

## II OSK 619/07 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2008-05-14	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2007-04-12	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Gliniecki /przewodniczący/ Bożena Walentynowicz Leszek Kiermaszek /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz	
Hasła tematyczne	Budowlane prawo	
Sygn. powiązane	<a href="#">II SAWr 240/06 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 2006-11-14</a>	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	<a href="#">Dz.U. 2006 nr 156 poz 1118</a> art. 35 ust. 1 pkt 1 <a href="#">Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity</a> <a href="#">Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270</a> art. 141 par. 4, art. 145 <a href="#">Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</a>	

## Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Gliniecki Sędziowie Sędzia NSA Bożena Walentynowicz Sędzia NSA Leszek Kiermaszek (spr.) Protokolant Anđzelika Borek po rozpoznaniu w dniu 14 maja 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej "[...]" Spółki z o. o. z siedzibą w W. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 240/06 w sprawie ze skargi "[...]" Spółki z o. o. z siedzibą w W. na decyzję Wojewody D. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie odmowy udzielenia pozwolenia na budowę oddała skargę kasacyjną.

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 240/06 oddalił skargę wniesioną przez [...] Sp. z o.o. z siedzibą w W. na decyzję Wojewody D. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej.

W uzasadnieniu tego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny przytoczył następujący stan faktyczny sprawy.

Starosta Powiatu W. decyzją z dnia [...], nr [...], z powołaniem się na przepisy art. 35 ust. 3 oraz art. 82 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na istniejącej wieży, stanowiącej własność [A] Sp. z o.o., położonej na działce przy ul. [...] w miejscowości B. w gminie D..

Od decyzji tej odwołał wniośca [...] Sp. z o.o. domagając się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Odwołująca się zarzuciła organowi niewłaściwą interpretację zapisu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co narusza art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 i art. 7 K.p.a., a nadto wskazała na obopólną korzyść po stronie inwestora i okolicznych mieszkańców wybranej lokalizacji planowanej inwestycji.

Wojewoda D. nie uwzględnił odwołania i powołaną na wstępie decyzją z dnia [...] utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Wojewoda wskazał, że inwestor wystąpił o rozbudowę istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej na wieży telekomunikacyjnej z tym, że rozbudowa ta polegać miała na zainstalowaniu do istniejących już pięciu anten sektorowych i ośmiu anten radiolinii, dodatkowych trzech anten sektorowych i jednej anteny radiolinii oraz montażu urządzeń nadawczo-odbiorczych w kontenerze ustawionym u podstawy wieży. Nieruchomość na której znajduje się wieża telekomunikacyjna, tj. działka [...] w B., położona jest na terenie oznaczonym symbolem U/MN, co wynika z uchwały Rady Gminy D. z dnia [...], nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi B. (Dziennik Urzędowy Województwa D. Nr [...], poz. [...]). Stwierdził następnie, że zgodnie z § 4 ust. 4 tekstu planu miejscowego dla terenu U/MN funkcją wiodącą terenu jest zabudowa usługowo-mieszkaniowa. Za zgodne z funkcją wiodącą uznaje się: a) lokalizację zabudowy usługowej z wykluczeniem inwestycji uciążliwych, b) lokalizację towarzyszącą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej; za zgodne z planem uznaje się ponadto: a) lokalizację towarzyszących obiektów pomocniczych oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, b) lokalizację komunikacji wewnętrznej. Wojewoda D. uwzględnił także § 2 pkt 6 powołanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, według którego pod pojęciem inwestycji uciążliwych należy rozumieć inwestycje zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.). Powołując się zaś na treść § 2 ust. 1 pkt 7 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.) przyjął, że przedstawiona w projekcie budowlanym inwestycja należy do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Uznał zatem, że skoro na terenie U/MN zgodnie z planem wyklucza się lokalizację inwestycji uciążliwych, w tym przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to tym samym inwestycja jest sprzeczna w całości z ustaleniami obowiązującego planu

zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy całkowicie neguje możliwość realizacji zamierzenia inwestycyjnego na działce nr [...] w B., co uniemożliwia określenie zmian projektu budowlanego, koniecznych do doprowadzenia tego zamierzenia do zgodności z ustaleniami planu, a zatem czyni w obecnym stanie prawnym niemożliwym uzyskanie pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [...] Sp. z o.o. w W. wniosła o uchylenie powyższej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty Powiatu W..

Skarżąca Spółka zarzuciła, iż obie decyzje poprzez przyjęcie, że planowana inwestycja jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszają przepisy prawa materialnego, tj. art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 4 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały Rady Gminy D. z dnia [...]. Skarżąca podniosła, iż zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji przy rozstrzygnięciu dokonał jedynie fragmentarycznej analizy planu, kwalifikując błędnie przedsięwzięcie z § 2 ust. 1 pkt 7, zamiast z § 3 ust. 1 pkt 8 przywołanego powyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. Przy ocenie zamierzonej inwestycji pominięto bowiem fakt, że zakaz lokalizacji inwestycji uciążliwych dotyczy jedynie lokalizacji zabudowy usługowej, określonej w § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) miejscowego planu. Wobec czego inwestycja nie obejmuje urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, wskazanych w § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a) tegoż planu. Dalej skarżąca Spółka argumentowała, iż skoro przepis posługuje się zwrotem "ponadto", to pozwala na przyjęcie, iż ograniczenia określone w § 4 ust. 4 pkt 1 i 2 miejscowego planu nie odnoszą się do lokalizacji towarzyszących obiektów pomocniczych, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizacji komunikacji wewnętrznej, co świadczy o tym, iż projektowana stacja bazowa telefonii komórkowej jest urządzeniem wchodzącym w skład sieci infrastruktury technicznej.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda D. wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalając skargę stwierdził, że zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji działały zgodnie z prawem i w granicach przyznanych im ustawowo kompetencji. Sąd wskazał, iż istota sporu sprowadza się do ustalenia, czy budowie planowanej stacji bazowej można, przy założeniu jej towarzyszącego i pomocniczego charakteru, którego zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewiduje § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a), przypisywać równocześnie, co uczynił organ drugiej instancji, charakter zabudowy usługowej i w konsekwencji rozpatrywać jej zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, także i przez pryzmat uciążliwości i znaczącego oddziaływania takiej inwestycji na środowisko.

W kontekście art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane Wojewódzki Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, iż w dacie orzekania przez organy obowiązywała uchwała Rady Gminy D. z dnia [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi B., a rzeczą kompetentnych organów architektoniczno-budowlanych było dokonanie sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd podzielił stanowisko Wojewody, przypisując wskazanemu zamierzeniu inwestycyjnemu także charakter zabudowy usługowej ocenianej pod kątem uciążliwości dla środowiska. Nie można bowiem, jak błędnie czyni to w swojej skardze strona skarżąca, oceniać zgodności urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, wskazanych w § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a) miejscowego planu w oderwaniu od całości przepisu § 4 - ustaleń szczegółowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, traktującego jako istotny warunek legalności zamierzonego przedsięwzięcia jego zgodność z funkcją wiodącą terenu. Sąd pierwszej instancji uznał, iż celem budowy stacji bazowej telefonii komórkowej jest zwiększenie zasięgu sieci, co prowadzi do poszerzenia działalności usługowej. Tak więc argumentacja skarżącej, iż posługiwanie się zwrotem "ponadto" w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do sieci infrastruktury technicznej miałyby rzekomo wykluczać możliwość badania zgodności zamierzonej inwestycji pod kątem funkcji usługowej oraz uciążliwości inwestycji i jej oddziaływania na środowisko, stanowi swoistą nadinterpretację zapisów miejscowego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny mając na względzie zawartą w § 2 pkt 6 tekstu planu definicję pojęcia inwestycji uciążliwych, zgodził się ze stanowiskiem organu odwoławczego w kwestii uznania spornej inwestycji za przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji za zamierzenie uciążliwe - niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Przepis § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. wyraźnie bowiem wskazuje, iż za takie inwestycje uznać należy instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowania izotropowo wynosi nie mniej niż 100 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. W odniesieniu do powyższego Sąd pierwszej instancji przyjął, iż skoro, jak wynika z akt sprawy, planowana przez stronę skarżącą inwestycja zakłada stężenie pól elektromagnetycznych o wskaźnikach wypełniających dyspozycję opisanego przepisu rozporządzenia, to bez względu na to czy stężenia te będą funkcjonowały w wolnej przestrzeni niedostępnej dla ludzi, jak podnosi to strona skarżąca, czy też w miejscach dostępnych dla mieszkańców okolicy wsi B. - nie można jej było traktować jako "zgodnej z funkcją wiodącą lokalizacją zabudowy usługowej nie stanowiącą inwestycji uciążliwej".

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę kasacyjną wniosła [...] Sp. z o.o. Zaskarżając wyrok w całości, z powołaniem się na podstawy z art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej zwanej P.p.s.a., zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła:

- naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie:

1) § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) i pkt 3 lit. a) uchwały Rady Gminy D. z dnia [...], poprzez przyjęcie, że projektowane przedsięwzięcie jest niezgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane według stanu prawnego na dzień 6 lutego 2006 r. poprzez przyjęcie, że projekt budowlany jest niezgodny z ustaleniami miejscowego planu, obowiązującego dla działki nr [...];

3) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. poprzez zakwalifikowanie projektowanej inwestycji jako przedsięwzięcia z § 2 ust. 1 pkt 7, a nie przedsięwzięcia z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia;

- naruszenie przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a. poprzez przyjęcie, że projektowane zamierzenie ma charakter zabudowy usługowej, a pominięcie, że przedsięwzięcie to dotyczy urządzeń i sieci infrastruktury technicznej;

2) art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) oraz art. 133 § 1 P.p.s.a. poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego i przyjęcie, że:

a) zamierzenie inwestycyjne obejmuje budowę stacji bazowej telefonii komórkowej na istniejącej stacji wieży telekomunikacyjnej, podczas gdy projektowane zamierzenie stanowi rozbudowę istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej;

b) projektowana inwestycja zakłada stężenie pól elektromagnetycznych o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz;

3) art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, tj. niewyjaśnienie, w jakim stosunku pozostają zapisy § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) do § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a) uchwały Rady Gminy D. z dnia [...].

W oparciu o te zarzuty strona wnosząca skargę kasacyjną wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając skargę kasacyjną pełnomocnik Spółki wskazał na wstępie, iż tekst planu daje podstawę do przyjęcia, że w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem U/MN można wyróżnić trzy grupy zamierzeń, które kolejno opisane są w § 4 ust. 4 uchwały w pkt od 1 do 3, użycie zaś takich zwrotów jak "za zgodne z funkcją wiodącą terenu uznaje się" oraz "za zgodne z planem uznaje się ponadto" nakazuje przyjąć, że przesłanki każdej z tych grup należy rozpatrywać oddzielnie, tj. w oderwaniu od przesłanek wymaganych dla każdej z pozostałych grup. Zdaniem pełnomocnika odmienny w ocenie pogląd narusza reguły wykładni językowej. Mając powyższe na względzie, wnosząca skargę kasacyjną założyła, iż jeśli projektowana inwestycja mieści się w którejkolwiek z grup przypadków objętych § 4 ust. 4 pkt 1-3 przedmiotowej uchwały to jest ona zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem, skoro planowane zamierzenie inwestycyjne w myśl § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się w zakresie pojęcia "urządzenia i sieci infrastruktury technicznej" to istnieją podstawy do przyjęcia, iż jest ono zgodne z tymże planem. Tak więc bez znaczenia jest fakt, iż z punktu widzenia oceny zamierzenia z ustaleniami miejscowego planu może być ono zakwalifikowane jako zabudowa usługowa. Reasumując powyższe rozważania pełnomocnik podkreślił, że podstawą klasyfikacji planowanej inwestycji jest § 4 ust. 4 pkt 3 lit. a), a nie § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) uchwały.

Odnosząc się natomiast do zarzutu zastosowania przez Sąd błędnej wykładni § 4 ust. 4 pkt 1-3 uchwały wnosząca skargę kasacyjną zaznaczyła, iż Sąd uzasadniając rozstrzygnięcie odwołał się do całości przepisów § 4 uchwały, pomijając fakt, że paragraf ten liczy dwadzieścia siedem ustępów, wobec czego wyniki tak przyjętej wykładni mogą rodzić wątpliwości. W przekonaniu autora skargi kasacyjnej Sąd pierwszej instancji przyjmując za istoty warunek legalności zamierzonego przedsięwzięcia jego zgodność z funkcją wiodącą, nie wskazał podstawy tak sformułowanego twierdzenia. Nadto zarzucono powyższemu stwierdzeniu nieprecyzyzność, ze względu na rozróżnienie w treści § 4 ust. 4 pkt 1 i 2 planu zagospodarowania przestrzennego takich pojęć jak "funkcja wiodąca" oraz "zgodność z funkcją wiodącą", a także nieuwzględnienie użytego w § 4 ust. 4 pkt 3 planu słowa "ponadto". Zgodnie z regułami wykładni językowej użycie każdego słowa ma sens i żadne ze słów nie może być pomijane. Reguły języka polskiego nakazują przyjąć, że słowo "ponadto" jest tożsame ze słowem "niezależnie". Skoro pkt 3 został zlokalizowany po pkt 1 i 2 § 4 ust. 4, to użycie słowa "ponadto" oznacza "niezależnie" od zapisów pkt 1 i 2 uchwały. Odnosząc się z kolei do zawartych w treści uzasadnienia Sądu odwołań do przedsięwzięć pomocniczych i towarzyszących, pełnomocnik wskazał, iż nie jest jasne, o jaką kategorię przedsięwzięć chodzi. Przepis § 4 ust. 4 planu zagospodarowania przestrzennego nie posługuje się takim terminem, stanowiąc jedynie o "towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej" oraz o "towarzyszących obiektach pomocniczych".

Formułując zarzut błędnie ustalonego przez Sąd stanu faktycznego, Spółka argumentowała, iż to, że projektowane zamierzenie nie obejmuje budowy stacji bazowej telefonii komórkowej, a stanowi rozbudowę istniejącej stacji bazowej, wynika między innymi z uzasadnienia decyzji organu odwoławczego. Takie ustalenie może mieć istotne znaczenie w przypadku przyjęcia, że w sprawie znajduje zastosowanie § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) uchwały, gdyż rozbudowa stacji bazowej telefonii komórkowej nie stanowi jej "lokalizacji" w rozumieniu tego przepisu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje :

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W rozpoznawanej sprawie wnoszący skargę kasacyjną oparł ją na obu podstawach określonych w art. 174 P.p.s.a., zarzucając Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu wydanie zaskarżonego wyroku zarówno z naruszeniem prawa materialnego, jak i przepisów normujących postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.

Treść zarzutów przytoczonych w skardze kasacyjnej uzasadnia rozpoznanie w pierwszej kolejności zarzutów odnoszących się do naruszenia wskazanych przepisów postępowania. Niezasadny okazał się zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a., który określa zakres przedmiotowy uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego. Analiza pisemnych motywów zaskarżonego wyroku prowadzi do wniosku, że Sąd pierwszej instancji w sposób zwięzły przedstawił stan sprawy obejmujący przebieg postępowania administracyjnego, w tym poczynione przez organy ustalenia, następnie podniesione w skardze zarzuty i stanowiska stron, do których się odniósł, wreszcie przedstawił podstawę prawną swego rozstrzygnięcia wraz z jej wyjaśnieniem. Oznacza to, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku odpowiada konstrukcji prawidłowego uzasadnienia, jako że zawiera wszystkie elementy, o których mowa w art. 141 § 4 P.p.s.a. Chybiony jest zarzut, by Sąd pierwszej instancji w motywach wyroku nie wyjaśnił, w jakim stosunku pozostają względem siebie normy wypływające z treści § 4 ust. 4 pkt 2 lit. a) oraz pkt 3 lit. a) uchwały Rady Gminy D. z dnia [...] nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi B.. Sąd w sposób wyraźny stwierdził, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U/MN, na którym wiodącą funkcją terenu jest zabudowa usługowo - mieszkaniowa, dopuszczalna jest lokalizacja towarzyszących obiektów pomocniczych oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (§ 4 ust. 4 pkt 3 lit. a). Niewątpliwie zaś przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej należy rozumieć budowę pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń telekomunikacyjnych. Następnie zaś stwierdził, że o ile wykonywanie tego rodzaju urządzeń można również potraktować jako zabudowę usługową, jej lokalizacja na terenie oznaczonym symbolem U/MN możliwa jest wyłącznie wówczas, gdy nie nosi cech inwestycji uciążliwej (§ 4 ust. 4 pkt 2 lit. a). Trafność czy też wadliwość dokonania takiej interpretacji tego fragmentu tekstu planu miejscowego nie ma znaczenia dla wyniku sprawy, o czym poniżej, na co nie zwrócił uwagi Sąd pierwszej instancji, a czego także nie dostrzegł autor skargi kasacyjnej.

Wbrew zarzutowi strony wnoszący skargę kasacyjną Sąd nie dopuścił się obrazy art. 133 § 1 P.p.s.a. poprzez niewłaściwe zakwalifikowanie projektowanego zamierzenia inwestycyjnego. Ze znajdującego się w aktach administracyjnych wniosku inwestora o pozwolenie na budowę z dnia [...] wynika, że inwestor określił inwestycję jako "budowę stacji bazowej telefonii komórkowej..."

Na wniosku znajduje się odrębny dopisek ( bez jakiegokolwiek adnotacji urzędowej odnośnie autora tej adnotacji ) co mogłoby sugerować, że w rzeczy samej inwestor wystąpił o pozwolenie na rozbudowę istniejącej już stacji bazowej. Słusznie jednak przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny, że wykonanie projektowanego zamierzenia inwestycyjnego - bez względu na to, czy stanowi budowę czy też rozbudowę - wymaga pozwolenia na budowę. Wszak zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane ( Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) przez budowę należy rozumieć nie tylko wykonywanie obiektu w określonym miejscu, ale także m.in. rozbudowę istniejącego obiektu. Nie sposób także nie zauważyć w kontekście użytego w tekście planu miejscowego zwrotu "lokalizacja", iż chodzi o usytuowanie, umiejscowienie konkretnego obiektu lub urządzenia. Zatem w trakcie przeprowadzenia interpretacji normy prawnej w powyższym zakresie pojęcie "lokalizacja" oznacza w takim samym znaczeniu budowę nowego urządzenia, jak i rozbudowę, odbudowę i nadbudowę istniejącego urządzenia w określonym miejscu.

Całkowicie pozbawiony podstaw okazał się zarzut naruszenia wymienionego wyżej przepisu w powiązaniu z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) P.p.s.a. przez takie odczytanie charakterystyki projektowanej inwestycji, która doprowadziła do przyjęcia, że zamierzenie to kwalifikuje się do zaliczenia go do przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 7 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.). Słusznie zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, że zebrany w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy upoważniał do zajęcia takiego stanowiska. Aczkolwiek Sąd powołał się jedynie w sposób ogólny na materiał

wynikający z przedstawionych akt, to jednak wyprowadzony pogląd znajduje swe uzasadnienie w treści sporządzonego w [...] r. Raportu oddziaływania na środowisko. Wskazać przyjdzie, że na etapie poprzedzającym postępowanie o pozwolenie na budowę w taki właśnie sposób właściwe organy traktowały projektowane zamierzenie. Zarówno z decyzji Wojewody D. z dnia [...] nr [...], jak i decyzji Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w W. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie uzgodnienia projektu budowlanego jednoznacznie wynika, że organy te uznały wynikającą z projektu inwestycję jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wymagane jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w rozumieniu poprzednio obowiązującego § 2 ust. 1 pkt 9 lit. g rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. ( Dz. U. Nr 179, poz. 1490 ), którego odpowiednikiem jest, począwszy od dnia 8 grudnia 2004 r., § 2 ust. 1 pkt 7 powołanego na wstępie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r.

Z przytoczonych względów za nieusprawiedliwiony uznać również trzeba zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię tego przepisu, skoro bezspornym jest, że wynikająca z projektu budowlanego charakterystyka obiektu oraz uwidocznione w raporcie oddziaływania na środowisko dane dotyczące stacji bazowej telefonii komórkowej nie pozwalają na potraktowanie przedmiotowej inwestycji jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w znaczeniu wynikającym z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia. Jedynie przykładowo należy wskazać, że zarówno w odniesieniu do anten sektorowych, jak i anteny radiolinii równoważna izotropowo moc promieniowania znacznie przekracza wartość 100 W przy emisji pola elektromagnetycznego o częstotliwości powyżej 30 kHz.

Odnosząc się z kolei do dalszych zarzutów realizowanych w ramach podstawy z art. 174 pkt 1 P.p.s.a., tj. naruszenia wskazanych w skardze kasacyjnej norm materialnoprawnych, w punkcie wyjścia stwierdzić przyjdzie, że art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez organy, nakazywał przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zatem źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił ( art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Oznacza to, że plan miejscowy jako akt normatywny stanowi podstawę do wydania decyzji administracyjnej, zaś do wykładni norm planistycznych zawartych w tym przepisie gminnym stosować należy wszystkie metody interpretacyjne właściwe dla wykładni aktów normatywnych. Zatem nie do zakwestionowania jest stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż w przypadku stwierdzenia niezgodności między wynikającym z projektu budowlanego zamierzeniem inwestycyjnym, a ustaleniami planu miejscowego przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane upoważnia i obliuguje właściwy organ administracji architektoniczno - budowlanej do wydania decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę.

Zgodnie z tym co już zaznaczono, Rada Gminy D. dla miejscowości B. w dniu [...] uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który został właściwie promulgowany w Dzienniku Urzędowym Województwa D.. Na obszarze objętym treścią planu miejscowego wyznaczono [...] różnych terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami identyfikacyjnymi ( § 3 ust. 1 ), których przeznaczenie, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i urządzania terenu określone zostały w § 4 tekstu planu. Istotnie, projektowana inwestycja usytuowana miała zostać na terenie oznaczonym symbolem U/M przeznaczonym pod zabudowę usługowo - mieszkaniową, dla którego ustalenia szczegółowe zawarto w § 4 ust. 4 pkt 1 - 5 planu. Wojewódzki Sąd Administracyjny ustalając przeznaczenie tego terenu posłużył się jednak tylko wykładnią językową i celowościową przepisów zawartych w § 4 ust. 4 planu, przy uwzględnieniu zdefiniowanego w § 2 pkt 6 planu pojęcia "inwestycji uciążliwych". Tymczasem interpretacja wymienionych norm planistycznych nie mogła zostać dokonana w oderwaniu od pozostałych przepisów zawartych w części tekstowej planu, tym bardziej, że Sąd przyjął, że stacja bazowa telefonii komórkowej zalicza się również do urządzeń infrastruktury technicznej. I tak, w § 7 planu wymienione zostały tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych, w tym tereny infrastruktury technicznej, z kolei w § 9 i § 11 planu określone zostały zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz zasady ochrony środowiska. Z przepisu § 9 ust. 14 planu wynika więc, że dopuszcza się lokalizację jednego masztu telefonii bezprzewodowej z uwzględnieniem przepisów zawartych w § 11 ust. 10, ten z kolei przewiduje, że lokalizację masztu telefonii bezprzewodowej dopuszcza się wyłącznie w terenach P/U ( tereny aktywności gospodarczej z dopuszczeniem inwestycji uciążliwych ) lub RP1 ( tereny gruntów rolnych ).

Ustalając zatem znaczenie i zakres pojęciowy wyrażen używanych w § 4 ust. 4 planu należało mieć na uwadze, że wymieniona w pkt 3a lokalizacja urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, jako zgodna z planem, na terenie oznaczonym symbolem P/U nie obejmuje urządzeń infrastruktury związanych z telekomunikacją bezprzewodową, co oznacza, że na tym terenie nie jest w ogóle dopuszczalna jakakolwiek lokalizacja ( wykonanie nowego urządzenia, rozbudowa ) masztu telefonii bezprzewodowej.

W tym stanie rzeczy, uwzględniając przytoczoną argumentację, istniały podstawy do wyrażenia poglądu, że projektowana inwestycja koliduje z ustaleniami planu. Pomimo więc częściowo błędnego uzasadnienia zaskarżony wyrok w ostatecznym wyniku odpowiada prawu.

Naczelny Sąd Administracyjny, wobec braku podstaw prawnych pod rozwagę z urzędu, na mocy art. 184 P.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.

[Powrót do listy](#)