

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 maja 2003 r.

Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący : Sędzia NSA Halina Kremis
Sędziowie NSA : Barbara Adamiak
 Jerzy Krupiński (sprawozdawca)

Protokolant : apl. prok Tomasz Błoński

Po rozpoznaniu w dniu 13 maja 2003 r.
na rozprawie
przy udziale ---
sprawy ze skargi Moniki Maciejczyk, Ryszarda Grzesika, Renaty Grzesik,
Andrzeja Przybyszewskiego, Krystyny Słoty i Anny Śliwak-Fortas
na decyzje Wojewody Dolnośląskiego
z dnia 16 października 2000 r.
nr IV-70/00
w przedmiocie pozwolenia na montaż stacji bazowej cyfrowej telefonii
komórkowej

o d d a l a s k a r g e



Na oryginalne właściwe powstaje
za zgodność z oryginałem

A. Bygiel
płp

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 maja 2000 r., nr 229/B/2000, podjęta na podstawie art. 28, 33 ust. 1, 34 ust. 4 i art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. nr 89, poz. 414 ze zm.) oraz art. 104 KPA, Starosta kłodzki zatwierdził projekt budowlany i wydał dla Polkomtel S.A. w Warszawie pozwolenie na budowę, obejmującą montaż stacji bazowej cyfrowej telefonii komórkowej GSM – 900 MHz we wnękach okiennych wieży kościelnej Kościoła Parafii Wniebowzięcia NMP w Polanicy Zdroju, przy ul. Kamiennej 8.

Organ II instancji – Wojewoda Dolnośląski – po rozpoznaniu odwołania Moniki Maciejczyk, Ryszarda i Renaty Grzesików, Andrzeja Przybyszewskiego, Eugenii Garbowskiej i Krystyny Sielskiej, decyzją z dnia 16 października 2000 r., nr IV-70/00, podjętą na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, uchylił decyzję organu I instancji w całości i umorzył postępowanie tego organu. W uzasadnieniu podniósł, że art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż nie wymagają ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu takie roboty budowlano – montażowe, które nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu oraz te, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Z kolei art. 29 ust. 2 pkt 9 Prawa budowlanego stanowi, że instalowanie urządzeń w obiektach budowlanych nie wymaga pozwolenia na budowę, a gdy urządzenia te nie przekraczają 3 m wysokości, to zamiar ich realizacji nie wymaga nawet zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 2 lit. b Prawa budowlanego). Z oceny oddziaływania na środowisko spornej stacji bazowej wynika, że nie będzie istniała potrzeba ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania oraz ograniczeń w zabudowie i sposobie zagospodarowania terenu, a ponadto inwestycja uzyskała pozytywne opinie Ministra Zdrowia, Wojewody Dolnośląskiego i Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Powoduje to, że zarzuty odwołania dotyczące wadliwości decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu są bezprzedmiotowe. Jednocześnie z uwagi na to, że inwestycja ma być zlokalizowana nie na obiekcie budowlanym lecz w jego wnętrzu (wewnątrz wieży kościelnej) i z uwagi na to,

że długość najdłuższego elementu instalacji – a więc jego wysokość – nie przekracza 3 metrów, postępowanie organu I instancji podlegało umorzeniu.

W skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucono naruszenie art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, art. 61 § 4, art. 106 § 5 i 2, art. 10 § 1, art. 84 § 2, art. 24 § 1 pkt 1 i 7 KPA, § 2 pkt 8 k rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. oraz art. 74 Konstytucji RP i w oparciu o powyższe domagano się stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu podniesiono, że organ wydał sporną decyzję opierając się na fałszywej przesłance, że decyzja lokalizacyjna Burmistrza Polanicy Zdroju jest prawomocna, podczas, gdy została ona decyzją z dnia 29 maja 2000 r. uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Postępowanie administracyjne toczyło się bez udziału stron, nie doręczano im wymaganych prawem uzgodnień, o postępowaniu zawiadomiono natomiast osoby nie żyjące – Józefę Zinkowską oraz Henryka Maciejczyka. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. zalicza sporną inwestycję do mogących pogorszyć stan środowiska, natomiast organ oparł się na opinii Jacka Bonenberga, który po myśli art. 84 § 2 i 24 § 1 pkt 1 i 7 KPA winien być wyłączony. Opinia Ministra Zdrowia nie daje gwarancji bezpieczeństwa mieszkańcom centralnej części miasta, gęsto zaludnionej i objętej ochroną uzdrowską. Skarżący upatrują naruszenia art. 74 pkt 4 Konstytucji RP na skutek zezwolenia na inwestycję mogącą pogorszyć stan środowiska i to w sytuacji, gdy na terenie Polanicy istnieje pełny zasięg dla telefonów komórkowych nawet bez przedmiotowej stacji bazowej. Zarzucili też, że organ wydał decyzję w sprawie rozstrzygniętej już uprzednio przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Organ wnosił o oddalenie skargi i podtrzymał dotychczasową argumentację.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie może zostać uwzględniona.

Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego określa rozdział 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie

Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.), a przede wszystkim jej art. 16. Z kolei z art. 21 tejże ustawy wynika, że rzeczą sądu administracyjnego jest sprawowanie - w toku postępowania przed nim - kontroli pod względem zgodności z prawem. Inaczej mówiąc, zgodnie z wiążącą sąd dyrektywą ustawową, winien on w każdej rozpoznawanej sprawie posługiwać się kryterium legalności. Zakreślone ustawowo granice poprzez właśnie to kryterium nie pozwalają na badanie przez sąd administracyjny ani celowości, ani tym bardziej słuszności podjętej decyzji. Dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niniejszej rozważenia zatem wymaga, czy Wojewoda Dolnośląski - orzekając o uchyleniu decyzji organu I instancji oraz o umorzeniu postępowania organu I instancji - postąpił nie sprzecznie z obowiązującym w tym zakresie prawem.

Zasadniczym i jak się wydaje wyłącznym powodem podjęcia takiego rozstrzygnięcia było wyartykułowane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stanowisko, że montaż instalacji czy też prowadzenie robót budowlano - montażowych nie powodujących zmiany zagospodarowania terenu, a w konsekwencji nie wymagających ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, nie rodzi po stronie inwestora konieczności ubiegania się o wydanie pozwolenia budowlanego na podstawie art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126 ze zm.).

Z poglądem tym można się na gruncie rozpatrywanej sprawy zgodzić.

Z lektury akt, a zwłaszcza z lektury treści projektu stacji bazowej cyfrowej telefonii komórkowej GSM - 900 wynika, że urządzenie to w całości zostanie zamontowane we wnętrzu wieży kościelnej, nie powodując konieczności prowadzenia prac o charakterze robót budowlanych.

Przepis art. 28 prawa budowlanego ustanawia ogólną zasadę dotyczącą prowadzenia robót budowlanych wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Z legalnej definicji zamieszczonej w art. 3 ustawy wynika, że przez roboty budowlane należy rozumieć budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Przez obiekt budowlany rozumieć należy m.

in. budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, a przez urządzenia budowlane związane z obiektem budowlanym urządzenia techniczne zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym oczyszczania lub gromadzenia ścieków, przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Generalnie rzecz biorąc chodzi tu o prowadzenie robót budowlanych dotyczących *stricte* obiektu budowlanego jak i wykonywania prac związanych z wyposażeniem tego obiektu we właściwą infrastrukturę, w tym także we właściwe temu obiektowi urządzenia budowlane. Wnioskując *a contrario*, nawet przy założeniu, że definicję urządzenia budowlanego należy traktować bardzo szeroko, nie sposób pomieścić w niej wykonywania prac zmierzających do wyposażenia istniejącego obiektu budowlanego w urządzenia techniczne nie wpływające w sposób trwały na substancję obiektu budowlanego oraz nie zmieniające jego podstawowego przeznaczenia. Taki zaś charakter ma zamontowanie w wieży istniejącego kościoła urządzenia nadawczego, jakim w istocie jest stacja bazowa telefonii cyfrowej.

Taki tok rozumowania umacnia treść przepisu art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego, stanowiącego wykaz robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę. W wykazie tym zamieszczono w pkt 9 roboty polegające na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych. Przez roboty takie należy rozumieć także prace polegające na instalowaniu urządzeń we wnętrzu obiektów, za czym przemawia wnioskowanie *a maiori ad minus* oraz potoczne rozumienie przyimka „na” oznaczającego także w wielu polskich językowych konstrukcjach składniowych umieszczenie przedmiotu lub osoby we wnętrzu, np. na wsi, na hali, na wieży itp.

Wykładnia przepisu art. 29 ust. 2 jest na tyle jasna, że nie może wpływać na odmienne rozumienie tego przepisu zaliczenie montowanego urządzenia do rzędu inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, w rozumieniu obowiązującego w dacie podejmowania zaskarżonej decyzji 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 ze zm.). Rozporządzenie to wydane zostało bowiem z delegacji wynikającej z art. 40 ust. 5 pkt 1 i 2 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 1999 r., nr 15, poz. 139 ze zm.) i dotyczy wyłącznie wypadków inwestycji, które wymagają uprzedniego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Z przepisu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, korespondującym wprost z art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego, wynika w sposób wyraźny, że decyzja lokalizacyjna nie jest wymagana dla robót objętych dyspozycją tego ostatniego przepisu. Zatem nie mają do takich robót – nawet gdyby roboty te uznać za roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego – zastosowania przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w tym sensie, że przepisy te wprowadzają dalszy wyjątek od wyjątkowego rozwiązania ustawowego, wynikającego z art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego. Przyjęcie tego poglądu doprowadziłoby do wadliwej prawnie konstrukcji, w której przepis rangi podustawowej zmienia treść przepisu ustawy.

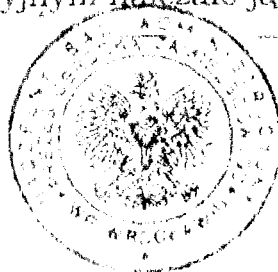
Konsekwencją przyjęcia poglądu o braku podstaw do wydawania dla przedmiotowej inwestycji pozwolenia budowlanego było wyeliminowanie z obrotu prawnego przez Naczelny Sąd Administracyjny decyzji lokalizacyjnej dotyczącej przedmiotowej inwestycji, w sprawie o sygnaturze II SA/Wr 1385/2000. Tracą tym samym na znaczeniu zarzuty skargi sprowadzające się do przywołania poglądu organów rozpatrujących wnioski inwestora o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a wskazujące na możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie i jego prejudycjalne znaczenie dla niniejszej sprawy.

W sytuacji bezprzedmiotowości postępowania organu I instancji pozbawione zostały doniosłości prawnej zarzuty skarżących odnoszące się do przestrzegania przez organy administracyjne zasad postępowania administracyjnego, zapewnienia udziału stron czy też właściwej oceny materiału dowodowego.

Powołane w skardze przepisy Konstytucji RP nie mogą być samoistną podstawą wydawania decyzji z zakresu prawa budowlanego. Wywiedziony wyżej brak obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego na inwestycję polegającą na montażu w obiekcie sakralnym urządzenia nadawczego telefonii cyfrowej nie oznacza pozbawienia osób zainteresowanych ochrony z punktu widzenia konstytucyjnej zasady dbałości o stan środowiska naturalnego człowieka. Nie wyklucza się bowiem tym samym możliwości ingerencji organów nadzoru budowlanego, przykładowo, w zakresie kontroli dopełnienia przez inwestora konieczności uzyskania pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71 prawa budowlanego) czy też usuwania nieprawidłowości w zakresie użytkowanego obiektu budowlanego (art. 66 Prawa budowlanego).

Rozstrzygnięcie powyższe nie pozbawia także skarżących ochrony przed ewentualnymi negatywnymi dla ich zdrowia skutkami eksploatacji urządzeń telefonii cyfrowej w zakresie w jakim ochronę tę zapewniają im powszechnie obowiązujące przepisy prawa cywilnego. Okoliczności te, mocno akcentowane w skardze i w pismach procesowych składanych do akt, pozostają jednak poza sferą kognicji sądu administracyjnego, który – jak już wskazano na wstępie – powołany jest wyłącznie do kontroli legalności konkretnych decyzji administracyjnych i nie rozstrzyga sporów o charakterze cywilnoprawnym (w tym także kwestii odszkodowawczych).

Skoro zatem - jak wynika z powyższego - zaskarżona decyzja nie narusza przepisów prawa materialnego, a w postępowaniu administracyjnym nie stwierdzono uchybień mających istotny wpływ na wynik sprawy, skarga nie mogła być uwzględniona i dlatego na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym należało ją oddalić.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

A. Rygielska
.....
Podpis