



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

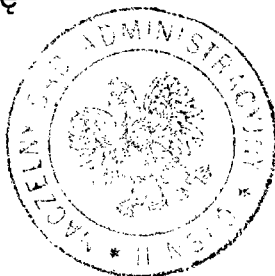
Dnia 3 czerwca 2011 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Anna Łuczaj
Sędziowie {	sędzia NSA Alicja Plucińska – Filipowicz /spr./
	sędzia del. WSA Wojciech Mazur
Protokolant	asystent sędziego Agnieszka Chorab

po rozpoznaniu w dniu 3 czerwca 2011 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z siedzibą w  
Warszawie  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach  
z dnia 21 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/GI 734/09  
w sprawie ze skargi Piotra Drażyka  
na decyzję Wojewody Śląskiego  
z dnia 1 lipca 2009 r. nr IF/Va/7111/09/27/09  
w przedmiocie pozwolenia na budowę

oddala skargę kasacyjną



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Marcin Sikorski*

starszy sekretarz sądowy

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 21 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/GI 734/09 po rozpoznaniu skargi Piotra Drażyka na decyzję Wojewody Śląskiego z dnia 1 lipca 2009 r. uchylającą decyzję Starosty Gliwickiego z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę stacji telefonii komórkowej i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji - uchylił zaskarżoną decyzję.

W uzasadnieniu wyroku podano, że Starosta Gliwicki po otrzymaniu wniosku inwestora - Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółka z o. o. w Warszawie odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę stacji telefonii komórkowej podając, że postanowieniem z dnia 11 lutego 2009 r. zobowiązał inwestora do uzupełnienia wniosku poprzez przedłożenie dokumentu właściwego organu potwierdzającego brak obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji, wskazania obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane oraz przedłożenie warunków przyłączenia obiektu do sieci elektroenergetycznej. W odpowiedzi na to wezwanie koordynator projektu przedmiotowej inwestycji, powołując się na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie 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./ oświadczył, że planowana inwestycja nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie jest więc wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stwierdził też, że dla inwestycji nie jest wymagane wyznaczenie obszaru ograniczonego użytkowania /art. 135 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska/.

W dniu 17 lutego 2009 r. do Starosty Gliwickiego oraz do Rady Powiatu wpłynął protest mieszkańców przeciwko planowanej budowie stacji telefonii komórkowej. Starosta Gliwicki pismem z dnia 5 marca 2009 r. na podstawie art. 77 § 1 i 2 kpa wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku o specyfikację anteny w celu ustalenia jej maksymalnej wartości znamionowej oraz o zagwarantowanie

właścicielowi działki sąsiedniej, że pole o wartościach ponadnormatywnych nie znajdzie się nad jego działką niezależnie od wysokości jego występowania, co jest równoznaczne z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania. Pełnomocnik inwestora w dniu 16 marca 2009 r. przesłał tzw. specyfikację anten, zawartą w bliżej nieokreślonych tabelach, opatrzoną podpisem i pieczęcią SEMIX Szymon Gałka, koordynator projektu, bez wskazania źródła, na jakich zostały oparte zawarte w piśmie dane. Natomiast radca prawny działający w imieniu inwestora podkreślił, że brak jest podstaw prawnych w przepisach prawa budowlanego do żądania przedłożenia oświadczenia w kwestii zagwarantowania, że pole o wartościach ponadnormatywnych nie znajdzie się nad działką sąsiednią.

Zajmując stanowisko w kwestii braku podstaw do uwzględnienia wniosku organ I instancji stwierdził, że inwestor nie uzupełnił wniosku pomimo wezwania z dnia 11 lutego 2009 r. w zakresie potwierdzenia właściwego organu, iż zamierzenie objęte wnioskiem nie wymaga decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji. Wprawdzie do wniosku została dołączona kwalifikacja przedsięwzięcia pod względem konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, z której wynika, że sporządzenie raportu nie jest wymagane, jednakże na podstawie tego opracowania organ nie mógł jednoznacznie stwierdzić, czy decyzja środowiskowa jest, czy też nie jest wymagana. Kolejną przyczyną odmownego załatwienia wniosku był brak zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewidującym na danym terenie „zieleń przydomową” i zakaz budowy obiektów kubaturowych.

W odwołaniu od ww. decyzji inwestor podniósł, że stosownie do art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 właściwy organ nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę. Zakwestionowano także stanowisko w kwestii niezgodności zamierzenia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z tej przyczyny, iż chodzi w ocenie inwestora o infrastrukturę techniczną zaś budowa stacji bazowych jest zaliczana do takiej kategorii inwestycji. Wzgląd na interes społeczny i słuszny interes obywateli /art. 7 kpa/ powoduje, że inwestycja nie może powodować naruszenia przepisów prawa materialnego.

Wojewoda Śląski decyzją z dnia 1 lipca 2009 r. na podstawie art. 138 § 2 kpa orzekł o uchyleniu decyzji organu I instancji i przekazaniu sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu stwierdził, że podziela argumentację

zawartą w odwołaniu, iż planowana inwestycja zalicza się do urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Nie można uznać za właściwe złożonego przez pełnomocnika inwestora oświadczenia, że przedmiotowa inwestycja nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Za zasadne natomiast uznał stanowisko organu I instancji w kwestii nieuzupełnienia wniosku o stanowisko właściwego organu w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia w oparciu o przepisy ustawy o ochronie środowiska. Jednocześnie w końcowej części uzasadnienia organ odwoławczy podkreślił, że organ I instancji ocenia rozwiązania projektowe wyłącznie w zakresie przewidzianym w art. 35 ustawy - Prawo budowlane, a zgodnie z ust. 4 tego artykułu w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1, art. 35 oraz w art. 32 ust. 4 właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Skargę od ww. decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożył Piotr Drażyk podnosząc, że organ odwoławczy, pomimo iż stanowisko organu I instancji uznał za właściwe w kwestii nieusunięcia braków wniosku na żądanie organu nie wyciągnął z tego faktu właściwych wniosków, stosując art. 138 § 2 kpa w warunkach do tego nieuprawniających.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga jest zasadna.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko skargi, iż skoro postanowieniem z dnia 11 lutego 2009 r. organ I instancji działając w trybie art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane zobowiązał inwestora do uzupełnienia wniosku, zaś organ wojewódzki w zaskarżonej decyzji potwierdził zasadność działań organu I instancji w tym zakresie, to nie mógł wydać decyzji kasacyjnej tylko dlatego, że odmiennie ocenił postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skoro w zaskarżonej decyzji Wojewoda podkreślił, że nie można uznać za właściwe złożonego przez pełnomocnika inwestora oświadczenia, że przedmiotowa inwestycja nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz wyjaśnił, że przepisy Prawa budowlanego przewidują wprawdzie złożenie oświadczenia, ale w zupełnie odmiennych warunkach, to tym samym uznał zasadność żądania organu o uzupełnienie wniosku z dalszymi konsekwencjami niewykonania tego żądania. Nie dokonując merytorycznej oceny stanowiska Wojewody Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż już w tym stanie rzeczy należało uznać argumenty skargi za uzasadnione. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem pozwolenia na budowę właściwy organ sprawdza

m. in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku takiego planu a także z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z przepisu art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wynika zatem dla przedmiotowej sprawy bezwzględny obowiązek badania przez organ zgodności projektu z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zgodności projektu z wymogami ochrony środowiska. Zgodnie z art. 35 ust. 3 w razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w ust. 1 właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Wobec jednoznacznego brzmienia art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane Wojewoda nie mógł w ocenie Sądu pierwszej instancji podjąć rozstrzygnięcia przewidzianego w art. 138 § 2 kpa. Odmienna ocena prawna przedstawionego przez organ I instancji materiału /w kwestii postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego/ nie uprawnia organu odwoławczego do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji decyzją kasacyjną. W takiej sytuacji co najwyżej organ odwoławczy może zastosować instytucję reformacji i orzec co do istoty sprawy.

W uzupełnieniu stanowiska wyrażonego w sprawie, „niejako ubocznie” Sąd pierwszej instancji obszernie odniósł się do wywodów decyzji organu odwoławczego w zakresie wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podkreślając występujące tu, liczne, niejasności i nieprawidłowości w ocenie.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Polska Telefonia Cyfrowa Spółka z o.o. w Warszawie zarzucając:

- 1/ naruszenie prawa materialnego poprzez wadliwą wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie poprzez odmowę uznania naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy /art. 145 § 1 ust. 1 lit. a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w konsekwencji:
  - naruszenia art. 40 § 2 kpa w zw. z art. 138 § 2 kpa w sytuacji, gdy decyzja organu I instancji nie została doręczona pełnomocnikowi uczestnika /inwestorowi/,
  - „właściwej wykładni art. 35 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 w zw. z art. 35 ust. 3” ustawy Prawo budowlane poprzez przyjęcie, że organ I instancji „miał podstawę do wezwania

uczestnika do potwierdzenia przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, że taka decyzja nie jest wymagana dla budowy stacji telefonii komórkowej, podczas gdy zgromadzony materiał dawał podstawę do rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia”,

- wadliwej wykładni art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane „w zakresie wykładni postanowień” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 2/ naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez odmowę uznania innego naruszenia przepisów postępowania /art. 145 § 1 ust. 1 lit. c/, to jest art. 135 niedoręczenie decyzji pełnomocnikowi strony/, 141 § 4 /brak odniesienia do zarzutów dotyczących kwalifikacji inwestycji, zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, nieprawidłowego uzasadnienia decyzji/ i 153 ppsa /wskazanie sposobu załatwienia sprawy/.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreśla się, że inwestor spełnił wszelkie wymogi do wydania pozwolenia na budowę, dlatego też decyzja organu odwoławczego spełniała jego oczekiwania, wadliwie natomiast, z naruszeniami określonymi w podstawach tej skargi, Sąd I instancji orzekł o jej uchyleniu.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

Jako podstawy skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie wskazano naruszenie prawa materialnego poprzez wadliwą wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie „poprzez odmowę uznania naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy /art. 145 § 1 ust. 1 lit. a ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w konsekwencji:

- naruszenia art. 40 § 2 kpa w zw. z art. 138 § 2 kpa w sytuacji, gdy decyzja organu I instancji nie została doręczona pełnomocnikowi uczestnika /inwestorowi/,
- wadliwej wykładni art. 35 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 w zw. z art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane”,
- poprzez przyjęcie, że organ I instancji miał podstawę do wezwania uczestnika do potwierdzenia przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, uznając w istocie, że taka

decyzja jest wymagana dla budowy stacji telefonii komórkowej, podczas gdy zgromadzony materiał dawał w ocenie skarżącego podstawę do rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia, a także wadliwej wykładni art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w zakresie wykładni postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W skardze kasacyjnej zarzuca się też naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez odmowę uznania innego naruszenia przepisów postępowania /art. 145 § 1 ust. 1 lit. c, to jest art. 135 wobec niedoręczenia decyzji starosty pełnomocnikowi strony, 141 § 4 /brak odniesienia do zarzutów dotyczących kwalifikacji inwestycji, zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, nieprawidłowego uzasadnienia decyzji i 153 ppsa w zakresie wskazania sposobu załatwienia sprawy. Tak skonstruowane zarzuty nie mogły być uznane za zasadne z następujących względów:

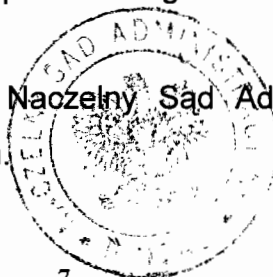
W pierwszym rzędzie inwestor wnoszący skargę nie dostrzegł, że zaskarżona do sądu administracyjnego decyzja to rozstrzygnięcie oparte na przepisie art. 138 § 2 kpa. Wojewódzki Sąd Administracyjny oceniając legalność tego rozstrzygnięcia kasacyjnego, uchylającego decyzję organu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, które niewątpliwie ma charakter wyjątkowy, przy uwzględnieniu wymogu szybkości postępowania administracyjnego, prawidłowo dostrzegł, iż w sytuacji, gdy Wojewoda zaaprobował wydanie przez organ pierwszej instancji /starostę/ postanowienia obligującego inwestora do przedłożenia uzupełniającego orzeczenia właściwego organu w sprawie środowiskowych uwarunkowań inwestycji, zaś inwestor tego postanowienia nie wykonał, nie mógł jednocześnie przekazać na podstawie art. 138 § 2 kpa sprawy do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Już tylko ta okoliczność, to jest uznanie wydania postanowienia wzywającego inwestora do przedstawienia w uzupełnieniu wniosku określonego rozstrzygnięcia w kwestii środowiskowych uwarunkowań za właściwe zobowiązywało wojewodę do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa, niedopuszczalnym było natomiast orzeczenie kasacyjne. W zakresie wyrażenia przez organ odwoławczy takiego oto poglądu inwestor nie wniósł skargi do sądu administracyjnego, czym w istocie zaakceptował ten pogląd. Niezrozumiałe jest więc podnoszenie tej kwestii na etapie skargi kasacyjnej.

Również całkiem pozbawiony zasadności jest zarzut, iż Sąd pierwszej instancji nie wziął pod uwagę, iż decyzja starosty została doręczona inwestorowi, a nie ustanowionemu przez nią pełnomocnikowi - radcy prawnemu, skoro tenże pełnomocnik występował przez cały przebieg postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego, strona skorzystała z możliwości wnoszenia środków zaskarżenia nie będąc ograniczona w swoich prawach do udziału w postępowaniu, a więc, wprawdzie brak doręczenia decyzji pełnomocnikowi stanowi ułomność procesową, która jednak w niniejszej sprawie nie miała żadnego wpływu na tok postępowania i prawa strony.

Również podnoszenie kwestii zgromadzenia w sprawie całego materiału dowodowego umożliwiającego rozstrzygnięcie sprawy w zakresie związku zamierzenia budowlanego z kwestią środowiskowych uwarunkowań w skardze kasacyjnej jak to już wyżej wskazano, nie wydaje się zrozumiałe, skoro przed Sądem pierwszej instancji inwestor nie kwestionował tej okoliczności /nie wniósł skargi od decyzji organu odwoławczego stwierdzającej, iż zgromadzony materiał w sprawie właśnie nie dozwalał na rozstrzygnięcie z pominięciem organu właściwego w sprawach uwarunkowań środowiskowych/.

Wypada zauważyć, iż kwestia wpływu postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na przedmiotową inwestycję jest w istocie podnoszona przedwcześnie, skoro w pierwszym rzędzie inwestor powinien uzupełnić wnioski o materiał określony w postanowieniu organu pierwszej instancji /orzeczenie w sprawie środowiskowych uwarunkowań inwestycji/, i to zarówno na etapie uzasadnienia zaskarżonego wyroku jak i skargi kasacyjnej. Z tej przyczyny należy uznać, że obszernie wywody przedstawione w zaskarżonym wyroku przez Sąd pierwszej instancji nie mogą być uznane za wiążącą opinię prawną w dalszym toku postępowania. Wyłączną okolicznością, którą związane są organy administracji publicznej jest to, że w warunkach niniejszej sprawy brak było podstaw do wydania zaskarżonej decyzji przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 2 kpa. Ponieważ w tym zakresie rozstrzygnięcie zaskarżonym wyrokiem jest zgodne z prawem, to pomimo częściowo nieprawidłowego uzasadnienia należało skargę kasacyjną oddalić.

Mając na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku z mocy art. 184 ppsa.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy sekretarz sądowy