

II OSK 1809/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2018-06-20
Data wpływu	2016-07-25
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Barbara Adamiak Kazimierz Bandarzewski /sprawozdawca/ Wojciech Mazur /przewodniczący/
Symbol z opisem	6010 Pozwolenie na budowę, użytkowanie obiektu lub jego części, wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu, prz
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie Budowlane prawo
Sygn. powiązane	II SA/GI 1043/15
Skarżony organ	Wojewoda
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 nr 0 poz 1369; art. 184; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2016 nr 0 poz 290; art.28 ust.1 art. 29 ust. 2 pkt 15 art. 30 ust.1 pkt 3 lit b; Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - tekst jednolity

Sentencja

Dnia 20 czerwca 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Mazur Sędziowie: sędzia NSA Barbara Adamiak sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.) Protokolant: starszy inspektor sądowy Anna Połoczańska po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2018 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej T. S.A. z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 marca 2016 r. sygn. akt II SA/GI 1043/15 w sprawie ze skargi T. S.A. z siedzibą w Warszawie na decyzję Wojewody S. z dnia 4 września 2015 r. nr ... w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 16 marca 2016 r. sygn. akt II SA/GI 1043/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę T. S.A. w W. na decyzję Wojewody S. z dnia 4 września 2015 r. nr ... w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał następujący stan faktyczny i prawny sprawy.

Starosta Pszczyński decyzją z dnia 13 lipca 2015 r. znak ..., wydaną na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 i art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.) oraz art. 7 i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), po rozpatrzeniu zgłoszenia firmy - T. S.A. z/s w W. przy ul. M. nr .. wniósł sprzeciw w sprawie montażu konstrukcji wsporczych wraz z montażem anten sieci T. S.A. (..._J.) na istniejącym obiekcie budowlanym, stacji bazowej telefonii komórkowej P. Sp. z o.o. (...) zlokalizowanej na działce nr ... położonej w Jankowicach przy ul. B. ze wskazaniem, że zgłoszenie dotyczy wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

W uzasadnieniu podano, że zakres robót budowlanych obejmuje: instalację trzech nowych anten sektorowych pracujących w paśmie 900/1800 MHz (azymut 0°, 120°, 246°) zawieszonych na wysokości 34,5 m.n.p.t. i trzech nowych anten sektorowych pracujących w paśmie 2100/1800 MHz (azymut 0°, 120°, 246°) zawieszonych na wysokości 34,5 m.n.p.t., montaż trzech ramek podwójnych o wysokości 2,5 m pod anteny sektorowe, montaż urządzeń RRU oraz instalację anteny radioliniowej zawieszonej na wysokości 36 m. Jak wynika z dołączonej do zgłoszenia dokumentacji na istniejącej wieży stacji bazowej telefonii komórkowej

P. Sp. z o.o. (BT_24305) zainstalowanych jest sześć anten sektorowych pracujących w paśmie 900/1800 MHz (azymut 0°, 120°, 240°) zawieszonych na wysokości 38,4 m.n.p.t., 39 m.n.p.t. i 39,4 m.n.p.t. oraz system anten radioliniowych P. zawieszonych na wysokości 36,0 m i 37,5 m. Przy tym inwentaryzacja przedstawiona w projekcie architektoniczno - budowlanym nic nie mówi o istniejących antenach sektorowych zawieszonych na wysokości 34,5 m.n.p.t. Opierając się na orzecznictwie sądowo-administracyjnym stwierdzono, że przedmiotowe roboty prowadzone będą na istniejącym obiekcie budowlanym jakim jest stacja bazowa. Instalację dodatkowych anten należy traktować jako rozbudowę. Zmiana taka może być następstwem uzyskania pozwolenia na budowę, a nie tylko samego zgłoszenia.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył pełnomocnik T..

Wojewoda Śląski decyzją z dnia 4 września 2015 r. znak ..., wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. oraz art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W uzasadnieniu podano, że przedmiotem załączonego do zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych opracowania "Kwalifikacja przedsięwzięcia dla stacji bazowej" jest ocena planowanej inwestycji pod względem konieczności sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Opracowanie to uwzględnia ocenę oddziaływania na otoczenie anten, które mają być zamontowane na istniejącej stacji bazowej i wykazuje, że planowana inwestycja nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71). Opracowanie to nie uwzględnia urządzeń już zamontowanych na stacji bazowej, wytwarzających pole elektromagnetyczne, których główna oś promieniowania skierowana jest na tych samych azymutach, co anten projektowanych, tj. 0°, 120° oraz 246°. Wiązki anten projektowanych mogą być pochylane. Z powyższego wynika oczywisty wniosek, że w przekroju pionowym może dochodzić do nałożenia się wiązek promieniowania anten należących do Firmy P. i anten należących do T.. Zdaniem organu odwoławczego opracowanie "Kwalifikacja przedsięwzięcia..." powinna uwzględniać wszystkie anteny, które po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji będą zamontowane na istniejącej stacji bazowej. Organ odwoławczy przychylił się do stanowiska organu pierwszej instancji zawartego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że przedmiotową inwestycję należy zakwalifikować jako rozbudowę w myśl przepisu art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Biorąc pod uwagę powyższe, organ stwierdził, że inwestycja ta może być realizowana jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Skargę na powyższą decyzję złożył pełnomocnik T. S.A., zaskarżając ją w całości, zarzucając jej naruszenie przepisów:

1) art. 3 pkt 7a i art. 29 ust. 2 pkt 11 Prawa budowlanego poprzez błędne przyjęcie, że montaż anten i antenowych konstrukcji wsporczych stanowi rozbudowę stacji bazowej, co nakłada na skarżącego obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę;

2) art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego poprzez ich niezastosowanie mimo, że inwestycja polegająca na zainstalowaniu kolejnych anten, urządzeń sterujących na istniejącej wolnostojącej wieży antenowej stanowi instalację urządzeń;

3) § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. poz. 1397) w zakresie oceny przedsięwzięcia z punktu widzenia przepisów o ochronie środowiska;

4) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy: art. 7 K.p.a., art. 77 K.p.a. w zakresie wszechstronnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego przez organ administracji publicznej w zakresie ustalania, że inwestor planuje zastąpić dotychczasowe anteny nowymi antenami, podczas gdy inwestor będzie montował kolejne anteny, nie demontując uprzednio zainstalowanych.

W świetle powyższego wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty Pszczyńskiego z dnia 13 lipca 2015 r. oraz zasądzenie od organu administracji na rzecz skarżącego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Zaskarżonym wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę oddalił. Sąd stwierdził, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie można uznać, że chodzi tylko i wyłącznie o instalowanie konstrukcji wsporczych i anten sektorowych na istniejącym maszcie, bowiem zakres wykonanych robót jest szerszy. W konsekwencji przeprowadzonych przez inwestora prac polegających na umieszczeniu (obok istniejących elementów) konstrukcji wsporczych wraz antenami sektorowymi oraz okablowania tych urządzeń, co wynika z projektu przedłożonego przez inwestora, nie powstanie nowy obiekt budowlany (budowla) posadowiony na innym obiekcie budowlanym, ale dojdzie do rozbudowy istniejącego obiektu. W szczególności, zdaniem Sądu, nie może być mowy o samym instalowaniu urządzeń na stacji bazowej, skoro nawet z projektu wynika, że będą prowadzone inne prace, związane m.in. z przeciąganiem okablowania anten oraz jego przyłączeniem do urządzeń nadawczo-odbiorczych zlokalizowanych u podnóża wieży (s. 3 i 4 projektu). Doszłoby zatem do rozbudowy obiektu budowlanego – stacji bazowej telefonii komórkowej – z uwagi na posiadane już przez obiekt budowlany elementy funkcjonalne, czyli przeznaczenie, wyposażenie oraz sposób i możliwość wykorzystania tego obiektu jako całości.

Sąd argumentował, że z uwagi na planowane posadowienie dodatkowych elementów na istniejącym obiekcie budowlanym nie można pomijać również zwiększenia ciężaru rozbudowanego masztu. Tego rodzaju obiekty mają swoją wytrzymałość, przez co organ musi mieć pewność, że rozbudowanie go o dalsze elementy nie naruszy wytrzymałości konstrukcji i nie będzie stanowiło zagrożenia dla ludzi. Według projektu same tylko elementy stalowe mają ważyć ponad 120 kg. Zdaniem Sądu zasadnym jest traktowanie tego rodzaju inwestycji jako rozbudowy i spojrzenie na nią, jako na konstrukcyjną całość, obejmującą elementy dotychczasowe oraz planowane, a co za tym idzie objęcie takiej inwestycji wymogiem uzyskania pozwolenia na budowę, co będzie wiązało się z koniecznością złożenia odpowiedniego projektu budowlanego.

Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych również utrwalił się pogląd, że dokonując kwalifikacji planowanego przedsięwzięcia w zakresie wymagań ochrony środowiska organ winien brać pod uwagę zjawisko kumulacji pól elektromagnetycznych (np. wyrok NSA z 19 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1162/14; wyrok NSA z 29 września 2015 r. sygn. akt II OSK 139/14). W ocenie Sądu, ma to znaczenie m.in. w związku ze wskazaną w projekcie możliwością pochylenia osi głównej wiązki (tilt).

Rozbudowa tego rodzaju obiektu nie była zwolniona od obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i nie podlegała zgłoszeniu. Zdaniem Sądu, na taką rozbudowę wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę, bowiem nie została ona zwolniona z obowiązku jego uzyskania w żadnym z przepisów art. 29-31 Prawa budowlanego.

W ocenie Sądu, nie zostały zatem naruszone wskazane w skardze art. 3 pkt 7a, art. 29 ust. 2

pkt 11 i 1, art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego, § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, art. 7 i art. 77 K.p.a., ani też inne przepisy, których naruszenie miałyby skutkować uwzględnieniem skargi.

W skardze kasacyjnej spółka T. S.A. w W. zaskarżyła powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

I) przepisów postępowania, mając na względzie, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.) poprzez naruszenie:

1) art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c i art. 151 w związku z art. 134 P.p.s.a., jak również w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP oraz art. 6, art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1, art. 107 § 1 i 3 K.p.a. poprzez:

a) niezastosowanie przepisu art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a i c P.p.s.a. i nieuchylenie zaskarżonej decyzji, pomimo iż nie odpowiadała ona prawu materialnemu i procesowemu w zakresie wskazanym w skardze, w szczególności zaś:

b) niedostrzeżenia, że w decyzjach organów pierwszej i drugiej instancji zaniechano wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności poprzez brak precyzyjnego ustalenia zakresu zgłoszenia i jego charakterystyki,

c) niedostrzeżenia, że przy wydawaniu decyzji organów pierwszej i drugiej instancji ww. organy nie działały w granicach i na podstawie przepisów prawa oraz nie prowadziły niniejszego postępowania w taki sposób, by budziło to zaufanie stron do organów władzy publicznej;

2) naruszenie art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 134 P.p.s.a., art. 3 §1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. oraz art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych poprzez arbitralne oddalenie skargi, pomimo nienależytego wykonania obowiązku kontroli decyzji organu drugiej instancji;

3) naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia, które nie odnosi się do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze oraz nie wyjaśnia należycie, jakie ustalenia faktyczne i w oparciu o jaki materiał dowodowy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przyjął jako podstawę skarżonego wyroku, a tym samym nie wyjaśnia podstawy zaskarżonego wyroku,

II) prawa materialnego, poprzez jego wadliwą wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 P.p.s.a.) poprzez:

1) naruszenie art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego poprzez niezastosowanie i w efekcie błędne uznanie za organami pierwszej i drugiej instancji, że instalacja urządzeń o wysokości nie przekraczającej 3 m na istniejących obiektach budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia na budowę;

2) naruszenie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71) poprzez przez błędną wykładnię, jak i niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że istnieje obowiązek badania zjawiska kumulacji pól elektromagnetycznych, podczas gdy przepis

jednoznacznie stanowi, iż równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna;

3) naruszenie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego poprzez jego błędne zastosowanie na skutek utrzymania w mocy decyzji organów pierwszej i drugiej instancji zapadłych w wyniku uznania, że dla przedmiotowej stacji bazowej istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę mimo że chodziło o wykonanie prac związanych z montażem urządzeń nieprzekraczających 3 m, zlokalizowanych na istniejącym obiekcie budowlanym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie "P.p.s.a.", Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej z urzędu biorąc pod rozwagę jedynie nieważność postępowania.

W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia jakiegokolwiek przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskami. Naczelny Sąd Administracyjny bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OPS 10/09, opub. w ONSAiWSA 2010 z. 1 poz. 1).

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Zgodnie z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej nie są zasadne.

Istota rozpatrywanej sprawy sprowadza się do kwalifikacji prawnej robót budowlanych polegających na zamontowaniu na istniejącej wieży stacji bazowej telefonii komórkowej trzech nowych anten sektorowych pracujących w paśmie 900/1800 MHz (azymut 0°, 120°, 246°) zawieszonych na wysokości 34,5 m.n.p.t. i trzech nowych anten sektorowych pracujących w paśmie 2100/1800 MHz (azymut 0°, 120°, 246°) zawieszonych na wysokości 34,5 m.n.p.t., montażu trzech ramek podwójnych o wysokości 2,5 m pod anteny sektorowe, montażu urządzeń RRU oraz instalacji anteny radioliniowej zawieszonych na wysokości 36 m.

Organy administracyjne orzekające w tej sprawie trafnie uznały, że roboty te stanowiły rozbudowę istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej, a nie jedynie montaż urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych w znaczeniu przyjętym w art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.). Trafnie również Sąd pierwszej instancji

uznał, że wykonywanie opisanych robót nie można utożsamiać z samym tylko montażem urządzeń, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, ale należało uznać, że jest to rozbudowa, która wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia.

Trafnie też uznał Sąd pierwszej instancji, że nie ma automatyzmu w kwalifikowaniu danych robót do kategorii montażu lub rozbudowy, ale w każdym przypadku właściwe zakwalifikowanie takich robót musi poprzedzać szczegółowa analiza technicznych założeń projektu przedstawionego przez inwestora. Takie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt II OSK 1461/08, opub. w LEX nr 573565; wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1297/09, opub. w LEX nr 1613214; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. akt II OSK 1660/10, opub. w LEX nr 1151981).

Nie ulega wątpliwości, że zakres robót zwarty w zgłoszeniu T. S.A. obejmował umiejscowienie konstrukcji wsporczych wraz z zamontowaniem na nich na istniejącym obiekcie budowlanym stanowiącym stację bazową telefonii komórkowej. Nie ulega także wątpliwości, że ten zakres robót budowlanych spowoduje zmianę parametrów samego obiektu w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej, w szczególności poprzez zwiększenie obciążenia samej stacji oraz zwiększenie emisji wytwarzającej pole elektromagnetyczne. Nie ulega też wątpliwości, że projektowany zakres robót spowoduje zmianę sumarycznej mocy zamontowanych na obiekcie i projektowanych anten, zmianę parametrów obiektu i emitowanego przez stację bazową pola elektromagnetycznego – tym samym dołączanie nowych anten należało zinterpretować jako rozbudowę wymagającą pozwolenia na budowę. Zmiana tych parametrów trafnie została uznana przez Sąd pierwszej instancji jako rozbudowa stacji bazowej, a nie montaż urządzeń na istniejącym obiekcie budowlanym (por. wyrok NSA z 26 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 2145/10, opub. w LEX nr 112311).

Przechodząc do oceny zarzutów skargi kasacyjnej należy stwierdzić, że nie są one usprawiedliwione. Nietrafnie zarzuca strona skarżąca kasacyjnie Sądowi pierwszej instancji naruszenie art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego poprzez niezastosowanie i w efekcie błędne uznanie za organami administracyjnymi, że instalacja urządzeń o wysokości nie przekraczającej 3 m na istniejącym obiekcie budowlanym wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Przede wszystkim trafnie tak organy administracyjne, jak i Sąd pierwszej instancji uznały, że zakres robót budowlanych objętych zgłoszeniem w tej sprawie nie obejmował tylko montażu anten, ale miała miejsce projektowana rozbudowa stacji bazowej telefonii komórkowej. Skoro w sytuacji, w której posadowienie (budowa) samej stacji bazowej telefonii komórkowej wraz z zainstalowaniem na nim anten wymaga pozwolenia na budowę, to dodatkowe zainstalowanie kolejnych anten sektorowych sieci komórkowej wraz z całym osprzętem stanowi w takiej sytuacji rozbudowę pierwotnej budowli. Celem wybudowania stacji bazowej telefonii komórkowej jest zamontowanie na niej anten sektorowych lub innych anten (np. radioliniowych). W sytuacji, w której już istniejąca antena (uprzednio zamontowana na takiej stacji bazowej) jest wymieniana na inną antenę, to taki zakres robót budowlanych może nie być traktowany jako rozbudowa. Natomiast w przypadku objętym tą sprawą, gdzie obok istniejących anten sektorowych lub innych, instalowane są kolejne (dodatkowe) anteny – to wówczas taki zakres robót należy traktować jako rozbudowę.

Nie można podzielić stanowiska strony skarżącej kasacyjnie, że przedmiotowe przedsięwzięcie polegało tylko na instalowaniu urządzeń o wysokości nie przekraczającej 3 m na istniejących obiektach budowlanych, co w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Prawa budowlanego wymagało jedynie zgłoszenia. W tej bowiem sprawie nie ma znaczenia okoliczność, że wysokość samych anten zaprojektowanych do zainstalowanych nie przekraczała 3 metrów. Wprawdzie z art. 30 ust. 1 pkt 3b Prawa

budowlanego wynika, że zgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń o wysokości poniżej 3 metrów na obiektach budowlanych (a powyżej 3 metrów wymaga tylko zgłoszenia), to jednak przepisu tego nie można stosować bez powiązania z art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, który przewiduje instalowanie antenowych konstrukcji wsporczych bez pozwolenia na budowę, jednakże z wykluczeniem sytuacji, kiedy instalacja taka oznacza rozbudowę istniejących wcześniej konstrukcji antenowych. Przy rozbudowie stacji bazowej telefonii komórkowej nie ma znaczenia wielkość urządzeń usadowianych na obiektach budowlanych.

Nie jest zasadny i kolejny zarzut skargi kasacyjnej, w którym zarzuca się Sądowi pierwszej instancji naruszenie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71) poprzez przez błędną wykładnię jak i niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że istnieje obowiązek badania zjawiska kumulacji pól elektromagnetycznych, podczas gdy ten przepis jednoznacznie stanowi, że równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Ustosunkowując się do tego zarzutu należy stwierdzić, że w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowych kwalifikacji dokonuje się w oparciu o dwa kryteria określone w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tzn. równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny i odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego w osi głównej wiązki promieniowania anteny. Dla prawidłowej oceny, czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, niezbędne jest dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych urządzeń, jak i całego przedsięwzięcia. Wykładnia systemowa § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko prowadzi do wniosku, że celem ustawodawcy było wskazanie inwestycji, które potencjalnie znacząco mogą oddziaływać na środowisko co oznacza, że rolą organów jest ustalenie, w jaki sposób inwestycja (a nie jedynie jej poszczególne elementy) wpłynie na środowisko (tak też NSA w wyroku z 19 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1162/14, opub. w LEX nr 2033968 oraz NSA w wyroku z 29 września 2015 r. sygn. akt II OSK 139/14, opub. w LEX nr 1987019).

Nie jest zasadny także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego poprzez jego błędne zastosowanie na skutek utrzymania w mocy decyzji organów pierwszej i drugiej instancji zapadłych w wyniku uznania, że dla przedmiotowej stacji bazowej istniał obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę mimo że chodziło o wykonanie prac związanych z montażem urządzeń nieprzekraczających 3 metry zlokalizowanych na istniejącym obiekcie budowlanym. Jak już zostało to wyjaśnione, kwalifikacja rodzaju robót budowlanych w tej sprawie nie sprowadzała się jedynie do ustalenia, że same anteny będą miały wysokość mniejszą niż 3 metry. Zainstalowanie tych anten na stacji bazowej telefonii komórkowej stanowiło w okolicznościach tej sprawy rozbudowę, a skoro tak, to wielkość (wysokość) anten nie miała znaczenia. Tym samym prawidłowo Sąd pierwszej instancji ustalił, że zasadnie organy administracyjne uznały istnienie obowiązku na podstawie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

Nietrafnie zarzuca strona skarżąca kasacyjnie naruszenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach art. 145 § 1 pkt. 1 lit. a i c P.p.s.a. poprzez ich niezastosowanie i nieuchylenie zaskarżonej decyzji. Zaskarżona do Sądu pierwszej instancji decyzja Wojewody S. z dnia 4 września 2015 r. jest zgodna z prawem i nie narusza ani przepisów

materialnoprawnych, ani przepisów procedury administracyjnej.

Nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące niedostrzeżenia przez Sąd pierwszej instancji, że w decyzjach organów pierwszej i drugiej instancji zaniechano wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności poprzez brak precyzyjnego ustalenia zakresu zgłoszenia i jego charakterystyki, czy miałyby ten Sąd naruszyć art. 145 § 1 pkt 1 lit. c i art. 151 w związku z art. 134 P.p.s.a. oraz art. 6, art. 7, art. 8, art. 11, art. 77 § 1, art. 107 § 1 i 3 K.p.a. Powołane w skardze kasacyjnej przepisy K.p.a. dotyczą tak zasad ogólnych (zasady praworządności, zasady prawdy obiektywnej, zasady budowania zaufania do organów administracji, zasady przekonywania) jak i przepisu regulującego postępowanie dowodowe (art. 77 § 1 K.p.a.) oraz treści uzasadnienia decyzji administracyjnej (art. 107 § 3 K.p.a.).

Nie ma racji strona skarżąca kasacyjnie podnosząc, że zmiana parametrów stacji bazowej telefonii komórkowej polegającej na zwiększeniu obciążenia jej konstrukcji spowodowanej zamontowaniem dodatkowych anten nie ma wpływu na kwalifikację rodzaju robót budowlanych. Roboty budowlane polegające na rozbudowie istniejącego obiektu budowlanego wymagają uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę, a zwiększenie obciążenia stacji telefonii bazowej będącej w istocie konstrukcją utrzymującą różnego rodzaju i typu anteny jest tylko jednym z elementów wpływających na zmianę oddziaływania anten na samą konstrukcję takiej stacji. Przy czym, gdyby w okolicznościach tej sprawy zmiana wynikająca z projektowanych robót budowlanych miała obejmować tylko zwiększenie ciężaru anten utrzymywanych przez stację bazową telefonii komórkowej, to wówczas kwalifikacja takich robót budowlanych mogłaby być inna niż roboty objęte zgłoszeniem dokonany przez stronę skarżącą kasacyjnie. Zakres tych robót byłby większy niż tylko zmiana ciężaru instalowanych elementów i – co zostało już wyjaśnione w uzasadnieniu tego wyroku – ocena całokształtu tych robót pozwala na ich zakwalifikowanie jako rozbudowy. Nie jest niczym uzasadnionym dokonywanie odrębnej oceny charakteru poszczególnych robót lub związanych z nimi odrębnych oddziaływań i na tej podstawie kwalifikowanie charakteru tych robót. Roboty budowlane objęte zgłoszeniem strony skarżącej kasacyjnie stanowiły jedno przedsięwzięcie i to całe przedsięwzięcie (a nie jej poszczególne elementy) zostało prawidłowo zakwalifikowane jako rozbudowa stacji bazowej telefonii komórkowej.

Nie jest zasadnym i ten zarzut skargi kasacyjnej, w którym strona skarżąca kasacyjnie zarzuca Sądowi pierwszej instancji niedostrzeżenie, że przy wydawaniu decyzji organów pierwszej i drugiej instancji ww. organy nie działały w granicach i na podstawie przepisów prawa oraz nie prowadziły postępowania w taki sposób, by budziło to zaufanie stron do organów władzy publicznej. Organy obu instancji działały w granicach prawa i prowadzone przez nie postępowanie miało na celu ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, a więc przede wszystkim ustalenie rzeczywistego zakresu robót budowlanych objętych zgłoszeniem i kwalifikacji tych robót w oparciu o przepisy Prawa budowlanego. Skoro zarówno postępowanie dowodowe zostało przeprowadzone prawidłowo, jak i kwalifikacja tych robót jako rozbudowa stacji bazowej telefonii komórkowej nie budzi zastrzeżeń, to nie znajduje uzasadnienia także zarzut braku budowania zaufania do organów administracyjnych. Prawidłowe prowadzenie postępowania administracyjnego nie narusza zasady wymienionej w art. 8 K.p.a. nawet wtedy, gdy skutkiem tego postępowania jest nałożenie obowiązku na stronę lub brak przyznania stronie określonego uprawnienia. Nie został naruszony także art. 11 K.p.a., ponieważ uzasadnienia decyzji administracyjnych wydanych w tej sprawie zawierają wystarczające przesłanki i motywy, jakimi kierowały się organy rozstrzygające w tej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie znalazł również potwierdzenia zarzutu naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. poprzez niedostrzeżenie przez ten Sąd naruszenia przez organy administracji art. 77 § 1 i art. 107 § 1 i 3 K.p.a. Organy

administracyjne w tej sprawie w sposób wyczerpujący zebrały materiał dowodowy i rozpatrzyły zebrany materiał, czym wypełniły dyspozycję art. 77 § 1 K.p.a. Także uzasadnienia obu decyzji administracyjnych zawierają wskazania ustalonego stanu faktycznego, oceny zebranych dowodów, wyjaśnienia zastosowanej podstawy prawnej oraz wskazania, dlaczego nie uwzględniono stanowiska dokonującego zgłoszenia co do charakteru projektowanych robót budowlanych. Tym samym nie został naruszony art. 107 § 3 K.p.a.

Również zasygnalizowane w skardze kasacyjnej naruszenia przepisów Konstytucji RP, tj. art. 2 i art. 7 nie są zasadne, a przy tym poza ogólnie przytoczonym zarzutem naruszenia tych przepisów strona skarżąca kasacyjnie w żaden sposób nie uzasadniała, na czym polega ich naruszenie i w jakim sposób Sąd pierwszej instancji ww. nie dostosował się do treści tych przepisów konstytucyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny nie może zastępować w tym zakresie strony i zamiast strony uzasadniać lub doprecyzowywać tak sformułowanego zarzutu. Jak wyraźnie podnosi się w orzecznictwie, tylko prawidłowo skonstruowany zarzut pozwala na przeprowadzenie kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku. Sąd kasacyjny nie powinien przy tym domyślać się intencji stron skarżących i formułować za nich zarzutów pod adresem skarżonego wyroku ani ich doprecyzować (por. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2004 r. sygn. akt GSK 356/04, opub. w ONSAiWSA z 2004, z. 3, poz. 72; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2005 r. sygn. akt FSK 2027/04.).

Nie jest zasadnym także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 151 P.p.s.a. w związku z art. 134 P.p.s.a., art. 3 §1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. oraz art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych poprzez arbitralne oddalenie skargi, pomimo nienależytego wykonania obowiązku kontroli decyzji organu drugiej instancji.

Skoro w tej sprawie prawidłowo Sąd pierwszej instancji oddalił skargę, to zarzut arbitralnego zastosowania art. 151 P.p.s.a. oraz art. 134 P.p.s.a. nie może być uznany za trafny. Nie mógł w takiej sytuacji Sąd pierwszej instancji uchylić prawidłowo wydanej decyzji organu odwoławczego, jak również uchylić prawidłowej decyzji organu pierwszej instancji.

Zarzut naruszenia art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 P.p.s.a. także nie jest usprawiedliwiony, ponieważ w tej sprawie zgodnie z art. 3 § 1 P.p.s.a. Sąd pierwszej instancji przeprowadził kontrolę działalności administracji i rozstrzygnął zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez oddalenie skargi. Także zarzut naruszenia art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a. jest niezasadny, ponieważ zgodnie z tym przepisem Sąd pierwszej instancji przeprowadził kontrolę zaskarżonej decyzji administracyjnej, a nie innego indywidualnego aktu administracyjnego.

Również zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) jest niezasadny, ponieważ zgodnie z tym przepisem jedynym kryterium kontroli zastosowanym w tej sprawie była ocena zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

Także i ostatni zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia, które miało się nie odnosić do wszystkich zarzutów podniesionych w skardze oraz nie wyjaśniać należycie, jakie ustalenia faktyczne i w oparciu o jaki materiał dowodowy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach przyjął jako podstawę skarżonego wyroku, a tym samym nie wyjaśnił podstawy zaskarżonego wyroku – nie jest zasadny. W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji zgodnie z dyspozycją art. 141 § 4 P.p.s.a. zawarł zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, stanowiska stron w sprawie, zarzuty podniesione w skardze, a także podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz wyjaśnienie tej podstawy. Odnosił się do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze i w sposób należyty wyjaśnił podstawę wydanego wyroku.

Mając powyższe należy stwierdzić, że wobec braku zasadności podstaw wniesionej skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 P.p.s.a. oddalił ją jako niezasadną.