

II OSK 1013/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2012-09-27
Data wpływu	2011-05-05
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Andrzej Jurkiewicz Małgorzata Dałkowska - Szary /przewodniczący/ Zygmunt Zgierski /sprawozdawca/
Symbol z opisem	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz
Hasła tematyczne	Budowlane prawo
Sygn. powiązane	VII SA/Wa 1946/10
Skarżony organ	Inspektor Nadzoru Budowlanego
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny
Powołane przepisy	Dz.U. 2006 nr 156 poz 1118; art. 3 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c, art. 33 ust. 1, art. 50 ust. 1 pkt 4, art. 51 ust. 1 pkt 1 i ust. 7; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity Dz.U. 2008 nr 25 poz 150; art. 3 pkt 6; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - tekst jednolity Dz.U. 2003 nr 80 poz 717; art. 14 pkt 8, art. 50 ust. 1; Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2004 nr 257 poz 2573; par. 2 i par. 3; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 141 par. 4, art. 183 par. 1 i 2, art. 185 par. 1, art. 203 pkt 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Dałkowska – Szary Sędziowie Sędzia NSA Andrzej Jurkiewicz Sędzia del. NSA Zygmunt Zgierski (spr.) Protokolant Andżelika Nycz po rozpoznaniu w dniu 27 września 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Stowarzyszenia P. z siedzibą w R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2011 r. sygn. akt VII SA/Wa 1946/10 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia P. z siedzibą w R. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] września 2010 r. nr [...] w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji 1. uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, 2. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz Stowarzyszenia P. z siedzibą w R. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

II OSK 1013/11

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Stowarzyszenia P. w R. na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] września 2010 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Decyzją z dnia [...] grudnia 2008 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w M. umorzył postępowanie w sprawie stacji bazowej telefonii komórkowej [...], której anteny sektorowe oraz anteny radiolinii zostały zamontowane na dachu budynku restauracyjno-usługowego, zlokalizowanego na działce przy ul. G. [...] w P.. Następnie Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, decyzją z dnia [...] marca 2009 r., utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Pismem z dnia 28 czerwca 2010 r. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zawiadomił strony o wszczęciu z urzędu, w związku z pismem Stowarzyszenia P., postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] marca 2009 r.

Decyzją z dnia [...] sierpnia 2010 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] marca 2009 r.

Następnie, po złożeniu przez Stowarzyszenie P. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, decyzją z dnia [...] września 2010 r., utrzymał w mocy własną decyzję z dnia [...] sierpnia 2010 r.

W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, że poddana kontroli w postępowaniu nieważnościowym decyzja Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] marca 2009 r. nie jest obciążona żadną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a., co uzasadnia odmowę stwierdzenia jej nieważności.

Organ podał, że roboty budowlane w niniejszej sprawie polegały na tym, że na kominie budynku restauracyjno-usługowego przy ul. G. [...] w P. został zainstalowany maszt o wysokości 2,95 m, na którym zamontowano anteny stacji bazowej. Roboty te zrealizowane zostały pomiędzy dniem 29 maja 2006 r. (data zlecenia wykonania dokumentacji technicznej stacji bazowej), a dniem 14 listopada 2008 r. (data kontroli dokonanej przez pracowników organu stopnia powiatowego). Ze znajdującego się w aktach sprawy raportu zatytułowanego "Wyniki weryfikacji anten wg Rozporządzenia Rady Ministrów Dz. Ust. z dnia 31 VIII 2007 r., Nr 158, poz. 1105", sporządzonego w listopadzie 2008 r., wynika, że stacja nie zalicza się do przedsięwzięć, dla których jest wymagane lub może być wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko. Z ww. raportu wynika również, że pola elektromagnetyczne o wartościach wyższych od granicznych określonych dla miejsc dostępnych dla ludzi nie wystąpią w miejscach ich przebywania i zamieszkiwania, oraz że stacja nie będzie uciążliwa dla środowiska i ludzi i będzie spełniać wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzenia dotrzymania tych poziomów (Dz.U. Nr 192, poz. 1883).

Z akt sprawy wynika także, że na przedmiotową inwestycję inwestor nie ubiegał się o decyzję o pozwoleniu na budowę, ani nie zgłaszał zamiaru wykonania robót budowlanych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził zatem, że kontrolowana decyzja odpowiada przepisom prawa. Realizacja przedmiotowej inwestycji nie stanowiła budowy obiektu budowlanego w rozumieniu art. 48, czy też art. 49b ustawy - Prawo budowlane, nie wymagała ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani dokonania zgłoszenia. W świetle definicji budowli zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, do budowli można jedynie zakwalifikować wolno stojące urządzenia techniczne. Maszt i anteny przedmiotowej stacji bazowej zainstalowane zostały na istniejącym kominie, zatem nie stanowią one wolno stojącego urządzenia technicznego, w związku z czym nie mogą być również zakwalifikowane

do budowli. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) oraz pkt 3 lit. c) ustawy - Prawo budowlane, w brzmieniu obowiązującym w okresie realizacji stacji bazowej, zgłoszenia właściwemu organowi wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych urządzeń o wysokości powyżej 3 m oraz instalowaniu 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. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, wydanego na podstawie ustawy - Prawo ochrony środowiska, sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają następujące rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300.000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi: a) nie mniej niż 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, b) nie mniej niż 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, c) nie mniej niż 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, d) nie mniej niż 20.000 W.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego podkreślił, że w sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego w następstwie oceny dokumentacji przedłożonej przez inwestora, a przede wszystkim w wyniku przeprowadzonych oględzin, uznał, że wykonane roboty budowlane nie uchybiają żadnym przepisom budowlanym i warunkom technicznym, jakim winny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zobligowany był umorzyć swoje postępowanie. Zatem decyzja Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia [...] marca 2009 r., utrzymująca w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w M. z dnia [...] grudnia 2008 r., nie jest obarczona wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ponadto ww. decyzja została wydana przez właściwy organ (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), nie dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.), została skierowana do osób będących stronami w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.), nie była niewykonalna w dniu jej wydania (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.), jej wykonanie nie wywołałoby czynu zagrożonego karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.), ani nie zawiera wady powodującej jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.).

Na decyzję ostateczną skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyło Stowarzyszenie P. z siedzibą w R.

Zaskarżonej decyzji strona skarżąca zarzuciła naruszenie art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, poprzez zakwalifikowanie całej stacji bazowej telefonii komórkowej jako urządzenia, podczas gdy jest ona traktowana w całości jako budowla i wymagała pozwolenia na budowę. Strona skarżąca podniosła również, że w sprawie pominięty został art. 33 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, pomimo że zamierzenie inwestora nie dotyczy wyłącznie montażu urządzenia na obiekcie budowlanym, lecz część stacji jest zlokalizowana pod dachem. Skarżące stowarzyszenie sformułowało także zarzut naruszenia art. 7, 8, 9, 11, 77 i art. 107 § 3 k.p.a. – poprzez brak: oceny wniosków Stowarzyszenia, logicznego i spójnego uzasadnienia, ustalenia całości stacji bazowej telefonii komórkowej, podania przepisu prawa materialnego, który pozwalałby na ocenę prawidłowości stanowiska w kwestii wymagań decyzji środowiskowej, oceny zgodności inwestycji z miejscowym planem.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podzielił stanowisko organu, zgodnie z którym kontrolowane w postępowaniu nieważnościowym decyzje obu instancji nie są dotknięte żadną z wad określonych w art. 156 k.p.a.

Sąd I instancji uznał przede wszystkim za bezzasadne zarzuty naruszenia art. 7, 77, 107 k.p.a., przyjmując za wyczerpującą argumentację zawartą w uzasadnieniach obu decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Sąd nie podzielił też stanowiska skarżącego Stowarzyszenia, zgodnie z którym w kontrolowanej w postępowaniu nieważnościowym decyzji doszło do naruszenia art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane.

Organ nadzoru budowlanego zasadnie umorzył postępowanie, bowiem inwestycja nie wymagała żadnej ingerencji nadzoru budowlanego. Była zgodna z przepisami prawa, nie wymagała pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia, nie kwalifikowała się też do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko w świetle przepisów obowiązujących w okresie jej realizacji. Powyższe okoliczności wynikają wprost z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit b) oraz pkt 3 lit. c) ustawy - Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym w ww. okresie realizacji inwestycji.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2011 r. skargę kasacyjną złożyło Stowarzyszenie P. w R.. Zaskarżając wyrok w całości zarzuciło mu naruszenie:

1/ art. 141 § 4 oraz 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej p.p.s.a., poprzez nieodniesienie się do zarzutów skargi oraz zaniechanie ustalenia, czy inwestycja wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;

2/ art. 141 § 4 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) oraz art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w związku z art. 7, 8, 9, 11, 77, 107 § 3 k.p.a., poprzez wadliwe ustalenie stanu faktycznego, tj. brak dokonania oceny decyzji organu II instancji pod kątem zastosowania przepisów prawa materialnego oraz procesowego, brak podania ilości anten, ich mocy, azymutów, brak wskazania, jakie ustalenia faktyczne i prawne dokonywały organy i czy jest to ich własna interpretacja prawa, brak zdefiniowania i wyjaśnienia podstawowych kwestii technicznych;

3/ art. 135 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a., poprzez niezbadanie wszystkich wydanych decyzji w zakresie danej sprawy na okoliczność ustalenia, czy inwestycja wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto w wyroku brak jest oceny decyzji pod kątem zastosowanych konkretnych przepisów rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu, które były przedmiotem analizy;

4/ art. 141 § 4 oraz 3 § 1 p.p.s.a., poprzez nieustalenie pełnego przedmiotu sporu i tym samym objęcie analizą tylko i wyłączenie konstrukcji wsporczej i anten, z pominięciem pozostałych elementów wchodzących w skład stacji bazowej telefonii komórkowej;

5/ art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), poprzez odstąpienie od zbadania zgodności inwestycji celu publicznego z miejscowym planem oraz zakwestionowanie powyższego przepisu z powodu nieuznania, że inwestycja została zlokalizowana (wybudowana) w określonym miejscu.

Wskazując na powyższe naruszenia autor skargi kasacyjnej wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor podniósł, że z powodu lakoniczności uzasadnienia zaskarżonego wyroku, został pozbawiony możliwości merytorycznej jego oceny. Brak jest w rozstrzygnięciu wskazania konkretnych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu. Ponadto w uzasadnieniu wyroku brak jest określenia typów anten, mocy, azymutów. Sąd nie sprawdził także, jak organy objaśniły sposób wyznaczania odległości, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia, ani użytych tam pojęć "miejsc dostępnych dla ludności", "środka elektrycznego", czy "wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny".

Skarżący kasacyjnie zaprezentował również stanowisko, podparte orzecznictwem sądów administracyjnych, zgodnie z którym budowa całej stacji bazowej telefonii komórkowej wykracza poza pojęcie instalacji na obiektach budowlanych urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne i wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270), dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy, przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Dlatego też, przy rozpoznawaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Biorąc po uwagę tak uregulowany zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy.

Przedmiotem sporu przed Sądem I instancji była decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji o umorzeniu postępowania prowadzonego w sprawie robót polegających na zamontowaniu stacji bazowej telefonii komórkowej. Na Sądzie spoczywał zatem obowiązek rozstrzygnięcia, czy organy nadzoru budowlanego, oceniając legalność realizacji inwestycji na dachu budynku przy ul. G. [...] w P., dopuściły się na tyle istotnych naruszeń przepisów materialnych bądź procesowych, by organ nadzoru upoważniony był do stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania z uwagi na legalność działań inwestora. Oczywiście istotą postępowania nadzwyczajnego nie było ponowne rozpoznanie sprawy co do istoty, jak to ma miejsce w postępowaniu odwoławczym.

Oceniając tę decyzję Sąd I instancji uznał w zaskarżonym wyroku, że żadna z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. w postępowaniu organów nadzoru budowlanego oceniających zgodność prawem inwestycji nie wystąpiła, bowiem inwestycja nie wymagała pozwolenia na budowę ani zgłoszenia, nie kwalifikowała się również do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko takie jest nieuprawnione, przede

wszystkim z uwagi na brak wystarczających ustaleń faktycznych, które mogłyby bez wątpliwości doprowadzić do takiej konkluzji.

Nie można się zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że w uzasadnieniach obydwu decyzji organu nadzoru zawarta została wyczerpująca argumentacja stanu faktycznego i prawnego. Pomijając już kwestię niezwykle lakonicznego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, co czyni, jak zasadnie podnosi autor skargi kasacyjnej, praktycznie niemożliwym kasacyjną kontrolę tej kwestii, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w trakcie zarówno postępowania nieważnościowego, jak i zwykłego, niewątpliwie doszło do wskazanych w skardze kasacyjnej naruszeń przepisów materialnych i procesowych.

Stosownie do treści art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) zgłoszenia właściwemu organowi wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu 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.

Z kolei art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) przewiduje, że ilekroć w ustawie jest mowa o instalacji, należy przez to rozumieć stacjonarne urządzenia techniczne (lit. a), zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu (lit. b), bądź budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (lit. c).

Biorąc pod uwagę treść cytowanych przepisów możnaby przyjąć, że warunkiem instalowania urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne, będących instalacjami w rozumieniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, zaliczanymi do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest dokonanie zgłoszenia.

Jednakże przedmiotowa inwestycja nie polegała na instalowaniu urządzenia, o jakim mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy – Prawo budowlane.

Niezrozumiałe jest przede wszystkim, dlaczego orzekające w sprawie organy, a w ślad za nimi Sąd I instancji, skupiły się w swoich rozważaniach wyłącznie na montażu niespełna 3-metrowego masztu antenowego na kominie budynku i samych anten na tym maszcie, pomijając całkowicie okoliczność, że maszt z antenami stanowił jedynie część zamierzenia inwestycyjnego. Wynika to ze znajdującej się w aktach sprawy dokumentacji całej stacji bazowej, mającej składać się docelowo z dwóch masztów z antenami, szafy sterującej i całego oprzyrządowania, pozwalającego na funkcjonowanie stacji. Dokumentacja techniczna nie obejmowała wyłącznie montażu anten na znajdującym się na dachu budynku kominie, lecz budowę stacji jako całości. W dokumentacji technicznej stwierdza się wyraźnie, że projektowana stacja bazowa jest obiektem budowlanym służącym do obsługi sieci telefonii komórkowej. Funkcją stacji bazowej jest zapewnienie sygnału dla użytkowników telefonii komórkowej. Zamierzenia tego nie można utożsamiać z czynnością zamontowania anteny na dachu budynku. Oprócz anten montowanych na kominie miał być również zamontowany drugi maszt z antenami oraz urządzenie sterujące.

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, w wersji obowiązującej również w dacie realizowania inwestycji, zawiera legalną definicję obiektu budowlanego, przez który należy rozumieć także budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. W ocenie Sądu budowa stacji bazowej telefonii komórkowej w

opisanej sytuacji stanowi całość techniczno-użytkową. Poszczególne elementy składające się na stację bazową telefonii komórkowej nie mogą działać oddzielnie. Przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Stacji bazowej telefonii komórkowej nie można przy tym zaliczyć do urządzenia budowlanego (art. 3 pkt 9 ustawy - Prawo budowlane). Przez urządzenia budowlane, zgodnie z definicją legalną, należy 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. Antena telefonii komórkowej jest "obca" w stosunku do budynku i nie jest związana z funkcjonowaniem obiektu budowlanego.

Skoro zatem zrealizowana budowla stanowi całość techniczno-użytkową, to wymagała ona pozwolenia na budowę, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Tymczasem stanowisko organów, zaakceptowane przez Sąd I instancji, skupia się praktycznie na wykazaniu, że wykonano montaż masztu o wysokości 2,95 m, odłączonego na czas oględzin od reszty oprzyrządowania, co nie wymagało pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. To stwierdzenie nie jest trafne, jeśli uwzględni się wszystkie elementy składające się na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej wskazane w dokumentacji technicznej. Dla tak przyjętego stanowiska nie bez znaczenia pozostawał fakt, że dokumentacja techniczna nie obejmowała montażu anten, a budowę stacji jako całości. W dokumentacji tej stwierdzono w sposób jednoznaczny, że projektowana stacja bazowa jest obiektem budowlanym służącym do obsługi sieci telefonii komórkowej.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jest w takich wypadkach jednolite – budowa masztu ma służyć zainstalowaniu na nim anten, tj. urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne. Organy i Sąd I instancji nie wzięły pod uwagę potencjalnego oddziaływania tych urządzeń na otoczenie, ograniczając zakres rozpoznania sprawy do zbadania możliwości realizacji samego masztu, będącego częścią docelowej inwestycji, jaką jest stacja bazowa telefonii komórkowej. Zaaprobowany przez Sąd I instancji brak jakichkolwiek ustaleń faktycznych co do typów anten, ich mocy, azymutów i innych parametrów, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), czyni skuteczny zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.

Nie można się bowiem nie zgodzić ze składającym skargę kasacyjną Stowarzyszeniem, że w niniejszej sprawie całkowicie pominięto zagadnienia związane z promieniowaniem elektromagnetycznym, którego dopuszczalną skalę reguluje rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r. Akt ten posługuje się określeniem miejsc dostępnych dla ludności, przez co należy rozumieć wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc do których dostęp ludności jest niemożliwy, zabroniony, utrudniony lub wymaga posługiwania się sprzętem technicznym. W zależności od mocy promieniowania, te miejsca dostępne są ograniczone. Załączona dokumentacja techniczna stwierdza, że stacja nie zalicza się do przedsięwzięć, dla których jest wymagane lub może być wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko. Wniosek taki oparto na stwierdzeniu, że brak jest miejsc dostępnych dla ludności w odległościach określonych w rozporządzeniu.

Tymczasem opracowanie takie jest jednym z dowodów w sprawie, jego treść winna więc zostać poddana kontroli organu. Niewątpliwie stwierdzenie inwestora o braku obowiązku sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko wymaga weryfikacji organu administracji. Oceny takiej organy nie dokonały w żadnym zakresie, a Sąd I instancji również poprzestał na stwierdzeniu, że inwestycja nie kwalifikowała się do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko w świetle przepisów obowiązujących w okresie jej realizacji.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozdzielenie poszczególnych etapów procesu budowlanego i eliminowanie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę poszczególnych jego części, stanowi obejście prawa. W myśl zasady wyrażonej w art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, pozwolenie na budowę dotyczy bowiem całego zamierzenia inwestycyjnego, a jedynie wyjątkowo, w przypadku inwestycji obejmującej więcej niż jeden obiekt, może dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. W okolicznościach niniejszej sprawy inwestycja obejmuje jeden obiekt, więc tego rodzaju wyjątek nie ma zastosowania. Jeszcze raz należy podkreślić, że przy kwalifikacji obiektów z punktu widzenia regulacji zwartych w ustawie – Prawo budowlane, należy zawsze mieć na uwadze jego elementy funkcjonalne, czyli przeznaczenie, wyposażenie oraz sposób i możliwość wykorzystania tego obiektu jako całości.

Ponadto w orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjmuje się, że realizacja przedsięwzięć znajdujących się w katalogu § 2 i 3 rozporządzenia z dnia 9 listopada 2004 r. z zasady winna skutkować nałożeniem, na podstawie art. 30 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż jedynie wówczas zagwarantowana jest możliwość przeprowadzenia specjalistycznego postępowania, w którym bada się wpływ planowanej inwestycji na środowisko.

Należy również podkreślić, że budowa stacji telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego. Budowa stacji bazowej telefonii komórkowej powoduje zmiany w sposobie zagospodarowania terenu, zmiany w sposobie użytkowania obiektu i zmianę jego formy architektonicznej. Tym samym wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oceny konieczności uzyskania takiej decyzji mógł przy tym dokonać również organ nadzoru budowlanego. W postanowieniu z dnia 23 lutego 2010 r., II OW 27/09, NSA stwierdził, że zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo budowlane do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska. Budowa obiektu budowlanego, nawet nie wymagającego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, wbrew postanowieniom tego planu jest innym przypadkiem samowoli budowlanej polegającym na realizacji tego obiektu niezgodnie z przepisami (art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane).

Tymczasem w niniejszej sprawie organy nadzoru budowlanego całkowicie pominęły tę okoliczność. Zasadnie zatem podnosi autor skargi kasacyjnej, że w sprawie doszło również do naruszenia art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wskazane wyżej wady postępowania administracyjnego nie zostały dostrzeżone przez Sąd I instancji, co zasadnymi czyni sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty.

Tym samym Sąd, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.