

Sygn. akt II OSK 439/08



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2009 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

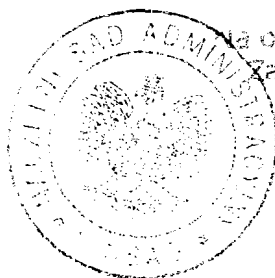
Przewodniczący: sędzia NSA	Anna Łuczaj	
Sędziowie {	sędzia NSA	Maria Czapska – Górniewicz
	del. sędzia WSA	Jarosław Stopczyński (spr.)

Protokolant

Renata Sapieha

po rozpoznaniu w dniu 26 marca 2009 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z o.o. w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie
z dnia 4 października 2007 r. sygn. akt II SA/Rz 482/07
w sprawie ze skargi Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z o.o. w Warszawie
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie
z dnia 14 marca 2007 r. nr SKO-401/67/07
w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Renata Sapieha
Sapieha
starszy sekretarz sądowy

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 4 października 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie oddalił skargę Polskiej Telefonii Cyfrowej sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Rzeszowie z dnia 14 marca 2007 roku. Decyzją tą utrzymano w mocy decyzję Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 29 stycznia 2007 r., którą odmówiono ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w postaci „stacji bazowej telefonii komórkowej Rzeszów 58288 Południe” na działce nr 1344 obr.211 położonej przy ul. Strażackiej w Rzeszowie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podniósł, iż Prezydent Miasta Rzeszowa przed wydaniem decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji stacji bazowej zlecił wykonanie analizy urbanistycznej osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego. Wynika z niej, że przedmiotowa inwestycja planowana jest na budynku remizy strażackiej w bezpośrednim sąsiedztwie budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Całe zagospodarowanie w analizowanym obszarze - to intensywna zabudowa jednorodzinna, wolno stojąca i bliźniacza. Gabaryt wysokościowy tej zabudowy jest ujednolicony i nie przekracza 2 kondygnacji z poddaszem. Wysokość planowanej wieży, usytuowanej na dachu budynku ma wynosić 8-12 m. Analiza urbanistyczna ocenia planowaną inwestycję negatywnie wskazując, że stanowić ona będzie dysonans przestrzenny wśród zdecydowanie niskiej zabudowy.

Sąd podzielił opinie organów, że planowana inwestycja godzi w interes publiczny. Zgodnie z przepisem art. 2 pkt. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez interes publiczny należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Akta sprawy wskazują, że lokalizacja projektowanej inwestycji jest kontrowersyjna i wywołała zdecydowane protesty mieszkańców osiedla, czyli nie znalazła aprobaty społecznej.

Skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożyła Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o. w Warszawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego przez:

- błędną wykładnię art. 56 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717) poprzez uznanie, że zamierzenie inwestycyjne jest niezgodne z przepisami odrębnymi w konsekwencji nieprawidłowej wykładni art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ogólne odniesienie się do wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych, krajobrazowych oraz potrzeb interesu społecznego w zakresie uznania, że inwestycja jest sprzeczna z ogólnymi zasadami kształtowania ładu przestrzennego, a nadto całkowicie bezzasadne uznanie, że inwestycja godzi w interes publiczny - art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- pominięcie przepisów 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) w zakresie oceny wpływu inwestycji na środowisko, w tym zdrowie ludzi.

Autor skargi zarzucił również naruszenie prawa procesowego tj. art. 84 k.p.a. poprzez uznanie, że analiza urbanistyczna z dnia 8 grudnia 2006 r. sporządzona przez Krystynę Pasternak stanowi dowód w sprawie o znaczeniu dowodu z opinii biegłego, podczas gdy nie ma żadnych podstaw, aby analizę urbanistyczną z dnia 8 grudnia 2006 r. utożsamiać z opinią biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., a samą autorkę analizy z biegłym. Zdaniem autora kasacji ustalenia analizy urbanistycznej zostały przyjęte jako podstawa wyroku. Poza tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie pominął naruszenie przez organy administracji przepisów art. 77 § 1 k.p.a. w zakresie obowiązku zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, oraz art. 107 k.p.a. w zakresie nieprawidłowego uzasadnienia wydanej decyzji.

Skarżąca Spółka wniosła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Rzeszowie, oraz o zasądzenie od organu administracji na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uczestnik postępowania Ogólnopolskie Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „PRAWO DO ŻYCIA” z/s w Rzeszowie wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

W związku z zarzutami przedstawianymi w skardze kasacyjnej, a także ze sposobem ich sformułowania wskazać należy, iż zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002

roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej ppsa, Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, albowiem sprawę rozpoznaje w granicach tejże skargi. Z urzędu bierze natomiast pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Oznacza to, że o ile w sprawie nie wystąpiły przesłanki wymienione w art. 183 § 2 ppsa dotyczące nieważności postępowania (w przedmiotowej sprawie przesłanek tych brak) to sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to także, iż sąd nie jest uprawniony do dokonywania korekt bądź konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, może natomiast oceniać zaskarżone orzeczenie jedynie w granicach przedstawionych przez jej autora. Oceniając zasadność wniesionej skargi kasacyjnej we wskazanych wyżej granicach i wobec przedstawienia obu zarzutów wskazanych w art. 174 pkt 1 i 2 ppsa tj. zarówno zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego jak i naruszenia przepisów postępowania w pierwszej kolejności należy odnieść się do drugiego z nich. Wnoszący skargę kasacyjną przedstawił zarzut naruszenia prawa procesowego polegający na naruszeniu przez organy administracyjne art. 77 § 1 k.p.a., oraz art. 107 k.p.a.

Tak sformułowany zarzut uznać należy za wadliwy. W ramach podstawy skargi kasacyjnej wynikającej z art. 174 pkt 2 ppsa skarżący ma obowiązek powołać przepisy postępowania sądownoadministracyjnego którym uchybił sąd, uzasadnić ich naruszenie i wykazać, że wytknięte uchybienia mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Samo przytoczenie przepisów k.p.a. jest niewystarczające (por. m.in. wyroki NSA z dnia 18 września 2007 r. sygn. akt I FSK 1204/06, oraz z dnia 21 czerwca 2007 r. sygn. akt II FSK 984/06). Kodeks postępowania administracyjnego reguluje postępowanie przed organami administracji publicznej. Natomiast postępowanie przed sądami administracyjnymi od dnia 1 stycznia 2004 roku uregulowane zostało w ustawach: z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270 ze zm.) oraz z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153 poz. 1269 ze zm.).

A zatem, jeśli strona opiera skargę kasacyjną na podstawie, o której mowa w art. 174 pkt 2 ppsa (naruszenie przepisów postępowania), to winna zarzucić naruszenie przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne.

Jako uchybienie przepisom postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy należało więc zarzucić sądowi np. naruszenie przepisu art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c ppsa przez nieuwzględnienie skargi mimo naruszenia przepisów przez organ w toku postępowania administracyjnego i powiązać ten zarzut z odpowiednim przepisem k.p.a.

(tak NSA m.in. w wyroku z dnia 18 maja 2007 r. sygn. akt I OSK 887/06) - niepublikowane.

W konsekwencji nieprawidłowo postawiony zarzut pozostaje poza oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Za nieuzasadniony uznać należy również zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 56 oraz art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.) - zwanej dalej ustawą, oraz przez pominięcie przepisów 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) - zwanym dalej rozporządzeniem.

Także i ten zarzut został sformułowany wadliwie. Trzeba bowiem zauważyć, iż nie może stanowić podstawy (czy też jednej z podstaw) kasacji powołanie całego aktu prawnego (tak NSA m.in. w wyroku z dn. 24 listopada 2006 r. sygn. akt II OSK 1313/06) - niepublikowane. Takim aktem przywołanym przez stronę w całości jest w/w rozporządzenie.

Jeśli strona nieprawidłowo postawiła zarzut skargi kasacyjnej, to Naczelny Sąd Administracyjny nie może poddać tego zarzutu swojej ocenie, gdyż wykroczyłby poza granice skargi kasacyjnej.

Błędna wykładnia przepisów prawa materialnego polega w istocie na błędnym rozumieniu treści określonej normy prawnej. Autor skargi kasacyjnej nie wykazał aby takowe błędne rozumienie art. 56 i art. 1 ust. 2 ustawy można przypisać Sądowi I-iej instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie nie dokonywał wykładni art. 56 powołanej wyżej ustawy, a więc nie mógł dopuścić się naruszenia tego przepisu przez jego błędną wykładnię.

Nadto wprawdzie w skardze kasacyjnej postawiono zarzut błędnej wykładni art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 powołanej wyżej ustawy, lecz sformułowanie zarzutu wskazuje, iż strona w istocie zarzuca niewłaściwe zastosowanie tych przepisów. Niezależnie od sposobu sformułowania tego zarzutu stwierdzić należy, iż nie jest on zasadny, a to z poniższych względów.

Przepis art. 56 w/w ustawy przewiduje, iż nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jeśli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi i z przepisami tej ustawy. Inaczej mówiąc, ustalenie lokalizacji inwestycji, o której wyżej mowa możliwe jest jedynie wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie oba przytoczone warunki, tj.:

- 1) warunek zgodności inwestycji celu publicznego z przepisami odrębnymi,
- 2) warunek zgodności tej inwestycji z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W postępowaniu przed organami wykazano, iż projektowane przedsięwzięcie jest niezgodne z art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy. Rozważania poczynione przez organy w tej materii uznać należy za przekonujące co oznacza, iż Sąd I-ej instancji słusznie ich nie zakwestionował podnosząc, iż w planowaniu i zagospodarowania przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe. Naruszeniem owego ładu byłoby niewątpliwie usytuowanie masztu telefonii komórkowej o wysokości 8-12 metrów na dachu budynku otoczonego przez zabudowę jednorodzinną o jednolitych gabarytach wysokościowych nieprzekraczających dwóch kondygnacji z poddaszem. Organ w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego mógł więc odmówić ustalenia lokalizacji takiej inwestycji chociażby tylko z przyczyny wyżej wskazanej (z powodu dysonansu pomiędzy wysokością planowanej inwestycji a inwestycjami, które zostały już zrealizowane w jej otoczeniu). Zasadne jest też stanowisko Sądu I-ej instancji, iż nie można utożsamiać planowanej inwestycji z inwestycją celu publicznego.

Ma oczywiście rację autor skargi kasacyjnej, jeśli twierdzi, że protesty mieszkańców same w sobie nie mogą stanowić argumentu przemawiającego za odmową lokalizacji takiej inwestycji. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie miała jednak miejsca. Protesty te były bowiem zasadne zważywszy na miejsce lokalizacji inwestycji, oraz jej przedmiot w aspekcie powołanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ppsa skargę kasacyjną oddalił.



Ma oryginał właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem:

Renata Sapieha
Sapieha
starszy sekretarz sądowy