowego sprawy wynika, że obszar tego pola nie wykracza poza działkę inwestycyjną o nr 6 i nie będzie zlokalizowany nad działkami sąsiednimi;

- art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. przez zastosowanie i uwzględnienie skargi pomimo, że w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym nie miały miejsca naruszenia przepisów prawa materialnego ani przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy;

- art. 141 § 4 p.p.s.a. z uwagi na lakoniczne uzasadnienie zaskarżonego wyroku, w tym poddanie w wątpliwość dokumentów prywatnych przedłożonych przez P4 Sp. z o.o. i zarzucenie, że ich treść nie jest jasna, niesprzeczna i przeprowadzona w sposób rzetelny bez jakiegokolwiek umotywowania tego twierdzenia i bez wskazania w czym konkretnie takie uchybienia się przejawiają.

Ponadto P4 Sp. z o.o. zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 i art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego w zw. z załącznikiem nr 1 tabelą 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30

października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów przez nieprawidłowe zastosowanie polegające na uznaniu, że Ewie Staszak powinien przysługiwać status strony postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę podczas gdy stanowiąca jej własność działka o nr 5/5 nie znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego, gdyż obszar pola elektromagnetycznego o wartości gęstości mocy przekraczającej $0,1 \text{ W/m}^2$ nie wykracza poza działkę nr 6, na której Spółka zrealizowała stację bazową.

W piśmie z dnia 3 listopada 2015 r. Ewa Staszak wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skargi kasacyjne nie zasługiwały na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

Wobec tego, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., a nadto nie zachodzi również żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku Sądu pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał takiej kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie wyznaczonym podstawami skarg kasacyjnych.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie za niezasadne uznał zarzuty obu skarg kasacyjnych naruszenia prawa procesowego i materialnego.

W okolicznościach tej sprawy w pierwszej kolejności wymaga rozpoznania zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 i art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego w zw. z załącznikiem nr 1 tabelą 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Właściwe odkodowanie tych przepisów, z uwagi na przedmiot postępowania, którym jest ocena istnienia interesu prawnego, pozwoli na ustalenie zakresu postępowania dowodowego potrzebnego do ustalenia istnienia interesu prawnego Ewy Staszak.

Odnosząc się do zarzutu skargi kasacyjnej dotyczącego naruszenia art. 28 ust. 2 oraz art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego wskazania wymaga, że Ewa Staszak wywodziła

swój interes prawny z tytułu własności sąsiedniej działki nr 5/5 w związku z wytwarzanym przez stację bazową telefonii komórkowej polem elektromagnetycznym. Ogólnie rzecz biorąc aby uznać istnienie interesu prawnego danego podmiotu w sprawie dotyczącej pozwolenia na budowę niezależnie od trybu postępowania czy to zwykłego, czy nadzwyczajnego, konieczne jest w tym zakresie wykazanie, że inwestycja będzie oddziaływała na sąsiednią nieruchomość. Wtedy dopiero można uznać, że właścicielowi sąsiedniej nieruchomości przysługuje interes prawny do bycia stroną w postępowaniu także o wznowienie postępowania w sprawie o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Przy czym przepisy Prawa budowlanego wcale nie wykluczają powiązania kwestii oddziaływania obiektu budowlanego z ponadnormatywnym oddziaływaniem na sąsiednią nieruchomość oraz z naruszeniem przysługującym właścicielowi prawa własności nieruchomości (art. 140 i art. 144 K.c.). Nawet wystąpienie nieponadnormatywnego oddziaływania może mieć wpływ na sposób wykonywania prawa własności na sąsiedniej nieruchomości, ale przy uwzględnieniu konkretnych parametrów planowanej inwestycji. W system ochrony praw właścicielskich wpisuje się bowiem wyrażona w Prawie budowlanym zasada wolności budowlanej (art. 4), zgodnie z którą każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Na gruncie Prawa budowlanego nie można więc uciec od tego, że pozwolenie na budowę nie może naruszać obowiązującego porządku prawnego, w tym przepisów prawa cywilnego. Tym bardziej, że art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego wprost uzależnia legalność projektowania i budowy obiektu budowlanego od poszanowania, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich. W związku z definicją obszaru oddziaływania (art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego), która ma wpływ na ustalenie kręgu stron postępowania zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że do przepisów odrębnych, w rozumieniu art. 3 pkt 20 należą nie tylko przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego, ale także przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności. Wskazuje się również, że przez ograniczenie możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć także utrudnienia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem (por. wyroki NSA: z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1296/10; z 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 208/06; z 26 czerwca

2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11; z 23 kwietnia 2015 r. II OSK 2148/13; z 21 maja 2015 r., II OSK 2562/13).

Skargi kasacyjne jednak błędnie wiążą kwestię istnienia interesu prawnego z naruszeniem tego interesu przez ponadnormatywne oddziaływanie inwestycji. Aby można było ustalić istnienie ponadnormatywnego oddziaływania konieczne jest właśnie istnienie interesu prawnego podmiotu, który występuje z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego. Ponadto na uwagę zasługuje, że obie skargi kasacyjne nie kwestionują, że przedmiotowa inwestycja nie oddziałuje na nieruchomości skarżące. Nie kwestionują też, że przedmiotowa inwestycja składa się z 6 anten, w tym 3 anteny „Kathrein 742 215” o paśmie pracy 2100 MHz i ERIP’ie o mocy 2099,23 W. Już chociażby z załączników do projektu budowlanego, tj. wyników weryfikacji dla anten wg rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2007 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 1105) wynika, że oddziaływanie tych anten rozciąga się nad działką nr 5/5. Przedmiotowa działka znajduje się 80 metrów od masztu, w sektorze C, na azymucie 310°. Z ww. rozporządzenia z 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 wynika normatywny, jako legalny i podstawy obszar oddziaływania inwestycji emitującej pole elektromagnetyczne o mocy pojedynczej anteny nie mniej niż 2000 W. Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Potwierdza to także aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.) w § 2 ust. 1 pkt 7 lit. a. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 lit. e ww. rozporządzenia z 2010 r. powinno się uwzględnić miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m i nie mniejszej niż 100 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Ponadto z rozporządzenia z 2003 r. przywołanego w zarzucie skargi kasacyjnej wynikają określone konsekwencje. Zgodnie z metodą sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, celem wyznaczenia miejsc występowania pól elektromagnetycznych o poziomach dopuszczalnych oraz wyznaczenia granic obszarów ograniczonego użytkowania, pomiary w otoczeniu instalacji wytwarzających częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz (w tej sprawie 2100 MHz), w punktach i pionach pomiarowych, wykonuje się m.in. wzdłuż kierunku

maksymalnego zasięgu oddziaływania pól elektromagnetycznych. To oznacza, że tego rodzaju badania powinny być wykonane na działce nr 5/5, ponieważ część tej działki zawiera się w wyznaczonej przez przepisy prawa odległości odpowiednio 100 m i 150 m od urządzenia emitującego pole elektromagnetyczne. Trudno w takiej sytuacji odmówić właścicielowi działki nr 5/5 istnienia interesu prawnego skoro w związku z funkcjonowaniem przedmiotowej inwestycji przedmiotem badań i postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę powinna być ta działka, nad którą znajduje się oś promieniowania. Ponadto załączniki do projektu budowlanego właśnie wprost wypowiadają się co do kwestii oddziaływania na działkę nr 5/5, co wynika z części opisowej, jak i rysunkowej tego załączników. A więc w ramach ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich właściciel takiej działki powinien mieć możliwość wypowiedzenia się w postępowaniu o prawidłowości złożonej dokumentacji projektowej, co zasadniczo kreuje po jego stronie istnienie legitymacji procesowej, a więc interesu prawnego. W innym wypadku istnienie interesu prawnego wymagałoby wykazania ponadnormatywnego oddziaływania, co świadczyłoby o konieczności wykazania takich wad, które w zasadzie wskazywałyby na nielegalność wydanego pozwolenia na budowę. Kto inny jak nie strona postępowania powinna móc takie wady wywodzić aby chronić swój interes prawny. Należy mieć na względzie, że już u źródła postępowania o wydanie pozwolenia na budowę należy uwzględnić istnienie uzasadnionych interesów osób trzecich. Pominięcie tego aspektu postępowania w zasadzie wykluczałoby możliwość ochrony tego interesu przez osoby trzecie, w tym właścicieli sąsiednich nieruchomości, gdzie konkretna inwestycja powoduje oddziaływanie, choć niekoniecznie ponadnormatywne. Dlatego ustawa – Prawo budowlane nie utożsamia obszaru oddziaływania inwestycji z ponadnormatywnym oddziaływaniem inwestycji. Właściciel nieruchomości powinien mieć prawo do poddania kontroli legalności inwestycji, która oddziałuje na jego działkę, właśnie w zakresie ewentualnego ponadnormatywnego oddziaływania. Co do tego organ administracyjny powinien z kolei dokonać oceny, która związana jest już z merytorycznym rozpoznaniem sprawy, tj. czy inwestycja jest zgodna z przepisami prawa. W innym wypadku mogłyby dojść do naruszenia innych podstawowych zasad postępowania m.in. praworządności i budowania zaufania obywateli do organów państwa, umożliwiając ochronę interesu prawnego osobom trzecim niejako *post factum* wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dla przykładu, podstawowe kwestie związane z budową obiektów budowlanych jakimi są zacienianie sąsiedniej nieruchomości i zachowanie odległości względem granicy sąsiedniej działki stanowią źródło interesu prawnego właściciela

sąsiedniej nieruchomości. Taki właściciel może bowiem tylko wtedy ocenić, czy planowana inwestycja nie naruszenia jego interesu prawnego. Stąd też w ugruntowanym orzecznictwie właścicielowi sąsiedniej nieruchomości przyznawano interes prawny, ponieważ obszar oddziaływania obiektu budowlanego to także teren, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w granicach norm określonych przez przepisy prawa (por. wyroki NSA: z 6 czerwca 2013 r., II OSK 332/12; z 12 marca 2015 r., II OSK 2089/13; z 22 stycznia 2015 r., II OSK 1504/13). Jeszcze raz podkreślenia wymaga, że w świetle art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, który jako wyjątek od ogólnej reguły wynikającej z art. 28 K.p.a., znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie o wznowienie postępowania nieważnościowego dotyczącego pozwolenia na budowę, przy badaniu legitymacji procesowej wnioskodawcy lub innych osób nie ma znaczenia, czy został naruszony interes prawny danej osoby. Znaczenie ma jedynie to, czy interes taki jej przysługuje. Okoliczność ewentualnego naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę musi być zweryfikowana przy zapewnieniu każdej stronie udziału w postępowaniu. Nie jest zatem możliwe uznanie, że określona osoba nie jest stroną postępowania w sytuacji, gdy z uwagi na zarzuty przez nią podnoszone, wymaga wyjaśnienia i rozstrzygnięcia właśnie to, czy interes prawny tej osoby nie został naruszony w świetle przepisów prawa mających zastosowanie w konkretnej sprawie (por. wyrok NSA z 7 listopada 2014 r., II OSK 978/13).

Ocena w omawianym zakresie może być dokonana tylko w ramach merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwe organy administracji (por. wyroki NSAiWSA: II OSK 1090/05, II OSK 1321/06, II OSK 644/10, II OSK 1764/10, II SA/GI 983/09, II SA/GI 250/11).

W tym miejscu warto również odwołać się do poglądu wyrażonego w doktrynie, że „interes prawny to wartość ochrony praw jednostki określona przepisami prawa materialnego, jak i w ograniczonym zakresie przepisami prawa procesowego. Jeżeli wnoszący podanie powołuje się na swój interes prawny, ustalenie zasadności tego żądania może nastąpić wyłącznie w toku postępowania, przy zapewnieniu jednostce wnoszącej podanie prawa do czynnego udziału. Rozważenie przez organ administracji publicznej interesu prawnego poza formami postępowania administracyjnego jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego jedną z podstawowych wartości jest prawo do obrony. Na prawo do obrony składa się nie tylko prawo zaskarżenia, ale przed wszystkim prawo do wysłuchania. W razie, gdy w żądaniu wszczęcia postępowania jednostka powołuje się na interes prawny, ustalenie

zasadności tego żądania musi być oparte na czynnościach wyjaśniających, które organ administracji publicznej obowiązany jest prowadzić w toku wszczętego postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami prawa procesowego” (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz. Kodeks Postępowania Administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 297).

Tak właśnie przedstawia się istota zagadnienia prawnego jakim jest istnienie interesu prawnego, czego strony skarżące kasacyjnie, w tym przede wszystkim organ administracyjny, zdają się nie respektować.

W zakresie wad postępowania wskazania wymaga, że środek elektryczny anteny to miejsce będące środkiem układu współrzędnych, względem którego wyznaczono charakterystyką promieniowania anteny. Kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia natomiast maksymalnego możliwego emitowania takiego pola z urządzenia, maksymalnego możliwego pochylecia osi wiązki promieniowania, ukształtowania terenu oraz istniejącego zagospodarowania. Ponadto na uwagę zasługuje, że nie wiadomo jaka jest różnica wysokości terenu, pomiędzy działką nr 6, na której znajduje się przedmiotowa inwestycja, a działką nr 5/5, aby można było stwierdzić, czy rzeczywiście rysunek nr 7 dotyczący sektora C, azymut 310° , prawidłowo obrazuje brak miejsc dostępnych dla ludzi na działce nr 5/5 w odległości 150 m od środka elektrycznego anteny. Wreszcie z materiału dowodowego nie wynika czy przedstawione przez inwestora wyniki weryfikacji obrazują skumulowanie pól elektromagnetycznych. Z projektu budowlanego i dwóch załączników dla różnych grup anten nie wynika by projekt uwzględniał kumulację pól elektromagnetycznych. Obowiązek ten związany jest z tym jaka jest faktyczne normatywna kwalifikacja przedmiotowej inwestycji. Należy bowiem mieć na względzie, że urządzenia tego typu podlegają regulacji w zakresie ich mocy, a wymogi ochrony środowiska mają za zadanie zminimalizować negatywne skutki szkodliwego promieniowania. Już bowiem począwszy od obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 179, poz. 1490), w tym kolejne rozporządzenia, tj. 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. Nr 257, poz. 2573) oraz

obecnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397), dla ustalenia czy mamy do czynienia z inwestycją mogącą znacząco oddziaływać na środowisko wymagane było uwzględnienie kumulacji oddziaływań lub sumowania się parametrów tego samego rodzaju przedsięwzięcia. Z akt przedmiotowej sprawy w ogóle nie wynika by dla przedmiotowej inwestycji przeprowadzono stosowne obliczenia w zakresie kumulacji promieniowania celem dokonania odpowiedniej kwalifikacji prawnej inwestycji pod względem oddziaływania na środowisko, tak aby wykluczyć jakiegokolwiek wątpliwości, czy inwestycja ta powinna być zaliczana, czy też nie – do znacząco oddziałujących na środowisko. Zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 i art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego w zw. z załącznikiem nr 1 tabelą 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Sąd I instancji prawidłowo bowiem ocenił, że z uwagi na ww. przepisy Prawa budowlanego w przedmiotowej sprawie w szczególności wyjaśnić należało, czy skarżącej nie przysługuje przymiot strony z uwagi na ograniczenia w zabudowie nieruchomości wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz z przepisów wykonawczych do powyższej ustawy, tj. z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów.

Tak pokrótce przedstawia się stan prawny przedmiotowej sprawy, który skłania do stwierdzenia, że Sąd I instancji prawidłowo wskazał na konieczność dokładnego wyjaśniania sprawy w oparciu o art. 7 K.p.a. Trafnie Sąd ocenił, że analiza przeprowadzona przez inwestora dołączona do projektu nie ma charakteru wiążącego, tym bardziej, że analiza ta budzi w świetle przedstawionych wyżej rozważań wątpliwości, a ponadto Ewa Staszak przedstawiła ekspertyzę ekspercką dokumentacji dotyczącej przedmiotowej inwestycji, z której wynikają braki w zakresie obliczeń wszystkich anten, danych dotyczących tiltu dla instalacji 6 anten, polaryzacji pionowej i poziomej oraz rozbieżności w oznaczeniu sektorów funkcjonowania anten. Dlatego nie zawierają usprawiedliwionych podstaw zarzuty naruszenia prawa procesowego. Nie można bowiem uznać, że organ nie naruszył art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 K.p.a. Wbrew twierdzeniom obu skarg kasacyjnych organ nie ustalił i nie wyjaśnił wszystkich okoliczności świadczące o braku po stronie skarżącej interesu prawnego, a

Sygn. akt II OSK 801/14

zatem braku podstaw do przyznania jej stratusu strony postępowania. Tym samym nie doszło do naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. przez uwzględnienie skargi wniesionej przez Ewę Staszak. Ponadto wynika z tego, że Sąd I instancji dokonał prawidłowej kontroli działalności organów administracji. Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał jakie braki postępowania wyjaśniającego były podstawą stwierdzenia wad postępowania, o czym już wyżej była mowa. Zarzuty dotyczące naruszenia art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Co prawda, w części uzasadnienie to jest lakoniczne, jednak skarżąca kasacyjnie Spółka nie wykazała aby ta wada miała jakikolwiek wpływ na wynik sprawy, skoro postępowanie wyjaśniające zawiera braki, które powinny być wyjaśnione.

Z tych względów, na podstawie art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Pałoczańska

starszy inspektor sądowy