

II OSK 2484/15, Ocena zgodności z prawem zamierzenia budowlanego podzielonego na etapy. - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2189782

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 25 października 2016 r.

II OSK 2484/15

Ocena zgodności z prawem zamierzenia budowlanego podzielonego na etapy.

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

1. Ustawodawca nawet w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego przywiązuje wagę do oceny zgodności z prawem całego zamierzenia inwestycyjnego, a nie tylko poszczególnych jego etapów. W odniesieniu do całego zamierzenia budowlanego ogranicza tę ocenę do materii, która jest przedmiotem projektu zagospodarowania działki lub terenu, a więc m.in. do określenia granic terenu, usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.
2. Wolą ustawodawcy było, aby w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego ocena, czy zamierzenie to oddziałuje na usprawiedliwione interesy osób trzecich, dokonywana była z uwzględnieniem całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko poszczególnych jego etapów.
3. Weryfikacja przedsięwzięcia do wydania pozwolenia na budowę musi w przypadku etapowania inwestycji uwzględnić uwarunkowania wynikające z projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego.
4. Sam zapis planu odnoszący się do odległości, bez zbadania oddziaływania w zakresie m.in. hałasu, promieniowania nie może świadczyć o braku oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Teresa Kobylecka (spr.).

Sędziowie NSA: Andrzej Wawrzyniak, del. Zygmunt Zgierski.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 25 października 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej E. B., W. B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II

SA/Go 306/15 w sprawie ze skargi E. B., W. B. na decyzję Wojewody L. z dnia 19 grudnia 2014 r. nr... w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego

- 1) uchyla zaskarżony wyrok oraz zaskarżoną decyzję,
- 2) zasądza od Wojewody L. na rzecz E. B. i W. B. solidarnie kwotę 600 (sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie faktyczne

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Go 306/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim oddalił skargę E. B. i W. B. na decyzję Wojewody L. z dnia 19 grudnia 2014 r., nr... w przedmiocie umorzenia postępowania odwoławczego.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy: Starosta S. decyzją z dnia 3 października 2014 r., nr..., wydaną na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. uchylił swoją decyzję ostateczną z dnia 8 października 2013 r. i zatwierdził projekt budowlany oraz udzielił K. sp. z o.o. w P. pozwolenia na budowę zespołu elektrowni wiatrowych S. K. - etap I, obejmujący swym zakresem budowę 14 elektrowni wiatrowych, placów montażowych i dróg dojazdowych do elektrowni wiatrowych, elektroenergetycznych linii kablowych średniego napięcia i linii kablowych teletechnicznych oraz stacji transformatorowej SN/110 kV w obrębie S., na działkach o nr ewid. (...), B. na działkach o nr ewid. (...), L. G. na działkach o nr ewid. (...), Licheń na działkach nr ewid. (...), S. K. na działkach nr ewid. (...) oraz S. na działkach nr ewid. (...). Odwołanie od powyższej decyzji złożyli E. B. i W. B., jako właściciele działki nr ewid.... we wsi L. G. Żądając uchylecia decyzji wskazali, że realizacja inwestycji, z uwagi na bliskie usytuowanie wieży elektrowni wiatrowej od ich nieruchomości, będzie przyczyną zakłóceń na skutek emisji hałasu, będą oni narażeni na efekt migotania cieni, emisję ultradźwięków, zagrożeń związanych z odrywaniem się od łopat wirnika lodu, pożaru turbin, urwania śmigieł, przewrócenie się obiektu oraz zwiększone pole elektromagnetyczne. Nadto wskazali, że w systemie prawnym nie obowiązują żadne przepisy regulujące warunki techniczne dla obiektów takich jak elektrownie wiatrowe.

Wojewoda L. decyzją z 19 grudnia 2014 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), zw. dalej k.p.a., umorzył postępowanie odwoławcze uznając, że odwołującym nie przysługuje, w myśl art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, przymiot strony w sprawie inwestycji objętej decyzją Starosty z dnia 3 października 2014 r. Organ wskazał, że odwołujący są właścicielami działki nr ewid.... w miejscowości L. G. Biorąc pod uwagę funkcje, formę i konstrukcję projektowanych obiektów oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji organ uznał, że brak jest przepisu uzasadniającego twierdzenie, że nieruchomość nr... znajduje się w jej obszarze oddziaływania. Inwestycja ta polega na budowie zespołu elektrowni wiatrowych, na który składa się 14 elektrowni wiatrowych, place montażowe, drogi dojazdowe, elektroenergetyczne linie kablowe średniego napięcia, linie kablowe teletechniczne oraz stacja transformatorowa SN/110kV. Analiza lokalizacji elektrowni wiatrowych, placów montażowych, dróg dojazdowych, linii

kablowych oraz stacji transformatorowej prowadzi do wniosku, że ww. działka nie znajduje się w obszarze ich oddziaływania, z uwagi na jej dalekie usytuowanie od wskazanych obiektów.

Zdaniem Wojewody L., odległości w jakich te obiekty mogą być usytuowane określono w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym uchwałą nr... z 30 sierpnia 2013 r. Rady Miejskiej w S. K. Zgodnie z ustaleniami § 8 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret drugie ww. planu, odległość wież od zabudowy mieszkaniowej i przeznaczonej na stały pobyt ludzi ma wynosić 400-500 m. Mając na uwadze, że działka będąca własnością odwołujących znajduje się w odległości ok. 600 m od wiatraka usytuowanego najbliżej tej nieruchomości, organ stwierdził, że na podstawie tej normy nie znajduje się ona w obszarze oddziaływania inwestycji.

W ocenie organu odwoławczego, nieruchomość odwołujących nie znajduje się w obszarze oddziaływania inwestycji również z uwagi na podnoszoną przez nich emisję hałasu i promieniowania elektromagnetycznego. Oddziaływanie to bowiem zostało w tym zakresie szczegółowo zbadane przez organ ochrony środowiska przy uzgodnieniu z właściwym inspektorem sanitarnym. Burmistrz S. K. wydał dla przedmiotowego przedsięwzięcia decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja znak.: z 1 października 2012 r.). Oznacza to, że na obszarze objętym ochroną akustyczną i ochroną przez promieniowaniem (zabudowa mieszkaniowa) nie będą przekroczone dopuszczalne wartości. Organ zaznaczył przy tym, że decyzja ta uzyskała przymiot decyzji ostatecznej, zaś Wojewoda L., jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, nie ma kompetencji do tego, aby badać i oceniać kwestie rozstrzygnięte w tej decyzji. Treść tego rozstrzygnięcia determinuje zarówno samą możliwość, jak i kształt planowanej inwestycji oraz wiąże organ rozstrzygający w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. Skoro organ właściwy w przedmiocie oceny zgodności inwestycji z obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska zaopiniował pozytywnie objęte zaskarżoną decyzją zamierzenie inwestycyjne, brak jest podstaw, aby organ administracji architektoniczno-budowlanej kwestionował ustalenia i rozstrzygnięcia tego organu.

Organ odwoławczy stwierdził, że ponieważ odwołujący nie wykazali oraz nie udokumentowali naruszenia własnego skonkretyzowanego interesu prawnego ograniczającego lub utrudniającego możliwość korzystania z ich nieruchomości, jakie nastąpiłoby poprzez realizację przedmiotowej inwestycji, to podnoszone w odwołaniu argumenty należy rozpatrywać w kontekście interesu faktycznego wiążącego się z ewentualnymi uciążliwościami, a nie kwalifikowanego interesu prawnego, wynikającego ze ściśle określonych norm prawa materialnego. Interes faktyczny zaś, pomimo iż istotny dla zainteresowanych, nie daje podstaw do uznania za stronę postępowania.

Powyższa decyzja Wojewody L. stała się przedmiotem skargi E. B. i W. B., złożonej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w której wnieśli o jej uchylenie. Skarżący zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 w zw. z art. 126 k.p.a. w zw. z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego oraz art. 140, art. 144 i art. 222 § 2 Kodeksu cywilnego przez błędne przyjęcie, że nieruchomość skarżących nie znajduje się w strefie oddziaływania planowanego obiektu budowlanego (farma wiatrowa S. K.), gdyż planowana inwestycja nie będzie powodować ograniczeń w

zagospodarowaniu jej nieruchomości, mimo że przepisy art. 144 i art. 222 § 2 Kodeksu cywilnego stwarzają każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości materialnoprawną podstawę do uznania za stronę każdego właściciela nieruchomości, na którą inwestycja oddziałuje i zakłóca korzystanie z niej, bez względu na sposób jej użytkowania oraz, mimo że obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą nr..., z dnia 30 sierpnia 2008 r. Rady Miejskiej w S. K. obejmuje w części nieruchomość nr ewid..... W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali, że dokonana przez organ odwoławczy wykładnia pojęcia "interesu prawnego" jest nieprawidłowa, ponieważ koncentruje się wokół kwestii związanych z ograniczeniami w zagospodarowaniu terenu (argument z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego), pomijając przy tym istotę uprawnień właścicielskich objętych roszczeniami negatoryjnymi wynikającymi z przepisów art. 140, art. 144 i art. 222 § 2 Kodeksu cywilnego i art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego, a przysługujących każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości sąsiadującej z planowaną inwestycją. Zdaniem skarżących, Wojewoda L. dokonał także wadliwej wykładni przepisu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego poprzez samodzielne i niezgodne z prawem ograniczenie możliwego oddziaływania planowanych elektrowni wyłącznie do działki ewidencyjnej, na której ma ona zostać zlokalizowana. W ocenie skarżących tego rodzaju urządzenie, jak elektrownia wiatrowa powinno spełniać wymagania podstawowe, określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, a więc zapewniać bezpieczeństwo konstrukcji, pożarowe, użytkowania, spełniać warunki higieniczne i ochrony środowiska, a także zapewniać poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich, przez brak pogorszenia warunków do życia okolicznych mieszkańców przez wzrost uciążliwości dla otoczenia, a także ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, o której mowa w art. 5 Prawa budowlanego.

Skarżący wskazali, że uniemożliwienie lub utrudnienie w korzystaniu z ich nieruchomości może polegać na różnego rodzaju przeszkodach w postaci immisji materialnych i niematerialnych. Istota ich wyraża się w tym, że określone przyczyny (praca budowlana lub urządzeń technicznych) są źródłem przenikania w sferę nieruchomości sąsiedniej określonych elementów i zjawisk przyrody w szerokim tego słowa znaczeniu lub oddziaływania na nieruchomość określonych sił. Przyczyną sprawczą tych zakłóceń mogą być konstrukcje budowlane i urządzenia techniczne emitujące: dymy, gazy, wyziewy, zapylenia, wstrząsy, energie, hałas itd. Z tej grupy przypadków nie można wyłączać oddziaływania na samą stronę fizyczną istoty ludzkiej, tj. na stan psychiczny właściciela lub posiadacza nieruchomości. Odpowiadając na skargę Wojewoda L. wniósł o jej oddalenie, w całości podtrzymując argumenty podniesione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim, oddalając skargę na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zw. dalej p.p.s.a., podzielił stanowisko organu odwoławczego, że odwołanie pochodziło od osób, którym nie przysługiwał status strony postępowania.

Sąd wskazał, że o przyznaniu danemu podmiotowi statusu strony decydują takie okoliczności jak: rodzaj inwestycji której dotyczy postępowanie, jej rozmiar, wielkość działki na której ma być realizowana, odległości od działek sąsiednich a szczególnie od zabudowań na tych działkach, wysokość planowanej zabudowy oraz zabudowy na działkach sąsiednich i

ukształtowanie terenu. Źródło interesu prawnego do bycia stroną postępowania na podstawie art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego można oprzeć na prawie własności nieruchomości. Rozważając jednak problem interesu prawnego w świetle art. 28 ust. 2 w związku z art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego samo bycie właścicielem nieruchomości sąsiadującej z terenem inwestycji nie jest wystarczające. Konieczna jest analiza, czy inwestycja będzie oddziaływała na sąsiednią nieruchomość, tak by można było uznać, że właścicielowi działki przysługuje (bądź nie przysługuje) interes prawny do bycia stroną w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę.

Mając na uwadze definicję obszaru oddziaływania (art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego), która odgrywa kluczową rolę w ustalaniu kręgu stron postępowania zgodnie z art. 28 ust. 2 należy przyjąć, że do przepisów odrębnych należą przede wszystkim przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego, ustawa o drogach publicznych czy przepisy przeciwpożarowe, ale nie tylko bowiem w grę mogą wchodzić również przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności.

Przepisy prawa nie określają szczegółowych uwarunkowań sytuowania elektrowni wiatrowych, a zwłaszcza odległości farm od budynków mieszkalnych. W ocenie Sądu, przepisów tych należy poszukiwać w innych aktach powszechnie obowiązujących. Takim aktem jest plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego parku siłowni wiatrowych "S. K.". Plan ten w § 8 ust. 1 pkt 3 lit. d tiret drugi stanowi, że odległość wież od zabudowy mieszkaniowej i przeznaczonej na stały pobyt ludzi, wynosi od 400-500 m, a jak ustalono w sprawie działka skarżących nr ewid.... znajduje się w odległości ok. 600 m od wiatraka usytuowanego najbliżej tej nieruchomości. Słuszne zatem - zdaniem Sądu - było stanowisko organu odwoławczego, że na podstawie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy przyjąć, że nieruchomość skarżących nie znajduje się w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji.

Skarżący w odwołaniu, ale także i w skardze wykazując interes prawny powołali się na przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności. W tym zakresie wskazali na immisje oddziałujące na ich nieruchomość, a więc dymy, gazy wyziewy, zapylenia, wstrząsy promieniowanie elektromagnetyczne i hałas, ale także na immisje niematerialne. Sąd zwrócił jednak uwagę, że Burmistrz S. K. wydał dla planowanej inwestycji decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. W tamtym postępowaniu właściwy organ zajmował się podnoszonymi przez skarżących kwestiami i orzekł, po uzgodnieniu z właściwym organem sanitarnym, że na terenach zabudowy mieszkaniowej, jeżeli chodzi o ochronę akustyczną i ochronę przed promieniowaniem nie będą przekroczone dopuszczalne wartości. Decyzją tą organ wydający decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę jest związany (art. 86 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.). Słusznie zatem - zdaniem Sądu - przyjął organ odwoławczy brak podstaw do stwierdzenia, że w oparciu o przepisy planu miejscowego oraz decyzji środowiskowej wprowadzone zostaną ograniczenia w zagospodarowaniu działki skarżących, co byłoby przyczyną do objęcia tej działki obszarem oddziaływania przedmiotowej inwestycji.

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie takich ograniczeń nie można również wywodzić z art. 140 i art. 144 Kodeksu cywilnego. W orzecznictwie wskazuje się, że ocena przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c. powinna być dokonana na podstawie obiektywnych warunków, panujących w środowisku osób zamieszkujących na danym terenie, a nie na podstawie subiektywnych odczuć właścicieli poszczególnych nieruchomości, powinna uwzględniać przeznaczenie nieruchomości, które wynika z jej charakteru i sposobu z niej korzystania. W ocenie Sądu, w realiach niniejszej sprawy przyjęcie, że nie zachodzą przesłanki z art. 144 k.c. koresponduje z zapisami planu miejscowego, który wskazuje, że odległość wież od zabudowy mieszkaniowej i przeznaczonej na stały pobyt ludzi, powinna wynosić od 400-500 m a działka skarżących znajduje się w odległości ok. 600 m od wiatraka usytuowanego najbliżej ich działki.

W związku z powyższym Sąd uznał, że Wojewoda L. zasadnie umorzył postępowanie odwoławcze.

W skardze kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego E. B. i W. B. zaskarżyli powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi, w trybie art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucono:

I) naruszenie prawa materialnego:

A) art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20 i 5 ust. pkt 9 Prawa budowlanego i w zw. z art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232) w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 112), art. 140 k.c., 144 k.c. art. 222 § 2 k.c., poprzez błędną wykładnię powyższych przepisów, a w konsekwencji błędne zastosowanie przepisów polegające na uznaniu, że działka o nr..., obręb L. G. należąca do skarżących nie leży w obszarze oddziaływania planowanej inwestycji, a w konsekwencji, że skarżący nie są stroną postępowania w przedmiocie uzyskania pozwolenia na budowę oraz poprzez zupełny brak zastosowania przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 112),

B) naruszenie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego poprzez błędną jego wykładnię, a w konsekwencji niezastosowanie polegające na uznaniu, że można wydać pozwolenie na budowę dotyczące wybranych obiektów z całego zamierzenia bez projektu zagospodarowania całego zamierzenia, C) naruszenie art. 110 k.p.a. w zw. z art. 113 ust. 1 Prawo ochrony środowiska i § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku poprzez uznanie, że Starosta S. nie był związany swoją decyzją z dnia... z dnia 1 września 2014 r., gdy wydawał decyzję nr... z dnia 3 października 2014 r., a tym samym, że mogą być przekroczone normy hałasu w przypadku realizacji 16 turbin objętych decyzją nr... i...,

II) naruszenie przepisów postępowania:

A) art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 8, 10 § 1 i 2, 11, 12, 40, 73, 77 § 1, 84 k.p.a., poprzez brak zebrania i rozważenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego (art. 77 § 1

k.p.a.), brak przeprowadzenia z urzędu czynności niezbędnych do prawidłowego określenia zakresu oddziaływania (art. 7 k.p.a.), brak działania wnikliwie (art. 12 § 1 k.p.a.), a w konsekwencji niezasadne uznanie, że nieruchomości skarżących nie znajduje się w obszarze oddziaływania, a maksymalny hałas generowany przez projektowane przedsięwzięcie nie będzie przekraczał dopuszczalnych norm dla terenów mieszkalnych, a takim terenem jest działka nr... należąca do skarżących, a w konsekwencji uznanie, że skarżący nie są stroną postępowania i niezapewnienie skarżącym udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 i 2 k.p.a.), brak doręczania skarżącym pism procesowych (art. 40 § 1 k.p.a.), brak zapewnienia skarżącym dostępu do akt postępowania pierwszo instancyjnego, co powodowało, że ani organy ani Sąd I instancji nie stały na straży praworządności i nie prowadziły postępowania na podstawie przepisów (art. 6, 7 k.p.a.), postępowanie zarówno przed organami, jak i Sądem było prowadzone w sposób niebudzący zaufania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), był brany pod uwagę jedynie interes inwestora, nie był natomiast brany pod uwagę interes innych stron (art. 7),

B) naruszenie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego poprzez brak zażądania od inwestora przedstawienia projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia obejmującego swoim zakresem 16 turbin wiatrowych oraz rozpoznanie sprawy, mimo że w aktach sprawy brak było projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia, co spowodowało, że organ błędnie określił obszar oddziaływania inwestycji, C) art. 106 § 3 p.p.s.a. poprzez brak przeprowadzenia z urzędu dowodu w postaci:

- dowodu z decyzji Starosty S.-D. z dnia 3 kwietnia 2015 r. o nr..., którą został zatwierdzony projekt budowlany i zmienione pozwolenia na budowę nr..., z dnia 1 września 2014 r. dla inwestycji: "Budowa Zespołu elektrowni wiatrowych S.-K. - Etap II obejmująca swym zakresem budowę 2 elektrowni wiatrowych, placów montażowych i dróg dojazdowych do elektrowni wiatrowych, łuków dojazdowych, elektroenergetycznych linii kablowych średniego napięcia i linii kablowych teletechnicznych",

- dowodu z decyzji Starosty S.-D. z dnia 1 września 2014 r., nr..., którą został zatwierdzony projekt budowlany i udzielone pozwolenie na budowę dla inwestycji: "Budowa Zespołu elektrowni wiatrowych S.-K. - Etap II obejmująca swym zakresem budowę 2 elektrowni wiatrowych, placów montażowych i dróg dojazdowych do elektrowni wiatrowych, łuków dojazdowych, elektroenergetycznych linii kablowych średniego napięcia i linii kablowych teletechnicznych",

- opinii biegłego na okoliczność, jaki hałas będzie generowało planowane przedsięwzięcie oraz jaki jest obszar oddziaływania przedsięwzięcia oraz, że łączne oddziaływanie 16 elektrowni wiatrowych wybudowanych na podstawie decyzji... oraz... spowoduje znaczne przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach zabudowy mieszkaniowej, a w tym na terenie należącym do skarżącej, D) art. 110 k.p.a. poprzez pominięcie przez organ I instancji wydający decyzję nr... z dnia 3 października 2014 r. oraz Wojewodę L. decyzję z dnia 19 grudnia 2014 r.,..., a także Sąd I instancji, że Starosta S. był związany swoją wcześniejszą decyzją nr..., a w konsekwencji wydając decyzję nr... nie powinien wydawać zezwolenia na budowę 14 turbin wiatrowych, bowiem realizacja 2 turbin wiatrowych na podstawie decyzji... oraz 14 na podstawie decyzji... spowoduje znaczne przekroczenie dopuszczalnych normy hałasu na terenach o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkalną, a w

tym na działce...,

E) art. 113 § 1 p.p.s.a. poprzez zamknięcie rozprawy, mimo że sprawa nie była dostatecznie wyjaśniona, chociażby z tego względu, że brak w sprawie obiektywnych dowodów, jaki jest obszar oddziaływania inwestycji, poza twierdzeniami inwestora, F) art. 134 § 1 p.p.s.a. brak rozstrzygnięcia sprawy w jej granicach i ograniczenie się jedynie do powtórzenia argumentacji organu II stopnia, G) art. 2 p.p.s.a., art. 3 § 1 i 2 pkt 1 p.p.s.a., art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), 134 § 1 p.p.s.a., art. 135 p.p.s.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b i c i 2 p.p.s.a., art. 151 p.p.s.a. poprzez to, że w wyniku błędnego ustalenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że skarżących nieruchomości nie znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, w sytuacji, gdy tak nie jest, Sąd I instancji uchylił się od sprawowania wymiaru sprawiedliwości i obowiązku kontroli administracji publicznej, a w konsekwencji dopuścił się do nierozpoznania sprawy i braku zastosowania przewidzianych ustawą środków. Tym samym Sąd winien, sprawując kontrolę legalności, zastosować środek określony w ustawie i uchylić decyzję Wojewody L. z dnia 19 grudnia 2014 r. i przekazać odwołanie skarżących Wojewodzie L. do rozpoznania, z jednej bowiem strony skarżącym nie został zapewniony, nie z ich winy, udział w postępowaniu, co stanowi naruszenie przepisów postępowania dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Nadto naruszenie art. 28 ust. 2 z art. 3 pkt 20 i 5 ust. pkt 9 Prawa budowlanego, § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 112) oraz art. 140 k.c., 144 k.c. art. 222 § 2 k.c. miało wpływ na wynik sprawy, organ bowiem widząc, że będą przekroczone normy hałasu powinien odmówić wydania pozwolenia na budowę (naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Natomiast naruszenie pozostałych przepisów wymienionych w pkt II.A - F miało niewątpliwie wpływ na wynik sprawy (naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.).

H) art. 107 § 1 i 3 k.p.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia, które nie zawiera wskazania żadnych faktów, które organ uznał za udowodnione, brak wskazania dowodów, na których organ się oparł, a w szczególności dowodów, które świadczyłyby, że nieruchomości skarżących faktycznie nie leży w obszarze oddziaływania, brak wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia, która pozwalałaby organom na pominięcie rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z dnia 14 czerwca 2007 r.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną K. spółka z oo. w P. wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli w sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania, wymienione w art. 183 § 2 powołanej ustawy, a taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, to Sąd rozpoznając sprawę związany jest granicami kasacji. Związanie granicami skargi kasacyjnej oznacza związanie podstawami zaskarżenia w niej przedstawionymi. Podkreślić przy tym trzeba, że

skarga kasacyjna jest szczególnym i wysoce sformalizowanym środkiem zaskarżenia. Stawiając zarzut uchybienia przepisom prawa, trzeba w kasacji wskazać konkretną normę prawa materialnego lub procesowego, która zdaniem strony wnoszącej skargę została naruszona przez Sąd I instancji. Autor skargi kasacyjnej powinien wskazać konkretne, naruszone przez Sąd zaskarżonym orzeczeniem przepisy prawa materialnego i procesowego. Podstawowy zarzut skargi kasacyjnej sprowadza się do tego, że organ przy ocenie, czy skarżącym kasacyjnie przysługuje przymiot strony w niniejszym postępowaniu nie zbadał i nie określił właściwie "obszaru oddziaływania" całej inwestycji, składającej się z 16 elektrowni wiatrowych. Realizacja przedmiotowej inwestycji - Zespół Elektrowni Wiatrowych S. K. została rozłożona na etapy. Sprawa niniejsza dotyczy jej I etapu, w którego skład wchodzi m.in. 14 elektrowni wiatrowych. W ocenie organu odwoławczego inwestycja ta nie oddziałuje na działkę skarżących, a co za tym idzie skarżącym nie przysługuje przymiot strony. Należy jednak podzielić stanowisko skarżących kasacyjnie, że ocena legitymacji procesowej E. B. i W. B. powinna być dokonywana w kontekście oddziaływania całego zamierzenia budowlanego, polegającego na budowie Zespołu Elektrowni Wiatrowych S. K., a nie wyłącznie inwestycji, której dotyczy pozwolenie na budowę etapu I. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający sprawę podzielił pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 1564/15, że co do zasady w świetle art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego, jednakże w sytuacji, gdy zamierzenie budowlane obejmuje więcej niż jeden obiekt ustawodawca dopuścił możliwość wydania na wniosek inwestora pozwolenia na budowę odnośnie do wybranych obiektów lub zespołów obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. W takim przypadku inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, dla całego zamierzenia budowlanego. Takie unormowanie świadczy o tym, że ustawodawca nawet w przypadku tak zwanego etapowania zamierzenia budowlanego przywiązuje wagę do oceny zgodności z prawem całego zamierzenia inwestycyjnego, a nie tylko poszczególnych jego etapów. Przy czym, w odniesieniu do całego zamierzenia budowlanego ogranicza tę ocenę do materii, która jest przedmiotem projektu zagospodarowania działki lub terenu, a więc - jak wynika z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego - m.in. do określenia granic terenu, usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Projekt zagospodarowania terenu pozwala na ocenę oddziaływania projektowanej inwestycji na uzasadnione interesy osób trzecich, czyli przede wszystkim właścicieli nieruchomości sąsiednich. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wolą ustawodawcy było, aby w przypadku etapowania zamierzenia budowlanego ocena, czy zamierzenie to oddziałuje na usprawiedliwione interesy osób trzecich, dokonywana była z uwzględnieniem całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko poszczególnych jego etapów.

Podsumowując, weryfikacja przedsięwzięcia do wydania pozwolenia na budowę musi w przypadku etapowania inwestycji uwzględnić uwarunkowania wynikające z projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego - zgodnie z art. 33 ust. 1 w

zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Na ten aspekt sprawy nie zwrócił uwagi zarówno organ, jak i Sąd I instancji, wobec czego nie wyprowadził prawidłowych wniosków w zakresie legitymacji procesowej skarżących, gdyż nie badał oddziaływania 16 turbin wiatrowych objętych decyzjami z 1 września 2014 r. i 3 października 2014 r. Słusznie zatem wywiedli skarżący, że decyzje oraz wyrok Sądu I instancji naruszają swoją treścią art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego. Uznania, czy E. B. i W. B. powinni być stronami postępowania zakończonego pozwoleniem na budowę jednego z etapów zamierzenia budowlanego, polegającego na budowie zespołu elektrowni wiatrowych, należy dokonać z uwzględnieniem oddziaływania całego tego zamierzenia.

Słusznie skarżący kasacyjnie podnieśli, że decyzją z dnia 1 października 2012 r., na podstawie art. 155 k.p.a. i art. 71 ust. 1, ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1, art. 85 oraz art. 87 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - Burmistrz dokonał zmiany decyzji z dnia 25 sierpnia 2009 r., w której określone zostały środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na budowie Zespołu Elektrowni Wiatrowych S. K., składającego się z 24 elektrowni. Zmiana dotyczyła charakterystycznych parametrów technicznych elektrowni wiatrowych obejmujących: moc pojedynczej elektrowni do 3 MW (było 2 MW), wysokość wieży elektrowni wiatrowej do 130m, całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej do 175 m (było 145m). Wówczas organ uznał, że nie jest konieczne przeprowadzenie kolejnej oceny oddziaływania na środowisko.

Na podstawie tej decyzji środowiskowej inwestor uzyskał decyzję z dnia 1 września 2014 r. - dla 2 elektrowni, zmienioną decyzją z dnia 3 kwietnia 2015 r. oraz decyzję z dnia 3 października 2014 r. - dla 14 elektrowni. Organ odwoławczy oraz Sąd I instancji nie wywiedli, czy ta zmiana miała wpływ na ocenę interesu skarżących, Należy także zauważyć, wbrew stanowisku organu i Sądu I instancji, że nie jest konieczne naruszenie interesu prawnego strony, lecz jego wystąpienie.

Nadto wskazać należy, że zarówno w decyzji, jak i wyroku Sądu I instancji mowa jest o dokonaniu "analizy lokalizacji elektrowni" oraz o "sposobie zagospodarowania terenu", które mają prowadzić do wniosku, że działka skarżących nie znajduje się w obszarze oddziaływania elektrowni, jednakże ww. analiza nie jest ani w wyroku, ani w decyzji przedstawiona, dlatego Naczelny Sąd Administracyjny nie mógł dokonać jej kontroli. Ponadto nie można podzielić stanowiska Sądu I instancji, że zasadnie organ odwoławczy powołał zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego uchwałą nr... z dnia 30 sierpnia 2013 r. Rady Miejskiej w S. K. - § 8 ust. 3 pkt 3 lit. d tiret drugie. Przepis ten nie określa bowiem odległości wież od zabudowy mieszkaniowej i przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Odległość tę wskazuje § 8 ust. 1 pkt 3 lit. d tiret drugie planu. Sam zapis planu odnoszący się do odległości, bez zbadania oddziaływania w zakresie m.in. hałasu, promieniowania nie może świadczyć o braku oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego. Ponadto uchwała nr... z dnia 30 sierpnia 2013 r. Rady Miejskiej w S. K. została zaskarżona do sądu administracyjnego - wyrokiem z dnia 19 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 179/15 NSA uchylił wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 9 października 2014 r. sygn. akt II SA/Go 642/14 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Konsekwencją błędnej interpretacji art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego było pominięcie kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy dokumentów, tj.m.in. projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego, przez co naruszono również art. 7 i art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez nieustalenie przez organy w ramach toczącego się postępowania i pominięcie w uzasadnieniu decyzji okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny uznał zarzuty skargi kasacyjnej za zasadne i na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił wyrok Sądu I instancji i rozpoznał skargę. Na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 2 oraz art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję. Orzeczenie o kosztach postępowania sądowego uzasadnia art. 209, art. 200, art. 202 § 2, art. 205 § 2 p.p.s.a.