

# Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Data wydania 2005-10-07

**Skład orzekający Bujko Jerzy**

**Chróścielewski Wojciech /sprawozdawca/**

**Dolecki Henryk**

**Akty prawne powołane**

**w orzeczeniu Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm. art. 46 ust. 1, art. 46 ust. 4 pkt 1**

**Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139 ze zm. art. 39 ust. 1**

**Przedmiot Budowlane prawo**

**Prawo ochrony środowiska**

**Zagospodarowanie przestrzenne**

**Skarga kasacyjna**

## **TEZY**

1. Budowa masztu telefonii komórkowej nie stanowi robót budowlanych polegających na montażu urządzenia będącego elementem wyposażenia budynku. Maszt antenowy telefonii komórkowej nie stanowi w żadnym przypadku elementu wyposażenia budynku. Ponadto w myśl art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /t.j. Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139 ze zm./ m.in. nadbudowa obiektu budowlanego, a taką jest ustawienie na nim masztu o wysokości 7 m, wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

2. Użyte w art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska /Dz.U. nr 62 poz. 627 ze zm./ określenie "przedsięwzięcie" zdefiniowane w tym przepisie jako ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu zagospodarowania terenu, jest tożsame ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu wymagająca ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Skoro przed wydaniem pozwolenia budowlanego na budowę masztu /**stacji bazowej** telefonii komórkowej/ wymagane jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to stosownie do art. 46 ust. 1 i 4 pkt 1 Prawa ochrony środowiska przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezbędne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

## **SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 7 października 2005 r. na rozprawie w Wydziale II Izby Ogólnoadministracyjnej ze skargi kasacyjnej PTK "C." Sp. z o.o. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2004 r. 7/IV SA 1043/03 w sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej "G." w W. na decyzję Wojewody M. z dnia 18 lutego 2003 r. (...) w przedmiocie pozwolenia na budowę - oddala skargę kasacyjną.

#### UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 8 października 2004 r., 7/IV SA 1043/03 w sprawie ze skargi Spółdzielni Mieszkaniowej G. na decyzję Wojewody M. z dnia 18 lutego 2003 r. w przedmiocie pozwolenia na budowę uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji. Wyrok ten został wydany w następujących okolicznościach sprawy. P. w dniu 18 lutego 2001 r. zgłosiła w Urzędzie Dzielnicy P. Gminy W. roboty przy budowie **stacji bazowej** telefonii komórkowej polegające na montażu masztu stalowego o wysokości 7 m na budynku przy ul. F. 11 w W. wraz z sześcioma antenami sektorowymi typu (...) oraz anteną radiolinii typu (...). Burmistrz Gminy W. decyzją z 30 października 2001 r. na podstawie art. 30 ust. 3 pkt 2, 3 i 4 Prawa budowlanego nałożył na wnioskodawcę obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie tych robót budowlanych. W dniu 26 listopada 2001 r. P. złożył w Urzędzie Dzielnicy P. Gminy W. wniosek o wydanie wymaganego pozwolenia na budowę. M. Wojewódzki Inspektor Sanitarny, po rozpatrzeniu wniosku Urzędu Dzielnicy P. w Gminie W. postanowieniem z dnia 22 stycznia 2002 r. wydanym na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 2 Prawa ochrony środowiska, uznał za niezbędne sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko dla tej inwestycji i określił zakres tego raportu.

Następnie Starosta Powiatu W., po rozpatrzeniu wystawienia Urzędu Dzielnicy P. Gminy W. postanowieniem z dnia 6 marca 2002 r., wydanym na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 art. 52 ust. 1 i 3 Prawa ochrony środowiska, orzekł obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i ustalił zakres tego raportu. Burmistrz Gminy W. postanowieniem z dnia 25 marca 2002 r., wydanym na podstawie art. 51 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, orzekł o konieczności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia oraz ustalił zakres raportu zgodny z art. 52 ust. 4 Prawa ochrony środowiska. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W. decyzją z dnia 24 maja 2002 r., wydaną na podstawie art. 57 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, uzgodnił projekt technologiczny i konstrukcyjny przedmiotowej **stacji bazowej** telefonii komórkowej. Starosta Powiatu W. decyzją z dnia 9 września 2002 r., wydaną na podstawie art. 378 ust. 1 w związku z art. 46 ust. 4 pkt 2, art. 48 ust. 1 i 2 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 144 ust. 2 Prawa ochrony środowiska uzgodnił w zakresie ochrony środowiska, rozwiązania projektowe dla zamierzonej budowy, przedstawionych w projekcie technicznym i projekcie technologicznym ww. **stacji bazowej** oraz w raporcie oddziaływania na środowisko projektowanej **stacji bazowej** telefonii komórkowej. W piśmie z dnia 31 października 2001 r. Główny Inspektor Lotnictwa Cywilnego poinformował, że nie zgłasza zastrzeżeń do lokalizacji tej **stacji bazowej** telefonii komórkowej. Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej w piśmie z dnia 7 listopada 2001 r. poinformowało, że nie wnosi zastrzeżeń do lokalizacji **stacji bazowej** telefonii komórkowej na budynku przy ul. F. 11 w W. Następnie Burmistrz Gminy W. decyzją z dnia 30 września 2002 r. zatwierdził projekt budowlany i wydał pozwolenie na budowę wskazanej **stacji bazowej** telefonii komórkowej.

W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że jest ona zgodna z planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego W. Rozwiązania projektowe **stacji** zostały uzgodnione w zakresie ochrony środowiska przez Starostę Powiatu W. i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w W. W odwołaniu od tej decyzji Spółdzielnia Mieszkaniowa G. podniosła, że budynek, na którym ma być zrealizowana inwestycja jest budynkiem niższym od budynków okolicznych, a więc anteny kierunkowe będą emitowały promieniowanie elektromagnetyczne wprost mieszkań członków Spółdzielni. Wojewoda M. decyzją z 18 lutego 2003 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu stwierdził, że w świetle art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest wymagane uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bowiem z oceny oddziaływania na środowisko wynika, że inwestycja nie zalicza się do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, co oznacza, że nie zmienia sposobu zagospodarowania terenu i nie powoduje konieczności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Z raportu oddziaływania na środowisko wynika, że elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące

przekraczające wartości dopuszczalną będzie występowało na wysokości większej niż 18,6 m nad poziomem terenu i na odległości do 20,5 m od anten. Zawiera się więc w granicach terenu planowanego przedsięwzięcia. W skardze do Sądu Spółdzielnia Mieszkaniowa G. wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji zarzucając jej naruszenie art. 7-8 i art. 77 Kpa. Naruszenie swych interesów skarżąca oparła na przepisach art. 144 i art. 222 par. 2 Kc powołano się też na wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1999 r., II CKU 6/98.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu swojego wyroku stwierdził, iż tryb postępowania organów administracji w rozpoznawanej sprawie był niezgodny z obowiązującymi przepisami. **Stacje bazowe** telefonii komórkowej na podstawie par. 2 pkt 8 lit. k /w wyroku błędnie podano: art. 32 pkt 8k/ rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji /Dz.U. nr 93 poz. 589 ze zm./ były zaliczone do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. Takie inwestycje z dniem 1 stycznia 2002 r. to jest dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska /Dz.U. nr 62 poz. 627/ na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz.U. nr 100 poz. 1085/ uważa się za przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko określone w art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa ochrony środowiska. Przedsięwzięcia takie przed wydaniem decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 46 ust. 7 tej samej ustawy, wymagają przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Przedsięwzięciem w rozumieniu przepisów w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest /zgodnie z art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska/ inwestycja budowlana lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu.

Sąd uznał więc, że pojęcie "przedsięwzięcie" jest tożsame ze "zmianą zagospodarowania terenu" wymagająca w świetle art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139 ze zm./ ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa budowlanego muszą być stosowane z uwzględnieniem przepisów Prawa ochrony środowiska - jako przepisów szczególnych.

W konsekwencji Sąd uznał, że **stacja** telefonii komórkowej wymagała ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż tylko w ramach tego postępowania możliwe było przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że przepisy art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 1 pkt 2b Prawa budowlanego nie mogły mieć zastosowania do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Tym samym nie mógł mieć w sprawie zastosowania art. 30 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego odnoszący się do inwestycji objętych obowiązkiem zgłoszenia. Sąd uznał, że decyzje organów obu instancji wydane zostały z rażącym naruszeniem art. 33 ust. 2 pkt 3 i art. 35 ust. 1 pkt 1b Prawa budowlanego, ale ze względu na to, że wadliwość decyzji mogła być spowodowana błędną wykładnią przepisów Sąd ograniczył się do uchylenia tych decyzji.

W skardze kasacyjnej P. Sp. z o.o. w W. reprezentowana przez radcę prawnego zaskarżyła wyrok Sądu I instancji w całości zarzucając mu naruszenie art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż inwestycja w postaci **stacji bazowej** telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę. Wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że budowa **stacji bazowej** telefonii komórkowej wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego właściwy organ przed wydaniem pozwolenia lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza zgodność projektu zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska. W rozpoznawanej sprawie organy administracji przeprowadziły takie postępowanie i zobowiązały inwestora do sporządzenia raportu oddziaływania inwestycji na środowisko. Po zapoznaniu się z nim organy te trafnie ustaliły, że inwestycja nie należy do tych, które wymagają utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania oraz że nie wpłynie ona na zmianę sposobu zagospodarowania terenu. Powołano się przy tym na wyrok NSA z dnia 23 marca 1989 r., IV SA 31/89 dotyczący masztu antenowego do odbiory TV, który Sąd uznał za element wyposażenia budynku, którego wykonanie nie jest warunkowane przeznaczeniem terenu na ten cel w planie zagospodarowania przestrzennego.

Skarżąca uważa, że złożenie wraz z wnioskiem o pozwolenie budowlane decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wtedy wymagane, gdy wynika to z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym - art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego i w oparciu o ten przepis należy badać konieczność przeprowadzenia postępowania zmierzającego do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie w oparciu o przepisy Prawa ochrony środowiska. Powołano się też na art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie, z którym nie wymagają ustalenia takich warunków roboty budowlane polegające na remoncie lub montażu, przebudowa oraz zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Tak też przyjęły organy administracji w przedmiotowej sprawie. Z konstrukcji art. 46 Prawa ochrony środowiska nie wynika, że uzyskanie pozwolenia budowlanego w przypadku inwestycji w stosunku, do których należy przeprowadzić postępowanie w sprawie oddziaływania na środowisko może nastąpić dopiero po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zdaniem skarżącej w trakcie postępowania mającego na celu wydanie pozwolenia na budowę bądź warunków zabudowy i zagospodarowania terenu możliwe jest przeprowadzenie badania dotyczącego oddziaływania inwestycji na środowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. nr 153 poz. 1270 ze zm./ skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1/ naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2/ naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 par. 1 ustawy - Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Związanie NSA podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym - zdaniem skarżącego - uchybił sąd, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego - wykazania dodatkowo, że to wytknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Kasacja nieodpowiadająca tym wymaganiom, pozbawiona konstytuujących ją elementów treściowych uniemożliwia sądowi ocenę jej zasadności. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związku Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim /art. 175 par. 1-3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/. Opiera się on na założeniu, że powierzenie tej czynności wykwalifikowanym prawnikom zapewni skardze odpowiedni poziom merytoryczny i formalny.

Skarga kasacyjna złożona w rozpoznawanej sprawie odpowiada wymogom stawianym przez art. 176 w zw. z art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednak podniesione w niej zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jest chybiony. Zgodnie z tym przepisem nie wymagają ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu roboty budowlane polegające na remoncie lub montażu, przebudowa oraz zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Skarżąca nie precyzuje, w czym upatruje naruszenia tego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny związany granicami skargi kasacyjnej nie może domniemywać, w czym skarżący dopatruje się owego naruszenia prawa. W rozpoznawanej sprawie jednak powołano się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 1989 r. IV SA 31/89, w myśl, którego maszt antenowy do odbioru programów telewizyjnych jest elementem wyposażenia budynku, a jego wykonanie nie jest warunkowane przeznaczeniem terenu na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania terenu, tak więc można uznać, że skarżący reprezentuje stanowisko, iż budowa masztu telefonii komórkowej stanowi, podobnie jak antena telewizyjna roboty budowlane polegające na montażu urządzenia będącego elementem wyposażenia budynku. Pogląd taki jest całkowicie błędny. Zauważyć należy, iż maszt antenowy telefonii komórkowej nie stanowi w żadnym przypadku elementu wyposażenia budynku.

Ponadto w myśl art. 39 ust. 1 tej samej ustawy m.in. nadbudowa obiektu budowlanego, a taką jest ustawienie na nim masztu o wysokości 7 m, wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Podzielić należy zresztą stanowisko przyjęte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż użyte w art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska określenie "przedsięwzięcie" zdefiniowane w tym przepisie jako ingerencja w środowisko polegająca na

przekształceniu lub zmianie sposobu zagospodarowania terenu, jest tożsame ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu wymagająca ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Chybiony jest więc również zarzut dotyczący naruszenia art. 46 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Skoro bowiem wymagane jest przed wydaniem pozwolenia budowlanego na budowę masztu /**stacji bazowej** telefonii komórkowej/ wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to stosownie do art. 46 ust. 1 i 4 pkt 1 Prawa ochrony środowiska przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezbędne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Dodać należy, że stosownie do art. 51 ust. 6 Prawa ochrony środowiska, jeżeli w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stwierdzono obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko raport taki powinien być sporządzony także w postępowaniu w sprawie pozwolenia budowlanego dotyczącego tego samego przedsięwzięcia.

Mając na uwadze podniesione wyżej względy na podstawie art. 184 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.