

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia NSA Krystyna Sidor
Sędziowie	Sędzia WSA Jacek Czaja Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 stycznia 2015 r.
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom
„Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie
na decyzję Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie
z dnia 7 stycznia 2014 r., nr ZOA-XVII.7721.53.2013
w przedmiocie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie prowadzonych
robót budowlanych

- I. uchyła zaskarżoną decyzję;
- II. zasądza od Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie 500 zł (pięćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



oryginał właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

2015.01.20

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 listopada 2013 r., nr PINB.7355/LUB/1/13 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świdniku, działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), umorzył postępowanie administracyjne dotyczące robót budowlanych prowadzonych w stacji bazowej telefonii komórkowej „EDEN”, na działce nr ewid. 1239 przy ul. Folwarcznej 33 w Lublinie.

W uzasadnieniu powyższej decyzji wyjaśniono, że z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przedmiotowych robót budowlanych zwróciło się Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroszkodzeniom „PRAWO DO ŻYCIA” z siedzibą w Rybniku w piśmie z dnia 30 listopada 2012 r. skierowanym do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Lublin. Stowarzyszenie wniosło jednocześnie o dopuszczenie go do udziału w tym postępowaniu ze względu na interes społeczny.

Przedmiotowe postępowanie wszczął z urzędu Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świdniku po tym, jak na mocy postanowienia Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie z dnia 6 marca 2013 r. został on wyznaczony do jej rozpoznania z uwagi na konieczność wyłączenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Lublin.

W dniu 5 kwietnia 2013 r. wyznaczony do załatwienia sprawy organ nadzoru budowlanego I instancji przeprowadził oględziny zlokalizowanej na działce nr 1239 przy ul. Folwarcznej 33 w Lublinie stacji bazowej telefonii komórkowej, należącej do Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. Orange Telefonía Komórkowa. Czynności te potwierdziły, że we wskazanym obiekcie przeprowadzono roboty polegające na zainstalowaniu dodatkowych urządzeń, tj. 15 modułów z uchwytyami (3 szt. RRH/G, 3 szt. RRH/D, 6 szt. RRH/U i 3 szt. FPFC), które umieszczone zostały na dwóch poziomach istniejącej wieży typu TPM o wysokości 40 m. Ponadto dokonano demontażu starych kabli FO, DC i zastąpiono je nowymi tego samego typu. Zgodnie z oświadczeniem przedstawiciela inwestora, opisane roboty zostały wykonane jesienią 2012 r.

Po dokonaniu analizy zgromadzonych w sprawie dokumentów, w tym projektu technicznego oraz specyfikacji zamontowanych urządzeń, organ I instancji uznał, że przedmiotowe roboty budowlane nie wymagały ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia. Stanowisko to organ oparł na treści art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej jako „Pr. bud.”), w myśl którego pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych oraz instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych, jak również na treści art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. „b” Pr. bud., z którego wynika, że instalowanie urządzeń telefonii komórkowej na istniejących obiektach budowlanych nie wymaga zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, jeżeli instalowane urządzenia mają wysokość mniejszą niż 3 m. Organ podkreślił, że z przedłożonej przez inwestora specyfikacji wynika, iż wszystkie zamontowane urządzenia mają wysokość mniejszą niż 3 m. Ponadto ich zainstalowanie nie wiązało się z istotną ingerencją w konstrukcję istniejącego już obiektu budowlanego, jak też nie spowodowało jej nadmiernego obciążenia. Wykonane roboty nie mogą zatem – w ocenie organu – zostać zakwalifikowane jako rozbudowa lub nadbudowa istniejącego obiektu. Dodatkowo organ wskazał, że roboty te nie zaliczają się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co potwierdził Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin w piśmie z dnia 3 lipca 2013 r.

Mając na uwadze powyższe ustalenia Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świdniku stwierdził, że sporne roboty w obrębie stacji bazowej na działce nr 1239 nie mają cech samowoli budowlanej, do usunięcia której byłby właściwy organ nadzoru budowlanego. W konsekwencji organ I instancji uznał, iż zachodzą podstawy do umorzenia przedmiotowego postępowania zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a.

Po rozpatrzeniu odwołania od powyższej decyzji organu I instancji, złożonego przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „PRAWO DO ŻYCIA” w Rybniku, Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie utrzymał ją w mocy decyzją z dnia 7 stycznia 2014 r., nr ZOA-XVII.7721.53.2013 (zaskarżoną w niniejszej sprawie).

Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu I instancji, iż stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy jednoznacznie wskazuje, że roboty wykonane przy stacji bazowej telefonii komórkowej na działce nr 1239 w Lublinie nie podlegają

reglamentacji przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, co skutkuje umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „PRAWO DO ŻYCIA” w Rybniku zaskarżyło powyższą decyzję ostateczną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wnosząc przy tym o uchylenie decyzji organów obu instancji i zasądzenie na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania. W skardze Stowarzyszenie zarzuciło zaskarżonej decyzji naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 105 § 1 k.p.a. poprzez stwierdzenie, że niniejsze postępowanie jest bezprzedmiotowe, albowiem zakres inwestycji nie odbiega od projektu budowlanego sporządzonego na potrzeby niniejszej sprawie prawdopodobnie w roku 2001, a zmiana parametrów technicznych i użytkowych nie wymaga żadnych pozwoleń;
- 2) art. 29 ust 3 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 7, art. 8 i art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. poprzez wskazanie, iż inwestycja nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, albowiem tak wynika z pisma Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublin z dnia 03 lipca 2013 r., znak: OŚ-OŚ- 111.6220.54.2013, przez co Wojewódzki Sąd Administracyjny musi dokonać kontroli pisma sporządzonego w postępowaniu poza administracyjnym w sytuacji, w której sąd ocenia stan faktyczny i prawny ustalony przez organ samodzielnie;
- 3) art. 3 pkt. 6 ustawy Prawo budowlane poprzez nieudowodnienie, iż obiekt w dalszym ciągu jest tym samym, jaki powstał w dniu jego budowy, albowiem jego obszar oddziaływania nie zmienił się;
- 4) art. 3 pkt. 7a ustawy Prawo budowlane poprzez odstąpienie od jego analizy z uwagi na przyjęcie, iż inwestor może zmieniać parametry techniczne i użytkowe obiektu bez żadnych pozwoleń;
- 5) art. 7, art. 8 i art. 107 § 1 i § 3 k.p.a. w związku z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez sporządzenie decyzji w sposób „niemożliwy do odkodowania” i „uniemożliwiający dokonanie jej kontroli sądowej”, a to z uwagi na:
 - brak podania mocy anten, ich azymutów, tiltów,
 - niewskazanie, jak organ rozumie pojęcie miejsc dostępnych dla ludności,

- niewskazanie, jaka na danym terenie może być dopuszczalna maksymalna wysokość zabudowy z jednoczesnym udowodnieniem, iż osie głównych wiązek promieniowania wystąpią na wysokościach niemożliwych do zabudowy.

- brak konkretnej jednostki prawnej rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397),

- wskazanie, iż inwestycja nie wprowadzi ograniczeń w zagospodarowaniu terenu bez dokonania w tym zakresie jakiegokolwiek analizy.

W uzasadnieniu skargi skarżące Stowarzyszenie przedstawiło argumenty na poparcie powyższych zarzutów, w tym powołało szereg orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących analogicznej problematyki.

W odpowiedzi na skargę Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna. Kontrola legalności zaskarżonej decyzji prowadzi bowiem do wniosku, że narusza ona prawo w stopniu uzasadniającym jej uchylenie.

Przedmiotem postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji jest kwestia legalności robót wykonanych w obrębie stacji bazowej telefonii komórkowej o nazwie „EDEN”, należącej do Polskiej Telefonii Komórkowej Sp. z o.o. w Warszawie, zlokalizowanej na działce nr ewid. 1239 przy ul. Folwarcznej 33 w Lublinie. Jak wynika z akt sprawy, roboty te polegały na zainstalowaniu we wskazanej stacji bazowej dodatkowych urządzeń, tj. 15 modułów z uchwytyami (3 szt. RRH/G, 3 szt. RRH/D, 6 szt. RRH/U i 3 szt. FPFC) oraz na wymianie kabli FO, DC na nowe tego samego typu. Bezspornym pozostaje, że roboty te wykonane zostały jesienią 2012 r. oraz, że inwestor, przed przystąpieniem do ich realizacji, nie wystąpił o udzielenie pozwolenia na budowę, ani też nie dokonał zgłoszenia robót budowlanych.

Przekonanie inwestora, iż przedmiotowe roboty nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia podzieliły w niniejszym postępowaniu organy nadzoru budowlanego obu instancji. Stanowisko to skutkowało podjęciem przez organ I instancji decyzji o umorzeniu postępowania w niniejszej sprawie jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., co też zaaprobował w

postępowaniu odwoławczym organ II instancji. W ocenie Sądu rozstrzygnięcie to zostało jednak oparte na błędnej argumentacji, co dodatkowo skutkowało brakiem należytych ustaleń w zakresie istotnym dla sprawy.

Zastrzeżenia Sądu budzi przede wszystkim dokonana przez organy kwalifikacja przedmiotowych robót, skutkująca błędną subsumcją przepisów prawa materialnego. Należy bowiem zauważyć, że istotą tych robót – jak wynika chociażby z załączonego do akt sprawy projektu technicznego – była modernizacja istniejącej stacji bazowej, a dokładnie jej anten sektorowych poprzez zamontowanie dodatkowych modułów (oraz wymianę kabli). Urządzenia te, po ich zamontowaniu, nie stanowiły zatem dodatkowych, odrębnych obiektów na już wcześniej istniejącej stacji bazowej, lecz stały się jej integralną częścią odpowiadającą za zmianę (poprawę) parametrów użytkowych (technicznych) tejże stacji. W konsekwencji spornych robót budowlanych nie sposób utożsamiać - jak to uczyniły organy obu instancji - z instalowaniem dodatkowych urządzeń na istniejących już obiektach budowlanych, w rozumieniu przepisów art. 29 ust. 2 pkt 15 i art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. „b” Pr. bud. Przekonuje o tym zresztą już choćby ta okoliczność, że roboty te w istocie zostały wykonane w stacji bazowej, a nie na tej stacji (co wynika już z samej sentencji decyzji organu I instancji). Powołane przepisy stanowią natomiast wprost, że objęte nimi zwolnienie z obowiązku uzyskania odpowiednio pozwolenia na budowę lub zgłoszenia dotyczy tylko robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiekcie budowlanym, a nie w obiekcie budowanym. A contrario instalowanie tych urządzeń wewnątrz obiektu nie jest objęte przedmiotowym zwolnieniem i wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, względnie zgłoszenia (por. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane*. Komentarz LEX, Warszawa 2014, str. 233 oraz powołany tam wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Wr 195/11, LEX nr 1087008).

W tej sytuacji, skoro przedmiotowe roboty budowlane wykonane zostały wewnątrz istniejącej stacji bazowej, a ich istotą była zmiana parametrów użytkowych (technicznych) tej stacji, powinnością organów było ustalenie, w jakim stopniu w wyniku przeprowadzonych robót parametry te uległy zmianie oraz czy zmiana ta obejmowała parametry charakterystyczne dla tego rodzaju obiektów. Nie budzi przy tym wątpliwości, że w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej takim charakterystycznym parametrem jest chociażby częstotliwość pola elektromagnetycznego, czy też moc promieniowania anten. Ustalenia te są

niezbędne, by w sposób rzetelny i prawidłowy zakwalifikować sporne roboty budowlane, a następnie poddać je właściwym regulacjom Pr. bud. Jeżeli bowiem w wyniku tych robót charakterystyczne parametry istniejącej stacji bazowej (w tym wartości powołane wyżej) nie uległy zmianie, roboty te winny być traktowane jako przebudowa, o której mowa z art. 3 pkt 7a Pr. bud. i która mogłaby być zrealizowana na podstawie niezakwestionowanego przez organ zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 29 ust. 2 pkt 11 Pr. bud.). W przeciwnym wypadku, jeżeli w wyniku przeprowadzonej konfiguracji anten stacji bazowej związanej z montażem dodatkowych modułów, czynniki te uległy zmianie, to należy uznać, że sporne roboty stanowią rozbudowę, o której mowa w art. 3 pkt 6 Pr. bud. i dla której koniecznym było uzyskanie pozwolenia na budowę stosownie do art. 28 ust. 1 Pr. bud. (por. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 630/11, LEX nr 1392916).

Podkreślić należy, że dla ustaleń w powyższym zakresie bez znaczenia pozostaje powołana przez organy obu instancji okoliczność, iż przedmiotowe roboty budowlane nie stanowią przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.). Nawet bowiem, jeśli skala zmiany mocy promieniowania stacji bazowej wywołanej przedmiotowymi robotami nie uzasadnia takiej ich kwalifikacji, oznaczałoby to jedynie, iż dla przedsięwzięcia tego nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), co pozostaje bez wpływu na obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę bądź dokonania zgłoszenia.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że utrzymane w mocy zaskarżoną decyzją rozstrzygnięcie o umorzeniu przedmiotowego postępowania zostało podjęte bez przeprowadzenia rzetelnego postępowania dowodowego, a przez to z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., co skutkowało również naruszeniem art. 105 § 1 k.p.a., a także powołanych w treści zaskarżonych decyzji przepisów prawa materialnego, tj. art. 29 ust. 2 pkt 15 i art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. „b” Pr. bud., poprzez ich błędne zastosowanie. Uchybienia te miały istotny wpływ na wynik sprawy, przez co koniecznym jest uchylenie zaskarżonej decyzji oraz ponowne

rozpatrzenie sprawy przez organ odwoławczy, który uwzględni wnioski zaprezentowane w niniejszym wyroku, mając przede wszystkim na względzie konieczność uzupełnienia postępowania wyjaśniającego w zakresie oceny wpływu przeprowadzonych robót budowlanych na charakterystyczne parametry objętej tymi robotami stacji bazowej.

Z tych wszystkich względów Sąd, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. „a” i „c” ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz.270 ze zm.), orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach postępowania, zawarte w pkt II sentencji, znajduje natomiast uzasadnienie w art. 200 powołanej ustawy.



W oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Magdalena Szpak