

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski
Sędziowie	Sędzia WSA Maria Taniewska-Banacka
	Sędzia WSA Rafał Wolnik (spr.)
Protokolant	st. sekretarz sądowy Beata Bieroń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 czerwca 2010 r.

sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom
PRAWO DO ŻYCIA w Rzeszowie

na decyzję Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach
z dnia 28 grudnia 2009 r. nr WO-7144/Lubliniec/15/09

w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie legalności robót budowlanych

- 1) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublińcu z dnia 12 października 2009 r. nr PINB 7355/37/08/09,
- 2) orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości,
- 3) zasądza od Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach na rzecz skarżącego Stowarzyszenia kwotę 500 (pięćset) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Beata Bieroń
Beata Bieroń

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 13 października 2008 roku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublińcu zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie legalności montażu urządzeń emitujących pole elektromagnetyczne nadawczo-odbiorczej instalacji sieci telefonii cyfrowej ERA GSM znajdującej się na kominie ciepłowni przy ul. Tuwima 6 w Lublińcu. Jednocześnie organ wyznaczył termin przeprowadzenia dowodu z oględzin tych urządzeń.

Z kolei pismem z dnia 22 września 2008 r., które wpłynęło do organu pierwszej instancji w dniu 30 października 2008 r., obecnie skarżące Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie wniosło o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie użytkowania komina ciepłowni przy ul. Tuwima 6 bez wymaganej zgody na zmianę użytkowania części obiektu z uwagi na wybudowanie na nim telekomunikacyjnego obiektu budowlanego – stacji bazowej telefonii komórkowej. Na wezwanie organu, kolejnym pismem z dnia 11 listopada 2008 r. skarżące Stowarzyszenie zwróciło się o potraktowanie swojego wcześniejszego wniosku, jako wniosku o dopuszczenie do udziału organizacji społecznej w toczącej się sprawie. Postanowieniem z dnia 25 listopada 2008 r. organ pierwszej instancji dopuścił Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie do udziału w postępowaniu na zasadzie art. 31 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa).

Po przeprowadzeniu postępowania i zebraniu obszernego materiału w postaci szeregu dokumentów i wyjaśnień stron, decyzją z dnia 12 października 2009 roku, Nr PINB 7355/37/08/09, organ pierwszej instancji powołując się na art. 105 § 1 kpa umorzył postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że poddane kontroli roboty budowlane polegały na montażu urządzeń na kominie ciepłowni. Robotami tymi był montaż pierwotnego systemu antenowego dokonany w grudniu 1997 r. oraz demontaż i montaż nowych anten (w tym 3 GSM, 3 DCS i 3 UMTS) dokonany w październiku 2008 r. Pierwotna instalacja zamontowana została na podstawie decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Lublińcu z dnia 9 września 1997 r., mocą której zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę obejmującą montaż tej

instalacji. Ustalono ponadto, że wykonana obecnie inwestycja polegająca na montażu 9 anten sektorowych nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...) (Dz.U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.). W związku z tym inwestycja nie wymagała sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, ani też uzyskania decyzji środowiskowej. Dalej organ wskazał na przepis art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 roku, Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), w myśl którego nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych. W ocenie organu w niniejszej sprawie nie było wymagane nawet zgłoszenie, albowiem zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w okresie realizacji inwestycji obowiązkowi takiemu nie podlegały urządzenia o wysokości do 3 m i nie będące jednocześnie instalacjami zaliczanymi do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Takie instalacje były zwolnione spod formalnego reżimu prawa budowlanego. Organ powołał się przy tym na dołączone do akt sprawy opracowania (złożone przez inwestora), a ponadto na stanowisko Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego wyrażone w piśmie z dnia 16 lipca 2009 r. Podobnie został zakwalifikowany przez organ montaż radiolinii MW dokonany na tym samym obiekcie w latach 2000 – 2004. Podkreślono, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że obiektem budowlanym, na którym zainstalowano urządzenia jest istniejący komin, zaś tymi urządzeniami są zamontowane anteny, co przesądza o prawidłowości przyjętego przez organ stanowiska.

W odwołaniu od powyższej decyzji skarżący zarzucił naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (art. 7, art. 10, art. 77 oraz art. 107 § 3 kpa), art. 6 załącznika I Konwencji z Aarhus w związku z art. 174 § 2 Traktatu ustanawiającego EWG, w związku z art. 32 i 53 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), w związku z art. 32, 87 ust. 1, 91 ust. 1 – 3 oraz 178 Konstytucji RP. Wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu skarżący wskazał w pierwszej kolejności, że stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą sama w sobie i jej rozbudowa wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Tak też należało w ocenie skarżącego zakwalifikować

zrealizowaną w niniejszej sprawie inwestycję. Zarzucono ponadto, że w postępowaniu nie ustalono faktycznego zakresu oddziaływania inwestycji przez co pozbawiono możliwości udziału wszystkich stron w postępowaniu – właściciele działek znajdujących się w obszarze oddziaływania. Konsekwencją wadliwego zakwalifikowania przez organ wykonanych robót było pominięcie wszelkich procedur środowiskowych, które przy przyjęciu, że przedmiotowa stacja bazowa stanowi obiekt budowlany byłyby obligatoryjne. Na poparcie swojego stanowiska skarżący powołał się na orzeczenia sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego.

Rozpoznając odwołanie Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy podzielił ustalenia organu pierwszej instancji co do reglamentacji prawnej w odniesieniu do montażu urządzeń na obiektach budowlanych. Dodatkowo wskazał, że jedynie w sytuacji wolnostojących masztów można by było mówić o budowie obiektu. Organ odwoławczy również powołał się na orzecznictwo sądowoadministracyjne w tej kwestii. Odnosząc się do zarzutu naruszenia interesu właścicieli sąsiednich nieruchomości, organ wskazał, że ich roszczenia mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi.

W skardze do Sądu Administracyjnego skarżące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Zarzuciło, podobnie jak w odwołaniu, naruszenie przepisów proceduralnych. Dodatkowo sformułowano zarzut wydania decyzji bez podstawy prawnej, zarzut naruszenia przepisów Prawa budowlanego, Prawa ochrony środowiska i Konstytucji RP.

W obszernym uzasadnieniu skarżący zasadniczo podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko. Zwrócił uwagę, że organ odwoławczy nie odniósł się do wszystkich podniesionych w odwołaniu zarzutów. Dodatkowo wskazał, że organy całkowicie pominęły badanie zgodności inwestycji z planem miejscowym, a także ustalenie kręgu stron postępowania. Swoje stanowisko skarżący uzupełnił złożonymi na rozprawie pismami i dokumentami, których treść stanowi poparcie tego stanowiska.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoją dotychczasową argumentację.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem.

Kontrolowana w niniejszej sprawie decyzja, jak również poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji, wydane zostały w ocenie składu orzekającego z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, które to naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W szczególności stwierdzić przyjdzie, że postępowanie administracyjne prowadzone przed organami obu instancji nie doprowadziło do kompleksowego i wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, co w istocie stanowiło naruszenie art. 7, art. 77 i art. 80 kpa. Ustalenia organów obu instancji dokonane z naruszeniem powołanych przepisów doprowadziły w efekcie do wydania rozstrzygnięć z naruszeniem art. 105 § 1 kpa.

Przeprowadzone przez Sąd badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji wykazało, że oba orzeczenia wydane zostały z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej (art. 7 kpa), której realizacja wymaga by organy administracji publicznej podejmowały wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Jako dowolne należy traktować zatem ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanymi w całości materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a), a więc przy podjęciu wszelkich kroków koniecznych do jednoznacznego wyjaśnienia okoliczności sprawy, jako warunku niezbędnego wydania rozstrzygnięcia o przekonującej treści (por. wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., I SA 1768/99). W odniesieniu do postępowania przed organem odwoławczym należy też podkreślić, iż zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ ten obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozpatrzyć

sprawę rozstrzygniętą decyzją lub postanowieniem organu pierwszej instancji, a stan faktyczny winien ustalić nie tylko w oparciu o materiał dowodowy zebrany w postępowaniu pierwszoinstancyjnym lecz także rozszerzając granice postępowania dowodowego na istotne dla sprawy okoliczności faktyczne pominięte przez organ pierwszej instancji. W konsekwencji, w myśl art. 136 kpa, organ odwoławczy może przeprowadzić nie tylko na żądanie strony lecz także z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który w pierwszej instancji wydał decyzję lub postanowienie.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy wskazać przyjdzie, że w toku postępowania administracyjnego organy bezkrytycznie przyjęły, że wykonane przez inwestora roboty budowlane polegały na montażu urządzeń, o jakim mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego. Tymczasem należało bezwzględnie ustalić charakter obiektu, na którym montaż ten był wykonywany. Samo stwierdzenie, że obiektem tym jest komin ciepłowni stanowi nieuprawnione uproszczenie przy dokonywaniu oceny okoliczności faktycznych. Nie może zostać bowiem niezauważona okoliczność, że ten obiekt budowlany został wyposażony w szereg urządzeń i instalacji, które nie służą istnieniu i funkcjonowaniu tego obiektu li tylko jako komina. Ze szczerkowo zgromadzonego na tę okoliczność materiału wynika, że owe instalacje i urządzenia służą przede wszystkim funkcjonowaniu stacji bazowej telefonii komórkowej. Są to m.in. konstrukcje wsporcze, podesty, okablowania itp. Same organy nie zaprzeczają, że sporne urządzenia (anten) służą tej właśnie stacji bazowej. Dokładne wyjaśnienie tych okoliczności pozwoli dopiero na prawidłowe zakwalifikowanie wykonanych robót budowlanych, a tym samym na wdrożenie ewentualnego postępowania legalizacyjnego.

Skład orzekający dostrzega istniejące w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności co do oceny i kwalifikacji robót budowlanych polegających na montażu anten i podobnych urządzeń na istniejących obiektach budowlanych. Na rozbieżności te wskazują same strony postępowania. Nie zmienia to jednak faktu, że dla rozpoznania niniejszej sprawy istotne będą nie budzące wątpliwości ustalenia stanu faktycznego dokonane przez organy w toku postępowania administracyjnego. Nie da się odmówić racji twierdzeniom skarżącego, że brak ustosunkowania się przez organ odwoławczy do wszystkich podniesionych przez niego zarzutów w toku postępowania, uniemożliwia dokonanie

obiektywnej oceny przez sąd pod względem zgodności kontrolowanych aktów z przepisami prawa materialnego.

Wskazując na rozbieżności w orzecznictwie dostrzec należy, że poza sporem pozostaje kwestia, iż budowa stacji bazowej telefonii komórkowej jest budową obiektu wymagającą uzyskania pozwolenia na budowę. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność przyjęcia, iż dokonywanie zmian w takim obiekcie należy oceniać każdorazowo przez pryzmat zmian, z jakimi przepisy prawa budowlanego łączą określone obowiązki. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której inwestor zastępuje dotychczasowe anteny nowymi antenami, a ponadto zwiększa ilość dotychczasowych anten. Jeżeli w wyniku takiej zmiany dochodzi do zmiany parametrów obiektu, to mamy do czynienia z przebudową lub rozbudową stacji bazowej, a nie z montażem urządzeń na istniejącym obiekcie budowlanym. Ponadto zmiana parametrów technicznych i użytkowych może powiększyć obszar oddziaływania na środowisko. Rozbudowa istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej polegająca na wymianie niektórych jej elementów, które nie są identyczne z dotychczasowymi stanowi nowe przedsięwzięcie. To z kolei powoduje konieczność zbadania, czy jest ono zgodne z porządkiem planistycznym. Nie ma przy tym znaczenia, że nowe anteny umieszczane są na tym samym obiekcie (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1036/07, z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt II OSK1376/08, z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1581/08).

Rozpoznając zatem ponownie sprawę organ w pierwszej kolejności dokona prawidłowej kwalifikacji wykonanych robót. Jeżeli z ustalonych okoliczności faktycznych wynikać będzie, że doszło do przebudowy lub rozbudowy obiektu, to postępowanie winno być prowadzone w kierunku likwidacji samowoli budowlanej, oczywiście przy uwzględnieniu procedur legalizacyjnych. W takim przypadku niezbędne będzie dokonanie oceny spornej inwestycji pod kątem zgodności z przepisami prawa budowlanego, z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ponadto z przepisami o ochronie środowiska.

W zależności od dokonanych ustaleń organy rozważą, czy przymiot strony nie będzie przysługiwał w ponownie prowadzonym postępowaniu także innym podmiotom. Wskazać w tym miejscu jednak przyjdzie, że Sąd nie podziela stanowiska skarżącego, jakoby wszyscy właściciele, których nieruchomości znajdują

się w obszarze oddziaływania promieniowania winni być stronami postępowania. Zakres oddziaływania przedsięwzięcia winien być ustalony w oparciu o przepisy o ochronie środowiska.

Z uwagi na wyżej wskazane okoliczności Sąd nie mógł się odnieść w niniejszym postępowaniu do konkretnie wskazanych zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego. Będzie to możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania sposób nie pozostawiający wątpliwości co do charakteru wykonanych robót.

Mając powyższe na uwadze zaskarżona decyzja, jak również poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji, jako wydane z naruszeniem wyżej wskazanych przepisów postępowania, nie mogły się ostać i podlegały uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a.

Orzeczenie o niewykonalności zaskarżonej decyzji do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku oparto na przepisie art. 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania, obejmujących wpis sądowy w kwocie 500 zł rozstrzygnięto na wniosek skarżącego po myśli art. 200, art. 205 i art. 209 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Beata Bieroń
Beata Bieroń