

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sygnatura OSK 1566/04

Data wydania 2005-05-16

Skład orzekający Gliniecki Andrzej

Mzyk Eugeniusz

Żak Anna /sprawozdawca/

Akty prawne powołane

w orzeczeniu Dz.U. 2000 nr 106 poz. 1126 ze zm. art. 29 ust. 2 pkt 9, art. 30 ust. 1 pkt 2

Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm. art. 46

Przedmiot Budowlane prawo

Skarga kasacyjna

**TEZY**

1. Wykonanie robót budowlanych polegających na instalacji **stacji bazowej** telefonii komórkowej wymaga wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.
2. Przepisy art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane /t.j. Dz.U. 2000 nr 106 poz. 1126 ze zm./ nie dotyczą instalowania urządzeń mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a do takich należą **stacje bazowe** telefonii komórkowej.

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 16 maja 2005 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2004 r. II SA/Ka 475/02 w sprawie ze skargi Jana G. na decyzję Wojewody Ś. z dnia 31 stycznia 2002 r. (...) w przedmiocie pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu - uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Gliwicach; (...).

**UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2004 r. II SA/Ka 475/02 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach uwzględnił skargę Jana G., z innych przyczyn niż w niej wskazano, i stwierdził nieważność decyzji Wojewody Ś. z dnia 31 stycznia 2002 r. (...) i poprzedzającej ją decyzji Prezydenta Miasta K. z dnia 22 listopada 2001 r. w przedmiocie pozwolenia na rozbudowę **stacji** telefonii komórkowej ERA zlokalizowanej na dachu budynku Domu Handlowego "Z." w K.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że Prezydent Miasta K. na wniosek Przedsiębiorstwa "G." Sp. z o.o. w R., po przeprowadzeniu postępowania z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska /Dz.U. nr 62 poz. 627/, art. 32 ust. 4, art. 35 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. /t.j. Dz.U. 2000 nr 106 poz. 1126 ze zm./, wydał w dniu 22 listopada 2001 r. decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą inwestorowi pozwolenia na rozbudowę zgodnie z wnioskiem.

Po rozpatrzeniu odwołania Jana G. - współwłaściciela nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z budynkiem Domu Handlowego "Z.", Wojewoda Ś. utrzymał w mocy decyzję

Prezydenta Miasta K. z dnia 22 listopada 2001r wskazując w uzasadnieniu, że podnoszone przez skarżącego w odwołaniu zarzuty były przedmiotem odrębnego postępowania prowadzonego przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, które to postępowanie zostało zakończone ostateczną decyzją uzgadniającą inwestycję w zakresie wymagań higienicznych i zdrowotnych. W postępowaniu tym ustalono, że ponadnormatywne pola elektromagnetyczne projektowanej **stacji** będą występowały w wolnej przestrzeni niedostępnej dla ludzi.

W skardze na powyższą decyzję Wojewody Ś., Jan G. wniósł o jej uchylenie oraz uchylenie poprzedzającej ją decyzji organu I instancji podnosząc, że **stacje bazowe** stanowią inwestycje mogące znacząco oddziaływać na środowisko i w związku z tym podjęcie decyzji, co do ich lokalizacji powinno być poprzedzone wnikliwą analizą dotyczącą wpływu na otoczenie, jak również konsultacją społeczną. Zarzucił też wydanie decyzji z naruszeniem art. 28 Kpa, gdyż właściciele sąsiednich nieruchomości jako strony postępowania nie zostali powiadomieni o toczącym się postępowaniu.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego inwestycja będąca przedmiotem postępowania polegała na wykonaniu robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych, o wysokości powyżej 3 m.

Okoliczności tej nie wzięły pod uwagę organy orzekające w sprawie, co doprowadziło do wydania decyzji bez podstawy prawnej. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji, pozwolenia na budowę nie wymagało wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych. Z kolei art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. "b" Prawa budowlanego stanowił, że wykonanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych, o wysokości powyżej 3 m wymaga zgłoszenia właściwemu organowi.

Zdaniem Sądu brak było podstaw prawnych do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, albowiem art. 28 Prawa budowlanego nakładający obowiązek uzyskania takiej decyzji i jednocześnie stanowiący podstawę prawną do jej wydania stanowi, że ma zastosowanie z zastrzeżeniem art. 29-30 Prawa budowlanego. Organ I instancji mógł na podstawie art. 30 ust. 3 Prawa budowlanego, w drodze odrębnej decyzji nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na wykonanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem, o ile doszedłby do przekonania, że ich realizacja może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, pogorszenie stanu środowiska lub warunków zdrowotno-sanitarnych. Jednak do wydania takiej decyzji w toku postępowania nie doszło wobec czego i ta podstawa prawna nie znalazła zastosowania przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na rozbudowę **stacji bazowej**. Okoliczność że sam wnioskodawca zwrócił się do organu z wnioskiem o pozwolenie na wykonanie robót budowlanych, a nie ograniczył się do ich zgłoszenia w trybie art. 30 Prawa budowlanego nie może mieć wpływu na rozstrzygnięcie w tej sprawie. Organ jest związany wnioskami stron, jednak ich uwzględnienie nie może prowadzić do wydania aktu dotkniętego nieważnością. Sąd wskazał, iż zgodnie z art. 156 par. 1 pkt 2 Kpa jedną z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest wydanie decyzji bez podstawy prawnej. Nieważność ta ma charakter bezwzględny i o ile nie została stwierdzona w postępowaniu administracyjnym, to musiała zostać uwzględniona w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W związku z tym Sąd na podstawie art. 145 par. 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wniósł Wojewoda Śląski reprezentowany przez radcę prawnego Barbarę M., który domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi, który ten wyrok wydał zarzucił naruszenie art. 28-30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane polegające na tym, iż Sąd w sposób nadmiernie rygorystycznie zinterpretował treść przepisu art. 28 ust. 1 tej ustawy uznając za rażące naruszenie prawa pominięcie procedury wynikającej z przepisów art. 29 i art. 30 ustawy Prawo budowlane, w sytuacji gdy to pominięcie było w tej sprawie oczywiste.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że w każdym wcześniejszym przypadku dotyczącym podobnego, typowego zakresu robót związanych z montażem anten telefonii komórkowej Prezydent Katowic po analizie zgłoszeń, nakładał na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. Dla szybkiego załatwienia sprawy dla wyżej opisanego

zakresu robót inwestorzy dobrowolnie składali wnioski o pozwolenie na budowę z pominięciem trybu określonego ww. art. 29 i art. 30 Prawa budowlanego. Pozwalało to na przyspieszenie procedur administracyjnych poprzedzających rozpoczęcie realizacji inwestycji w analogicznych do przedmiotowej sprawach. Zalecana w kwestionowanym wyroku procedura zaprzecza zasadzie określonej w art. 12 par. 1 Kpa tj. fundamentalnej zasadzie szybkości postępowania i posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

W skardze kasacyjnej, zarzuca się naruszenie przepisów prawa materialnego - art. 28-30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane /Dz.U. 2003 nr 207 poz. 2016 ze zm./ polegające na tym, że Sąd w sposób nadmiernie rygorystyczny zinterpretował treść przepisu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego uznając za rażące naruszenie prawa pominięcie procedury wynikającej z przepisów art. 29-30 tej ustawy, w sytuacji gdy, jak to podnosi się w skardze kasacyjnej, pominięcie to w przedmiotowej sprawie było oczywiste. Uznać zatem należy, że skarga kasacyjna została oparta na przesłance określonej w art. 174 pkt 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc na zarzucie naruszenia prawa materialnego, które w tym przypadku, jak wynika z treści tej skargi, polega na błędnej jego wykładni.

Stanowisko zajęte przez Sąd w zaskarżonym wyroku, iż inwestycja polegająca na rozbudowie **stacji** telefonii komórkowej zlokalizowanej na budynku nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lecz wymaga zgłoszenia właściwemu organowi w trybie art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. "b" ustawy Prawo budowlane jest błędne.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 2 ustawy Prawo budowlane przepisy ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, co w praktyce oznacza to, że w niektórych przypadkach w zależności od projektowanej inwestycji, zastosowanie mają przepisy innych aktów prawnych /lex specialis/. Przepisy odrębne wymienione w art. 2 ust. 2 Prawa budowlanego nie stanowią katalogu zamkniętego, o czym świadczy użyty tam zwrot "a w szczególności". Tym samym należy przyjąć, że określenie sytuacji, w których jest wymagane pozwolenie na budowę czy też zgłoszenie, może wynikać również z przepisów innych ustaw, a nie tylko z przepisów Prawa budowlanego i wówczas te przepisy jako odrębne, będą miały pierwszeństwo przed przepisami Prawa budowlanego.

Przypadki, kiedy nie jest wymagane pozwolenie na budowę, ustala się w zasadzie w oparciu o przepisy art. 29-30 Prawa budowlanego. Brak obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę może jednak oznaczać obowiązek dokonania zgłoszenia w trybie i przypadkach określonych w art. 30 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego, instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę, jednak instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych, o wysokości powyżej 3m, stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 2b, wymaga zgłoszenia. Ponadto w sytuacjach określonych w art. 30 ust. 3 Prawa budowlanego, objętych obowiązkiem zgłoszenia właściwy organ może nałożyć w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych.

Przepisy Prawa budowlanego, a w szczególności art. 29 i art. 30 nie uwzględniają jednak wymogów jakie muszą spełniać "przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko", określone w art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska /Dz.U. nr 62 poz. 627/ dalej zwanej Prawem ochrony środowiska, chociaż brzmienie przepisów art. 29 ust. 1 pkt 5a i art. 32 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wskazuje na istnienie tego typu inwestycji.

Odpowiednikiem "przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko", zgodnie z wcześniej obowiązującymi przepisami były inwestycje "szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia" i "mogące pogorszyć stan środowiska" /art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw - Dz.U. nr 100 poz. 1085/.

Decydujące znaczenie ma w sprawie to, że **stacje bazowe** telefonii komórkowej zgodnie z par. 2 pkt 8 lit. "k" rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i

Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji /Dz.U. nr 93 poz. 589/ obowiązującego w dacie złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę przedmiotowej inwestycji, były zaliczane do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska.

Inwestycje takie tj. zaliczane do mogących pogorszyć stan środowiska, z dniem 1 stycznia 2001 r. tzn. od daty wejścia w życie ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko /Dz.U. nr 109 poz. 1157/ wymagały przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć z czym wiązała się konieczność wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż przeprowadzenie postępowania w trybie zgłoszenia /art. 30 ust. 1 prawa budowlanego/ byłoby niemożliwe.

Powyższa zasada została przejęta przez ustawę Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Zgodnie z art. 51 tej ustawy, w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, wymagane jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, stanowi część postępowania zmierzającego do wydania decyzji /np. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o pozwoleniu na budowę/ postępowanie to przeprowadza organ administracji właściwy do wydania decyzji /art. 46 ust. 3 i art. 48 ust. 1 Prawa ochrony środowiska/.

Jak wynika z powyższej analizy obowiązujących przepisów prawnych, wykonanie robót budowlanych polegających na instalacji **stacji bazowej** telefonii komórkowej wymagało wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, co wynika z przepisów odrębnych.

Wbrew zatem pogładowi wyrażonemu przez Sąd w zaskarżonym wyroku, przepisy art. 29 ust. 2 pkt 9 i art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nie mogły mieć zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż nie dotyczą one instalowania urządzeń mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a do takich należą **stacje bazowe** telefonii komórkowej. Nie można więc było w tym przypadku, jak twierdzi w zaskarżonym wyroku Sąd I instancji, na podstawie art. 30 ust. 3 Prawa budowlanego nałożyć na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia, gdyż przepis ten zgodnie z jego brzmieniem, ma zastosowanie tylko do inwestycji "objętych obowiązkiem zgłoszenia" a do takich, jak wynika z wcześniejszych rozważań, nie należą **stacje bazowe** telefonii komórkowej. Prawdłowo zatem orzekające w sprawie organy uznały, że dla przedmiotowej inwestycji wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Sąd I instancji powinien wobec tego dokonać kontroli przedmiotowej decyzji o pozwoleniu na rozbudowę **stacji** telefonii komórkowej i ocenić czy spełnia ona wymagania przepisów prawa budowlanego. Ponadto należy ocenić czy w rozpoznawanej sprawie skarżącemu Janowi G. przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 Kpa.

Z akt sprawy wynika, że odwołanie od decyzji organu I instancji wniósł Jan G. mieszkający na trzecim piętrze budynku mieszkalnego zlokalizowanego na nieruchomości przy ul. W. 1, który określił siebie jako pełnomocnika właścicieli tej właśnie nieruchomości. W skardze na decyzję Wojewody Ś. z dnia 31 stycznia 2002 r., Jan G. także podkreślał, iż jest pełnomocnikiem właścicieli nieruchomości przy ul. W. 1. W tej sytuacji powstaje również kwestia oceny, czy jest on stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 Kpa czy też w sprawie winna działać wspólnota mieszkaniowa ww. nieruchomości.

Biorąc powyższe pod uwagę Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną na podstawie art. 185 par. 1 w związku z art. 174 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd na podstawie art. 207 par. 2 tej ustawy odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego od skarżącego Jana G. na rzecz Wojewody Ś., ponieważ rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd I instancji nastąpiło wyłącznie w oparciu o podstawę, którą ten Sąd uwzględnił z urzędu i względy słuszności, które ma na

uwadze ww. przepis art. 207 par. 2 przemawiają przeciwko obciążaniu skarżącego kosztami postępowania kasacyjnego.