

Sygn. akt II OSK 1480/12

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 26 listopada 2013 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Małgorzata Dałkowska-Szary
Sędziowie	{ Sędzia NSA Jerzy Stelmasiak
	{ Sędzia del. WSA Tamara Dziełakowska (spr.)
Protokolant	asystent sędziego Justyna Rosińska

po rozpoznaniu w dniu 26 listopada 2013 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

sprawy ze skargi kasacyjnej Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 2854/11

w sprawie ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie

na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

z dnia 13 stycznia 2010 r. nr DON/ORZ/7200/1347-1/09/10

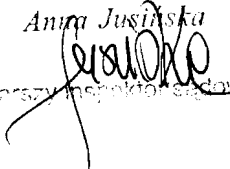
w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 13 stycznia 2010 r. nr DON/ORZ/7200/1347-1/09/10 i poprzedzającą ją decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 3 grudnia 2009 r. nr DON/ORZ/7200/1347/09,
2. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do

Życia" z siedzibą w Rzeszowie kwotą 400 (czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Juszczyńska

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r. utrzymującą w mocy decyzję własną z dnia 3 grudnia 2009 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji umarzającej postępowanie w sprawie nakazu rozbiórki stacji bazowej telefonii komórkowej Era GSM Nr 50534, zlokalizowanej na dachu budynku przy ulicy Spółdzielczości 32 w Katowicach.

Wyrok ten został wydany w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Z wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Katowicach prowadził postępowanie administracyjne w sprawie legalności zrealizowania w/w stacji bazowej telefonii komórkowej. Ostatecznie sprawa została rozstrzygnięta decyzją tego organu z dnia 16 czerwca 2009 r. o umorzeniu postępowania, utrzymaną następnie w mocy przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Katowicach decyzją z dnia 20 sierpnia 2009 r. Jak wynika z uzasadnień wydanych decyzji organy nadzoru budowlanego ustaliły, że stacja bazowa została zrealizowana na podstawie zgłoszenia inwestora z dnia 13 kwietnia 2006 r. wobec którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu i zgodnie z tym zgłoszeniem. Organy obu instancji uznały, że zamontowana na dachu budynku mieszkalnego konstrukcja masztu kratowego wraz z antenami nie wymagała pozwolenia na budowę, lecz zgłoszenia stosownie do obowiązującego wówczas art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego. Okoliczność ta uzasadniała umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 105 § 1 kpa.

Następnie w odniesieniu do ostatecznej decyzji umarzającej postępowanie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prowadził postępowanie o stwierdzenie jej nieważności z wniosku skarżącego Stowarzyszenia. Odmawiając stwierdzenia nieważności organ ten w uzasadnieniach wymienionych na wstępie decyzji stwierdził, że wbrew stanowisku skarżącego, budowa w/w stacji nie wymagała pozwolenia na budowę, lecz jak przyjął organ w kwestionowanej decyzji, zgłoszenia. Stosownie bowiem do art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w dacie jego dokonania przez inwestora,

zgłoszenia właściwemu organowi wymagało *instalowanie na obiektach budowlanych urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne, będących instalacjami w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu tej ustawy.* Zdaniem organu, w przepisie tym ustawodawca nie ograniczył skali robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne. Organ wskazał, że art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego, definiujący roboty budowlane nie określa ich skali, a jedynie podaje ogólną definicję. Ponadto zauważył, że zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego *pozwolenia na budowę nie wymaga wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych.* Wyjaśnił też, że za *instalację* w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U Nr 62, poz. 627, ze zm.) uważa się m.in. *zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu (art. 3 pkt 6 lit. b).* W świetle przywołanych regulacji organ uznał, że stacja bazowa telefonii komórkowej, tj. maszt anteny jako konstrukcja wsporcza oraz anteny emitujące fale elektromagnetyczne instalowane na budynku mieszkalnym podlegała jedynie obowiązkowi zgłoszenia, a nie wymogowi uzyskania pozwolenia na budowę. Przyjął też, że usytuowanie stacji na dachu budynku wykluczało możliwość uznania jej za urządzenie „wolnostojące”, a tym samym zakwalifikowanie do budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. W tych okolicznościach organ stwierdził, że kwestionowana w postępowaniu nadzwyczajnym decyzja o umorzeniu postępowania była prawidłowa.

W skardze na ostateczne rozstrzygnięcie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego skarżące Stowarzyszenie nie zgadzając się ze stanowiskiem organu wywodziło, że przedmiotowa inwestycja tj. stacja bazowa telefonii komórkowej jako obiekt nadawczo – odbiorczy powinna być uznana za obiekt budowlany, którego wzniesienie wymagało pozwolenia na budowę. W swojej argumentacji Stowarzyszenie powoływało się na § 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 219, poz. 1864). Dodatkowo w skardze zarzucono, że organ bezpodstawnie zaniechał badania zgodności realizacji inwestycji z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę organ wnosił o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 10 maja 2010 r., w sprawie o sygn. akt VIISA/Wa 372/10, oddalił skargę w całości podzielając stanowisko organu.

W wyniku skargi kasacyjnej skarżącego Stowarzyszenia, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 listopada 2011 r., w sprawie o sygnaturze akt II OSK 1660/10, uchylił wyrok Sądu I instancji przekazując mu sprawę do ponownego rozpoznania. Jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia powodem takiego rozstrzygnięcia było naruszenie art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 212 ze zm.), dalej jako p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że dokonując kwalifikacji prawnej robót związanych z realizacją stacji bazowej pod kątem czy wymagały one zgłoszenia, czy pozwolenia na budowę Sąd I instancji nie odniósł się do załączonego przez inwestora do zgłoszenia projektu budowlanego. Wyjaśnił, że wprawdzie ustawodawca w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego wprowadził zasadę, że instalowanie urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne, będących instalacjami w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zaliczanymi do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko odbywa się na podstawie zgłoszenia, jednak aby tak przyjąć konieczna jest ocena, czy podany przez inwestora zakres robót, przy uwzględnieniu załączonego do zgłoszenia projektu budowlanego ograniczał się do takich prac jak instalacja. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że zakres prac, jaki zgodnie z Prawem budowlanym, powinien zostać wykonany przy realizacji określonego przedsięwzięcia (np. instalacji telefonii komórkowej) zawsze wynika z konkretnej, ściśle zindywidualizowanej sytuacji, kreowanej przez wielkość danego urządzenia, jak i sposób oraz miejsce jego realizacji. Dokonując, zatem kwalifikacji prawnej, czy dane roboty budowlane wymagały pozwolenia na budowę, czy jedynie zgłoszenia, nie można czynić tego automatycznie, niezależnie od szczegółowych, technicznych założeń projektu przedstawionego przez inwestora, przyjmując, że w każdym przypadku instalacja urządzenia na obiekcie budowlanym podlega zgłoszeniu. Do takiego automatyzmu, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprowadzało się natomiast stanowisko Sądu I instancji, przedstawione w uzasadnieniu uchylonego wyroku.

Oddalając skargę, po ponownym rozpoznaniu sprawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na wyjątkowy charakter postępowania nieważnościowego i na przyjętą w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykładnię rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Wskazał, że załączony do zgłoszenia projekt budowlany przewidywał na dachu budynku położonego w Katowicach przy ul. Spółdzielczości 32 budowę masztu kratowego H=10,5 m stabilizowanego trzema odciągami linowymi i umieszczenie na nim dziewięciu anten sektorowych GSM i UMTS oraz czterech anten MW. Zgodnie z projektem, urządzenia techniczne miały być umieszczone na ramie stalowej usytuowanej w pobliżu projektowanego masztu antenowego. Zwrócił uwagę, że jak wynika z dokonanych w postępowaniu zwykłym w dniu 15 czerwca 2009 r. oględzin wzniesiona konstrukcja wsporcza dla anten jest zgodna z projektem masztu kratowego załączonym do zgłoszenia, a na maszcie znajdują się trzy anteny sektorowe oraz jedna antena radiolinii, a zatem zrealizowana inwestycja odpowiada warunkom opisanym w zgłoszeniu inwestora. Odwołując się do słownikowego rozumienia terminu „instalacji” oraz pojęcia „budowli” zawartego w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego Sąd uznał, że z zestawienia tych definicji oraz opisu technicznego masztu wynika, że prace prowadzone przy jego realizacji odpowiadają definicji instalacji (art. 3 pkt 6 lit. b w zw. z pkt 48 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska; Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) i że w związku z tym organy prawidłowo przyjęły, że wymagał on stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c i art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego zgłoszenia. W tych okolicznościach – jak stwierdził Sąd - organy nie miały podstaw do stwierdzenia nieważności kwestionowanej w postępowaniu nadzwyczajnym decyzji umarzającej postępowanie w sprawie legalności budowy stacji bazowej.

W skardze kasacyjnej Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie zaskarżyło powyższy wyrok w całości formułując następujące zarzuty naruszenia prawa:

- 1) art. 141 § 4 oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 kpa i w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez zaniechanie oceny decyzji wydanych w trybie zwykłym i tym samym dokonanie merytorycznego rozpatrzenia sprawy w całkowitym oderwaniu od wydanych decyzji;
- 2) art. 105 § 1, art. 1 pkt 1 i 2 kpa w zw. z art. 174 pkt 2 p.p.s.a poprzez dokonanie ustaleń merytorycznych w sytuacji bezprzedmiotowości postępowania

- z jednoczesnym brakiem wskazania, dlaczego sprawa utraciła walor aktu administracyjnego, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania;
- 3) §3 pkt 1 oraz 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. poprzez pominięcie faktu, iż przedmiotowa inwestycja jest zaliczona do telekomunikacyjnego obiektu budowlanego, a nie urządzenia;
 - 4) art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego (w brzmieniu w dniu realizacji inwestycji) w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. poprzez przyjęcie, iż stacja bazowa telefonii komórkowej, jako całość techniczno-użytkowa na budynku mieszkalnym stanowi urządzenie;
 - 5) art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego poprzez pominięcie faktu, iż całość techniczno-użytkowa stacji bazowej telefonii komórkowej jest budowlą w rozumieniu ustawy;
 - 6) art. 3 pkt 9 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego w związku z art. 174 pkt 1 p.p.s.a. poprzez pominięcie faktu, iż urządzenia zostały zdefiniowane w ustawie, co przesądza, iż w niniejszej sprawie maszty antenowy nie jest urządzeniem, lecz budowlą;
 - 7) art. 141 § 4 , art. 174 pkt 1 p.p.s.a w związku z art. 50 ust. 1 oraz 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji RP poprzez pominięcie badania oceny zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania terenu, a w przypadku jego braku z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
 - 8) art. 3 pkt 7 a Prawa budowlanego poprzez nie zbadanie czy inwestycja zmieniła parametry techniczne oraz użytkowe budynku mieszkalnego, który nie jest zaliczony do inwestycji celu publicznego. Ponadto na jego dachu zainstalowano potężną konstrukcję stalową, czym zmieniono obciążenie stropu oraz ścian istniejącego budynku.

Z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że naruszeń wymienionych w zarzutach 1 i 2 skarżące Stowarzyszenie upatruje zasadniczo w braku zaistnienia przesłanki bezprzedmiotowości postępowania niezbędnej dla załatwienia sprawy decyzją o umorzeniu postępowania po myśli art. 105 §1 p.p.s.a. Z kolei naruszeń, o których mowa w zarzutach 3-6 - w bezpodstawnym uznaniu, że inwestycja mogła być zrealizowana w oparciu

o zgłoszenie inwestora. Na potwierdzenie swojego stanowiska Stowarzyszenie odwołało się do orzecznictwa sądowoadministracyjnego wyrażającego pogląd, że telekomunikacyjne obiekty budowlane wymienione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie nie są urządzeniami, o jakich mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego. W przypadku zajęcia przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej odmiennego stanowiska zażądano „przedstawienie rozszerzonemu składowi NSA na podstawie art. 187 p.p.s.a. zagadnienia prawnego polegającego na jednoznacznym określeniu czy całość techniczno- użytkowa stacji bazowej telefonii komórkowej wybudowanej na istniejącym obiekcie jest budowlą czy też urządzeniem”. Odnośnie zarzutu z punktu 7 akcentowano, że ani organy, ani Sąd I instancji nie odniosły się do konieczności zbadania zgodności zrealizowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy naruszenia przepisów prawa materialnego.

Kluczowym dla rozstrzygnięcia sprawy zagadnieniem była ocena czy realizacja stacji bazowej telefonii komórkowej na dachu budynku przy ul. Spółdzielczości 32 w Katowicach mogła być zrealizowana na podstawie zgłoszenia inwestora z dnia 13 kwietnia 2006 r., czy też jej realizacja wymagała pozwolenia na budowę. Sąd I instancji odwołując się – zgodnie zresztą z zaleceniami Naczelnego Sądu Administracyjnego – do załączonego do zgłoszenia projektu budowlanego ocenił, że charakter inwestycji i zakres robót związanych z jej realizacją mieścił się w pojęciu „instalowania urządzenia” użytym w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym w dacie zgłoszenia) i w związku z tym nie wymagał pozwolenia na budowę, lecz jak prawidłowo przyjęły organy zgłoszenia. Stanowiska tego nie można jednak zaakceptować. Zrealizowana inwestycja jako całość nie odpowiada bowiem pojęciu „urządzenia”, a zakres robót budowlanych związanych z jej wykonaniem nie mieści się w pojęciu „instalowania”.

Dla porządku należy wskazać, że stosownie do art. 3 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego *obiektem budowlanym jest budowla stanowiąca całość techniczno- użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami*. Z kolei zgodnie z art. 3 pkt 3 tej ustawy przez *budowlę* należy rozumieć *każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury*, w tym m.in. *wolno stojące maszty antenowe*. Dokonane w tym przepisie wyliczenie *budowli* nie stanowi jednak katalogu zamkniętego, a ma charakter jedynie przykładowy. Wprawdzie brak sformułowania „w szczególności” z reguły wskazuje na zamknięty katalog wyliczenia, jednak w tym przypadku i doktryna, i orzecznictwo przyjmują jego przykładowy charakter (por. Prawo Budowlane, Komentarz pod red. A. Glinieckiego, LexisNexis 2012, str. 32 oraz np. wyrok NSA z 7 października 2009 r., II FSK 635/08 dostępny na <https://cbois.nsa.gov.pl>). W rozpoznawanej sprawie nie powinno budzić wątpliwości, że inwestycja zrealizowana w oparciu o załączony do zgłoszenia projekt budowlany powinna zostać zakwalifikowana właśnie jako „budowla”, a nie „urządzenie”. Już sam fakt przedłożenia przez inwestora projektu budowlanego (a nie szkiców lub rysunków jak wymaga tego art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego) winien skłonić organ do głębszej analizy dokonanego przez inwestora zgłoszenia „montażu” jednego masztu kratowego wraz z antenami. Dodatkowo samo wymienienie *antenowych wież, masztów i konstrukcji wsporczych* w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864) w wersji obowiązującej w dacie dokonywania zgłoszenia tj. do 15 listopada 2008 r. definiującym *telekomunikacyjne obiekty budowlane* wskazywało na konieczność zakwalifikowania 10 -metrowego masztu z ociągami, kontenerem i antenami zasilanego z sieci elektroenergetycznej jako budowli stanowiącej całość techniczno – użytkową. Odwołanie się natomiast przez Sąd I instancji do definicji *instalacji* określonej w art. 3 pkt 6 lit. b Prawa ochrony środowiska nie mogło mieć charakteru przesądzającego rodzaj inwestycji w rozumieniu Prawa budowlanego. Definicja zawarta w art. 3 pkt 6 Prawa ochrony środowiska rozróżnia trzy typy instalacji: a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie (...), c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami. Dwa pierwsze rodzaje instalacji oparte są na tym samym wyróżniku, jaki stanowi „stacjonarne urządzenie techniczne”, trzeci z kolei odsyła do pojęcia „budowli”. Ich wspólną cechą jest natomiast możliwość spowodowania emisji wskutek ich eksploatacji. Definicja instalacji zawarta w art.

3 pkt 6 Prawa ochrony środowiska stworzona dla potrzeb tej ustawy nie jest więc przydatna dla określenia charakteru inwestycji na gruncie ustawy Prawo budowlane. Za instalacje uznaje bowiem zarówno urządzenia jak i budowle.

Punktem wyjścia dla prawidłowej kwalifikacji wykonanych robót powinien być art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, który w dacie dokonania zgłoszenia z dnia 13 kwietnia 2006 r. zwalniał z obowiązku pozwolenia na budowę roboty budowlane polegające na *instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych*. Dalej art. 30 ust. 1 pkt 3 wymagał, aby te z nich, których wysokość przekracza 3 metry (lit. b), bądź te, które emitują pola elektromagnetyczne i są instalacjami w rozumieniu Prawa ochrony środowiska zaliczonymi do przedsięwzięć [...] (lit. c) realizowane były w oparciu o zgłoszenie. Te oba przypadki wymagające zgłoszenia wchodziły jednak w zakres robót polegających na *instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych*, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 15 Prawa budowlanego. Stosownie natomiast do definicji *urządzenia budowlanego* zawartej w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego należy przez nie rozumieć *urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki*. Jak wynika z powyższej definicji charakterystyczną cechą urządzenia budowlanego jest jego funkcjonalny związek z obiektem budowlanym. Urządzenia techniczne niezwiązane funkcjonalnie z obiektem budowlanym, a służące innym celom, nie mogą być uznane za urządzenia budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9. Stanowią one wówczas odrębne obiekty budowlane (por. op. cit. str. 37). Stąd w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że o urządzeniu można mówić wówczas gdy istnieje już pewien nośnik w postaci obiektu lub budowli z którym dane urządzenie pozostaje w funkcjonalnym związku i na którym ma być zainstalowane (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2008 r. o sygn. akt II OSK 1458/07 oraz orzecznictwo przywołane w w/w komentarzu str. 37).

Z powyższego wynika, że zrealizowana inwestycja polegająca na budowie 10-metrowego masztu z odciągami, kontenerem, antenami i instalacjami stanowiąca według załączonego do zgłoszenia projektu stację bazową telefonii komórkowej sieci PTC Era, tak też zresztą określaną w tym projekcie, nie podpadała pod pojęcie „urządzenia”, lecz stanowiła obiekt budowlany w znaczeniu wskazanym w art. 3 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego. Fakt jej usytuowania na dachu budynku nie mógł wpłynąć na zmianę

tej kwalifikacji. Jak trafnie bowiem stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 września 2012 r. w sprawie II OSK 1013/11(<https://cbois.nsa.gov.pl>), zajmując podobne w tej kwestii stanowisko, stacja bazowa telefonii komórkowej usytuowana na dachu jest „obca” w stosunku do budynku i nie jest związana z jego funkcjonowaniem.

Niezależnie od powyższego nie można też przyjąć, że zakres robót związanych z budową masztu, kontenera i anten ograniczał się do prac budowlanych polegających na *instalowaniu*. Pojęcie to nie zostało ani zdefiniowane w Prawie budowlanym, ani nie jest wymienione wśród prac określających roboty budowlane w art. 3 pkt 7 tej ustawy. Jest zbliżone do pojęcia montażu. W ustawie użyto go w odniesieniu do robót zwolnionych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w art. 29 ust. 2 pkt 6, 14 i 15. Dwa ostatnie przypadki odnoszą się do robót realizowanych na obiektach budowlanych. Zwrot – pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu krat na obiektach budowlanych i instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych – należy odnosić do robót realizowanych na już istniejących obiektach budowlanych stanowiących nośnik do owej instalacji krat i urządzeń. Natomiast zamierzenie budowlane polegające na wykonaniu takiego nośnika i wykonania na nim instalacji urządzeń, obejmuje szerszy zakres robót i wiąże się z budową obiektu budowlanego (budowli), a więc z obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. Taki też pogląd wyrażony został już w innych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, które skład rozstrzygający niniejszą sprawę podziela, w szczególności w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013 w sprawie II OSK 2400/11 w której przedmiotem rozpoznania był podobny stan faktyczny i prawny oraz w wyroku z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie II OSK 1458/07 (dostępne na <https://cbois.nsa.gov.pl>). W pierwszym z przywołanych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił: „Wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją określonego obiektu budowlanego poddane było w świetle przepisów obowiązujących w dniu dokonania analizowanego w przedmiotowej sprawie zgłoszenia dwóm reżimom prawnym, to jest podstawowemu wymagającemu uzyskania pozwolenia na budowę oraz uproszczonemu, wymagającemu dokonania zgłoszenia wykonania robót budowlanych właściwemu organowi (art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego). Istotnym wyróżnikiem tych trybów było wykonanie robót budowlanych, które, w zakresie anten i stacji, będą polegać na "instalacji" określonych urządzeń. Tylko takie, bowiem roboty zostały zwolnione

z obowiązku uzyskania pozwolenia". W drugim ze wskazanych orzeczeń, przywoływanym zresztą wielokrotnie w pismach skarżącego Stowarzyszenia, stwierdzono, że „o montażu czy instalacji można by mówić gdyby istniał już nośnik na jakim miałyby zostać zainstalowane anteny i urządzenia wyposażenia stacji bazowej". Wbrew więc stanowisku Sądu I instancji art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c Prawa budowlanego mógłby w sprawie znaleźć zastosowanie gdyby na dachu budynku istniał już obiekt budowlany tj. maszt antenowy, na którym miałyby nastąpić instalacja urządzeń w postaci odpowiedniego rodzaju anten.

Wobec powyższego należało uznać, że realizacja przedmiotowej stacji bazowej telefonii komórkowej obejmująca wykonanie 10 - metrowego masztu z odciągami, kontenera i anten wymagała pozwolenia na budowę.

W związku z tym zasadne okazały się zarzuty skargi kasacyjnej odnoszące się do naruszeń art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c oraz art. 3 pkt 3, art. 3 pkt 9 oraz 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, a także § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie.

W konsekwencji nie jest również pozbawiony zasadności zarzut dotyczący braku zbadania przez organ nadzoru budowlanego zgodności realizacji inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego tj. naruszenia art. 50 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).

Nie są trafne natomiast pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej. Uznanie przez Sąd I instancji, że inwestycja mogła być zrealizowana na podstawie zgłoszenia pozwalało mu zaakceptować kwestionowaną w postępowaniu nadzwyczajnym decyzję o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa. Istota problemu dotyczyła bowiem prawidłowości zastosowania i wykładni wyżej wskazanych przepisów Prawa budowlanego, a nie procesowego sposobu zakończenia postępowania prowadzonego w trybie zwykłym. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku również, wbrew stanowisku skarżącego, odpowiadało wszystkim wymogom określonym w art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Okoliczność, że Sąd I instancji nie podzielił argumentacji prezentowanej w skardze nie uprawniała do stawiania zarzutu naruszenia przepisu określającego wymogi uzasadnienia.

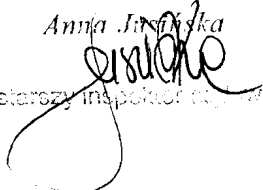
Wobec tego, że w sprawie naruszono wyłącznie przepisy prawa materialnego Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i w zw. z art. 135 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł o uchyleniu zaskarżonego wyroku i wydanych w postępowaniu nadzwyczajnym decyzji.

Ponownie rozpoznając sprawę Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego kierując się oceną prawną wyrażoną w niniejszym uzasadnieniu rozważy, jakie konsekwencje prawne w sprawie powodowało zrealizowanie obiektu budowlanego w oparciu o zgłoszenie w sytuacji gdy wymagane było pozwolenie na budowę oraz czy i jaki tryb postępowania winien być wdrożony w odniesieniu do wykonanej stacji bazowej telefonii komórkowej, a także czy istniała w postępowaniu zwykłym konieczność nałożenia na inwestora określonych obowiązków. Swoje wnioski organ podda analizie w kontekście istnienia przesłanek z art. 156 § 1 kpa w odniesieniu do kwestionowanej decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie legalności zrealizowanej inwestycji.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto na podstawie art. 203 pkt 1 oraz art. 200 w zw. z art. 205 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na zasądzone koszty postępowania za obie instancje składają się kwoty wpisów od skargi i skargi kasacyjnej, opłata od wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku i wynagrodzenie adwokata za instancję odwoławczą wraz z opłatą skarbową od dokumentu pełnomocnictwa.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Jirnášková

starszy inspektor nadzoru