

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Włodarska (spr.)
Sędziowie: Sędzia NSA Wiesław Czerwiński
 Sędzia WSA Jarosław Wichrowski

Protokolant Bartosz Kornalewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2011 r.
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom
„Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie
na postanowienie Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru
Budowlanego w Bydgoszczy
z dnia 7 lipca 2011 r. nr WINB-WOP-7144/104/10/11/AK3
w przedmiocie wszczęcia postępowania w sprawie legalności realizacji stacji bazowej
telefonii komórkowej

1. **uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy z dnia 16 maja 2011 r. nr PINB-7141/277/10 MK,**
2. **stwierdza, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu,**
3. **zasądza od Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy na rzecz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 16 kwietnia 2010 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie (OSPE) powołując się na art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej powoływane jako kpa) zażądało wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie zrealizowania nielegalnej stacji bazowej telefonii komórkowej Plus GSM na budynku usytuowanym na działce nr 31 przy ul. Gajowej 85 Bydgoszczy oraz dopuszczenia OSPE do udziału w tym postępowaniu.

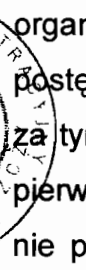
W wyniku rozpatrzenia w/w wniosku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy (PINB), ponownie rozpatrując przedmiotową sprawę, postanowieniem z dnia 16 maja 2011 r. nr PINB-7141/277/10/ MK, na podstawie art. 31 § 2 i art. 123 kpa, odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie. Podjęte rozstrzygnięcie organ uzasadnił okolicznością, że wnioskodawca nie przedstawił żadnego dowodu wskazującego na istnienie zagrożenia dla ludzi i środowiska w związku z realizacją spornego obiektu, a także że i on nie stwierdził takiego zagrożenia. Pomimo więc, uznania żądania wnioskodawcy za zgodnego z celami statutowymi stowarzyszenia, i pomimo stwierdzenia, że działa on w tym wypadku w sprawie dotyczącej praw i obowiązków innej strony, tj. inwestora spornej przedsięwzięcia – spółki akcyjnej Polkomtel, organ odmówił wszczęcia przedmiotowego postępowania z uwagi na brak spełnienia przez OSPE trzeciej z obligatoryjnych przesłanek z art. 31 § 2 kpa, tj. interesu społecznego przemawiającego za uwzględnieniem wniosku stowarzyszenia.

W zażaleniu wniesionym na powyższe postanowienia organu I instancji OSPE zarzuciło naruszenie art. 31 kpa w zw. z art. 2, art. 32 ust.1, art. 8 ust. 2 i art. 9 Konstytucji RP w zw. z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 6 pkt 1 lit. a i pkt 2, załącznikiem I pkt 20 w zw. z art. 9 ust. 2 lit. b Konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706), poprzez zignorowanie ratyfikowanej umowy międzynarodowej - Konwencji z Aarhus i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. nr 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, a także poprzez wykluczenie szkodliwego działania inwestycji przed


wszczęciem postępowania w sprawie. Powołując się na wyroki sądów administracyjnych OSPE podkreśliło, że z niedookreślonego charakteru pojęcia interesu społecznego wynika niedopuszczalność domagania się przez organ od organizacji społecznej udowodnienia zaistnienia przesłanki interesu społecznego w danej sprawie, a ponadto że dla oceny wystąpienia w sprawie tej przesłanki ważne jest ustalenie czy zrealizowany obiekt powstał z poszanowaniem przepisów prawa i czy nie oddziałuje on szkodliwie na zdrowie okolicznych mieszkańców. Stowarzyszenie wskazało również na wynikające z Konwencji Aarhus prawo członków zainteresowanej społeczności - powołującej się na naruszenie uprawnień - do dostępu do procedury odwoławczej przed sądami i organami.

Po rozpatrzeniu zażalenia OSPE, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy (WINB) postanowieniem z dnia 7 lipca 2011 r. nr WINB-WOP-7144/104/11/AK3, na podstawie art. 123 w zw. z art. 144 i art. 138 § 1 pkt 1 kpa oraz art. 81 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej powoływanej jako prawo budowlane), orzekł o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia PINB z dnia 16 maja 2011 r.

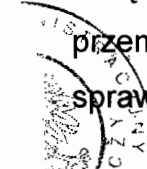
W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ II instancji wyjaśnił, że sporna inwestycja została zrealizowana przez spółkę akcyjną Polkomtel na podstawie zgłoszenia z dnia 23 października 2009 r. zamiaru wykonania robót budowlanych - obejmujących montaż urządzeń o wysokości powyżej 3 m w ramach stacji bazowej telefonii komórkowej BT 42593 Bydgoszcz Bartodzieje 2 na istniejącym budynku na działce nr 31 przy ul. Gajowej 85 w Bydgoszczy, oraz zgodnie z projektem budowlanym dołączonym do tego zgłoszenia. Wprawdzie, jak wskazał organ, Prezydent Miasta Bydgoszczy decyzją z dnia 3 listopada 2009 r. nr WAB.II.7354-1027/2009, wniósł sprzeciw do tegoż zgłoszenia, jednakże decyzja ta została decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 stycznia 2010 r. nr WI/DT.ŁK.71110-135/09 uchylona, a postępowanie pierwszo-instancyjne umorzone, zaś Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w/w decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (postanowienie z dnia 17 czerwca 2010 r. nr DOA/ORZ/7201/610/10 o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności i utrzymujące je w mocy postanowienie z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr DOA/ORZ/7201/610-1/10). Organ zaznaczył, że zgodnie z art. 31 § 1 kpa organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jeżeli spełnione zostaną łącznie trzy przesłanki tj. 1) postępowanie administracyjne nie dotyczy praw i obowiązków



organizacji społecznej lecz praw i obowiązków innej osoby, czyli strony (stron) tego postępowania, 2) jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, 3) przemawia za tym interes społeczny. W ocenie organu w sprawie spełnione zostały jedynie dwie pierwsze przesłanki, natomiast nie wystąpiła przesłanka interesu społecznego. OSPE nie przedłożyło bowiem żadnego dowodu, wskazującego na istnienie zagrożenia dla ludzi lub środowiska w związku z pracą spornej stacji, a dokonana przez organ I instancji analiza inwestycji nie wykazała istnienia takiego zagrożenia. Wskazując że projekt budowlany inwestycji przewiduje ustawienie na dachu budynku przy ul. Gajowej 85 w Bydgoszczy masztu o wysokości maksymalnej 11,3 m, wyposażonego w sześć anten sektorowych oraz sześć anten parabolicznych, organ zaznaczył że pola elektromagnetyczne aktywne biologicznie występują jedynie w wolnej przestrzeni niedostępnej dla ludzi. Występowanie zaś pól elektromagnetycznych o parametrach wyższych niż 0,1 w 1m² w wolnej niedostępnej dla ludzi przestrzeni, niezależnie od parametrów te pola charakteryzujących, nie jest uciążliwe w rozumieniu wymagań ochrony środowiska. Z uwagi więc na wysokość usytuowania anten na maszcie ustawionym na dachu budynku i niewielki zasięg promieniowania organ stwierdził, że w sprawie wykluczona została możliwość istotnego oddziaływania inwestycji na zdrowie ludzi. Organ zaznaczył również, że przedmiotowe przedsięwzięcie nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w rozporządzeniu 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. z 2004 r., Nr 257, poz. 2573 ze zm.) oraz, że nie jest ono bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 ani nie wynika z tej ochrony.



W świetle powyższych okoliczności organ skonstatował, że kontrola instancyjna zaskarżonego rozstrzygnięcia nie wykazała podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie nielegalnej budowy spornej stacji bazowej telefonii komórkowej, jako że przedmiotowa inwestycja została zrealizowana w oparciu o skuteczne i niewyeliminowane z obrotu prawnego zgłoszenie zamiaru wykonania inwestycji, a w toku niniejszego postępowania nie stwierdzono niezgodności zrealizowanej inwestycji z dokumentacją techniczną załączoną do zgłoszenia. W związku z tym z uwagi na niewykazanie przez OSPE interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie, a więc wobec nie spełnienia jednej z przesłanek z art. 31 § 1 kpa, organ I



instancji słusznie i prawidłowo zdaniem organu odwoławczego rozstrzygnął o odmowie jego wszczęcia. Jednocześnie organ II instancji zaznaczył, odnosząc się do zażalenia strony, że pojęciu interesu społecznego, o którym mowa w art. 31 kpa, winna być nadana treść w odniesieniu do konkretnego przypadku, co oznacza, że pojęcie to nie może być traktowane w sposób abstrakcyjny.

We wniesionej przez OSPE skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na powyższe rozstrzygnięcie organu II instancji, strona domagając się jego uchylecia i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpatrzenia zarzuciła naruszenie art. 31 § 2 kpa poprzez stwierdzenia braku interesu społecznego przemawiającego za uwzględnieniem żądania strony, bez jednoczesnego, precyzyjnego i faktycznego udowodnienia przez organ, że inwestycja nie wymaga decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz spełnia inne wymogi, a także art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 11, art. 107 § 3 i art. 3 kpa w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez wadliwe i lakoniczne ustalenie stanu faktycznego sprawy. Uzasadniając skargę stowarzyszenie ponownie wskazało na wynikające z Konwencji Aarhus prawo członków zainteresowanej społeczności do dostępu do procedury odwoławczej przed sądami i organami. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. akt II OSK 734/10 z dnia 20 kwietnia 2011 r. oraz przepisy art. 50 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 51 ust. 7 prawa budowlanego, podkreśliło że dokonanie zgłoszenia i brak sprzeciwu do niego organu, nie oznacza że organ nadzoru budowlanego nie może podjąć postępowania w celu sprawdzenia, czy inwestycja została wykonana na podstawie zgłoszenia z naruszeniem prawa. Wskazało, że z powyższego wynika, że z kwestią interesu społecznego związane jest ustalenie czy w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z:

- z budową stacji bazowej telefonii komórkowej stanowiącej zgodnie z art. 3 pkt 1 lit b prawa budowlanego budowlę, jako całość techniczno-użytkową,
- z urządzeniem, o którym mowa w art. 3 pkt 9 prawa budowlanego, i w tym wypadku czy pozostałe elementy stanowią jego część w świetle konkretnej jednostki prawnej ustawy prawo budowlane,
- z telekomunikacyjnym obiektem budowlanym, o których jest mowa w przepisie § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 219, poz. 1864), co kwalifikuje go pod pozycję wymienioną w pierwszym myślniku,

- z inwestycją celu publicznego lokalizowaną (budowaną) na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu,

z inwestycją wymagającą uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w świetle przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. z 2007 r., Nr 158, poz. 1105) oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Zdaniem strony skarżącej bez wyjaśnienia tych w/w kluczowych dla sprawy kwestii nie istniała możliwość wykluczenia interesu społecznego stowarzyszenia w żądaniu wszczęcia przedmiotowego postępowania. Przytaczając wyroki sądów administracyjnych stowarzyszenie wskazało na wyrażone w nich stanowisko, że roboty budowlane polegające na wykonaniu masztu z antenami i nośnikiem na dachu budynku należy traktować jako budowę obiektu, a nie urządzenia. Zaznaczając, że w sprawie dokonano zgłoszenia montażu masztu stalowego, strona zarzuciła brak możliwości ustalenia na podstawie zaskarżonego rozstrzygnięcia czy organ badał w sprawie telekomunikacyjny obiekt budowlany, o którym mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 219, poz. 1864), czy też dokonywał analizy masztu objętego zgłoszeniem. Stowarzyszenie zarzuciło także niewyjaśnieni przez organ zawartego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdzenia, iż przedmiotowa stacja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa we w/w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. W kontekście tego zarzutu, strona wyraziła stanowisko, że sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko winno być wymagana nie tylko w takim przypadku, kiedy miejsce dostępne dla ludności znajduje się na osi promieniowania, ale także gdy występuje ono gdziekolwiek w przestrzeni objętej promieniowaniem takim samym jak na osi promieniowania, jako że to energia poszczególnej anteny (jej natężenie, moc) może stanowić zagrożenie dla ludzi, a nie kreska. Właściwy organ powinien zatem w pierwszej kolejności ustalić konkretne odległości od środka elektrycznego anteny, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny, w których znajdują się miejsca dostępne dla ludności, z powołaniem się na źródło takich ustaleń. Dopiero w oparciu o tak przeprowadzoną analizę można będzie,

jak podkreśliła strona, wskazać czy przedmiotowa stacja należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, czy też nie (wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r. o sygn. akt II OSK 845/09). Tymczasem w przedmiotowej sprawie organ nie czyniąc w ogóle takich ustaleń, stwierdził że w sprawie nie ma potrzeby wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W świetle poczynionych uwag, OSPE podsumowało, że w niniejszej sprawie WINB wydając zaskarżone rozstrzygnięcie bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, bez dokonania oceny zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i w szczególności z pominięciem kwestii środowiskowych, naruszył art. 32 § 2 kpa, co uzasadnia zdaniem organizacji uwzględnienie złożonej skargi.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Stosownie do treści przepisów art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, iż w ramach dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać legalność rozstrzygnięcia zapadłego w danym postępowaniu administracyjnym, z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującymi w dacie jego wydania przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz z przepisami prawa procesowego, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Nie może natomiast rozpoznać sprawy kierując się kryteriami słuszności czy sprawiedliwości społecznej. W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracji publicznej, konieczne jest stwierdzenie, że doszło w nim do naruszenia bądź przepisu prawa materialnego w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, bądź przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie albo też przepisu dającego podstawę do wznowienia postępowania, a także, gdy decyzja lub postanowienie organu dotknięte są wadą nieważności.

Dokonując kontroli zaskarżonej decyzji w omawianym zakresie, Sąd stwierdza że zaskarżone rozstrzygnięcie nie odpowiada prawu.

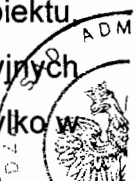
Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest postanowienie WINB z dnia 7 lipca 2011 r., którym organ ten utrzymał w mocy postanowienie PINB z dnia 16 maja 2011 r. odmawiające wszczęcia z urzędu – w związku z wnioskiem OSPE z dnia 16 kwietnia 2010 r. - postępowania administracyjnego w sprawie nielegalnej budowy stacji bazowej telefonii komórkowej Plus GSM na budynku usytuowanym na działce nr 31 przy ul. Gajowej 85 Bydgoszczy. Z uwagi na okoliczność, że wskazane rozstrzygnięcia organów obu instancji zapadły na podstawie art. 31 § 2 kpa, należy w pierwszej kolejności wskazać, że organizacja społeczna w sprawie indywidualnej dotyczącej interesów prawnych innej osoby może żądać wszczęcia postępowania administracyjnego oraz dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu w takiej sprawie, uczestnicząc w tych postępowaniach na prawach strony (art. 31 § 1 i 3 kpa), a także ma prawo przedstawić organowi swoje stanowisko w sprawie, w której nie bierze udziału na prawach strony (art. 31 § 5 kpa). Jeżeli żądanie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w nim jest uzasadnione, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania z urzędu albo też, jeżeli postępowanie się toczy, postanowienie o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2 kpa). W przeciwnym wypadku organ odmawia dokonania tych czynności. Warunkiem uznania żądania wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu za uzasadnionego, jest stwierdzenie przez organ równoczesnego spełnienia przez organizację społeczną dwóch przesłanek, tj. że żądanie organizacji jest uzasadnione celami statutowymi organizacji (tj. przedmiotem jej działalności), po drugie że przemawia za nim interes społeczny (art. 31 § 1 kpa). Bezsprzeczne w sprawie jest, że zgłoszone wnioskiem z dnia 16 kwietnia 2010 r. żądanie OSPE wszczęcia postępowania w przedmiotowej sprawie i dopuszczenia do udziału w nim stowarzyszenia, jest zgodne z jego celami statutowymi określonymi w § 7 statutu stowarzyszenia z dnia 15 września 2007 r., a którymi są: ochrona ludzi i środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym od źródeł technicznych, a także ochrona od innych zagrożeń środowiska naturalnego w tym: przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony urządzeń emitujących do środowiska szkodliwe substancje i pola elektromagnetyczne, przeciwdziałanie budowie i użytkowaniu urządzeń emitujących promieniowanie elektromagnetyczne, jeśli nie istnieją niezbite dowody nieszkodliwości promieniowania. Z treści § 7 statutu jednoznacznie wynika merytoryczne i faktyczne powiązanie między przedmiotem niniejszego postępowania a celami i zakresem działania stowarzyszenia. Istota sporu w niniejszej sprawie, sprowadza się zatem do oceny, czy za żądaniem skarżącego przemawia interes społeczny. Kodeks

postępowania administracyjnego nie definiuje użytego art. 31 § 1 kpa pojęcie interesu społecznego, ani nie odwołuje się do żadnego innego aktu prawnego zawierającego taką definicję. Oznacza to, że pojęciu temu nadaje treść organ administracji publicznej w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnej sprawie, ustalając go i konkretyzując w świetle przedmiotu danego postępowania. Nie występuje tu jednak uznanie administracyjne, pomimo ograniczonego luzu decyzyjnego, jako że znaczenie przepisów zawierających zwroty niedookreślone zostaje ustalone w wyniku wykładni (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 września 2010 r. o sygn. akt II SA/Bd 706/10). Istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Skoro podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, o czym przekonuje ścisły związek celów statutowych tej organizacji z przedmiotem postępowania, to dopiero ustalenie przez organ okoliczności wyłączających istnienie interesu społecznego organizacji w powyższym znaczeniu uprawnia do wydania postanowienia odmownego na podstawie art. 31 § 2 kpa (postanowieniu NSA z dnia 28 września 2009 r. o sygn. akt II GZ 55/09). W przedmiotowej sprawie, w ocenie Sądu, te okoliczności wyłączające nie zostały w sposób wystarczający ustalone i uzasadnione. W kontrolowanej sprawie organ oparł zaskarżone rozstrzygnięcie na stwierdzeniu braku interesu społecznego przemawiającego za uwzględnieniem żądania skarżącego wszczęcia postępowania w sprawie nielegalnej budowy stacji bazowej telefonii komórkowej Plus GSM na obiekcie budowlanym i dopuszczenia do udziału w nim stowarzyszenia. Stwierdzenie to organ uzasadnił okolicznością nie wykazania przez stowarzyszenie zagrożenia dla ludzi lub środowiska w związku z realizacją spornego obiektu oraz faktem, że sporny obiekt został zrealizowany na podstawie nie wyeliminowanego z obrotu prawnego zgłoszenia zamiaru wykonania inwestycji. Ustosunkowując się tych argumentów organu, należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii realizacji przedmiotowego obiektu w oparciu o pozostające w obrocie prawnym zgłoszenie i wpływu istnienia takiego zgłoszenia na ocenę interesu społecznego organizacji społecznej, o którym mowa w art. 31 § 1 kpa. W ocenie Sądu, wbrew twierdzeniom WINB, wybudowanie obiektu w oparciu o istniejące w obrocie prawnym zgłoszenie, nie oznacza że inwestycja wybudowana została zgodnie z obowiązującymi przepisami i, że organ nadzoru nie może już w przyszłości ocenić tej okoliczności. Jak słusznie stwierdził Naczelny



Administracyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. o sygn. akt II OSK 734/10 organ nadzoru budowlanego może w takiej sytuacji podjąć postępowanie na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 i 3 prawa budowlanego - mającego zastosowanie także wtedy, gdy inwestycja została wykonana (art. 51 ust. 7 prawa budowlanego), w celu sprawdzenia czy inwestycja została zrealizowana na podstawie zgłoszenia z naruszeniem prawa, oraz stosować w takim postępowaniu, w zależności od ustaleń faktycznych, środki określone w art. 51 prawa budowlanego. Wprawdzie wskazany wyrok dotyczył budowy stacji bazowej telefonii komórkowej w sytuacji dokonania zgłoszenia i braku sprzeciwu organu, niemniej jednak zdaniem Sądu wywody w nim poczynione można w okolicznościach przedmiotowej sprawy odnieść także i do sytuacji w której wybudowano stację telefonii komórkowej na podstawie zgłoszenia objętego sprzeciwem organu administracji architektoniczno-budowlanej, a który to sprzeciw został uchylony decyzją organu II instancji, a więc do sytuacji takiej jaka miała miejsce w przedmiotowej sprawie. Nie znajduje bowiem uzasadnienia różnicowanie sytuacji, których skutek jest taki sam, tj. wybudowanie obiektu w oparciu o istniejące w obrocie prawnym zgłoszenie, zwłaszcza że to organ nadzoru budowlanego, a nie organ administracji architektoniczno-budowlanej, jest organem właściwym do oceny czy roboty budowlane wykonane zostały z naruszeniem prawa czy też nie, a więc w tym i z naruszeniem przepisów dotyczących zgłoszenia, a także że w przedmiotowej sprawie Wojewoda Kujawsko-Pomorski, uchylając decyzją z dnia 14 stycznia 2010 r. sprzeciw Prezydenta Miasta Bydgoszczy, de facto nie wyjaśnił merytorycznie powodów dla których uznał że przedmiotowy obiekt powinien być objęty zgłoszeniem, a nie pozwoleniem na budowę. Tak samo zresztą jak Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, który postanowieniami z dnia 17 czerwca 2010 r. i 4 sierpnia 2010 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wskazanej decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego. O powyższym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego orzekł powołując się na brak przesłanki interesu społecznego z art. 31 §1 kpa, uzasadniającego uwzględnienie żądania stowarzyszenia. Oba organy we wskazanych rozstrzygnięciach powołały się na okoliczność realizacji obiektu na podstawie zgłoszenia z dnia października 2009 r., nie wyjaśniając powodów uznania inwestycji za podlegającą zgłoszeniu, a nie pozwoleniu na budowę. Z akt przedmiotowej sprawy wynika, że inwestor pierwotnie podjął działania przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, mające na celu uzyskanie pozwolenia na realizację obiektu, z których to jednak się wycofał na etapie żądania przez organy uzupełnienia dokumentacji niezbędnej do zatwierdzenia projektu i uzyskania pozwolenia na budowę. Zdaniem

Sądu powoływanie się we wskazanych okolicznościach przez organy nadzoru na wcześniejsze rozstrzygnięcia organów, celem uzasadnienia zgodności z prawem realizacji obiektu w oparciu o zgłoszenie, stanowi istotne nadużycie organów nadzoru, jako że w rozstrzygnięciach tych w rzeczywistości w ogóle nie wyjaśniono i nie uzasadniono kwestii zasadności realizacji spornej inwestycji na podstawie zgłoszenia, i zważywszy że kwestia ta od dłuższego czasu wywołuje spór w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, co tym bardziej uzasadniało szczegółowe odniesienie się do niej. Tak więc w ocenie Sądu błędne było wyrażone w zaskarżonej decyzji stanowisko WINB, iż sama okoliczność realizacji inwestycji na podstawie pozostającego w obrocie prawnym zgłoszenia, oznacza że przedmiotowy obiekt istnieje zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego i, że w konsekwencji tego skarżąca organizacja społeczna nie ma interesu społecznego w żądaniu wszczęcia postępowania w sprawie budowy nielegalnej stacji bazowej telefonii komórkowej. Dokonanie zgłoszenia ma bowiem tylko takie znaczenie, że inwestorowi, który wykonał roboty objęte zgłoszeniem nie można postawić zarzutu samowoli budowlanej, w rozumieniu art. 49b prawa budowlanego, natomiast nie oznacza, że organ nadzoru budowlanego nie ma możliwości podjąć postępowania na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 51 ust. 7 prawa budowlanego, celem sprawdzenia czy inwestycja została zrealizowana na podstawie zgłoszenia z naruszeniem prawa, oraz ewentualnego zastosowania środków określonych w art. 51 prawa budowlanego. Skoro zatem ani PINB, ani WINB nie dokonały ustaleń i ocen w zakresie wymaganym w postępowaniu naprawczym, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia o zgodności lub niezgodności z prawem realizacji przedsięwzięcia w oparciu o zgłoszenie (a okoliczność ta stanowiła główną podstawę żądania organizacji społecznej wszczęcia postępowania w sprawie), to tym samym nie było podstaw do stwierdzenia braku interesu społecznego stowarzyszenia z powołaniem się na fakt realizacji obiektu w oparciu o niewyeliminowane z obrotu prawnego zgłoszenie. Okoliczność zaś możliwości zrealizowania obiektu bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę, wskazuje na interes społeczny we wszczęciu postępowania co do legalności realizacji takiego obiektu, niezależnie od wyniku przesądzenia przez organ kwestii istnienia zagrożenia dla ludzi i środowiska w związku z realizacją spornego obiektu. Niemniej także i kwestia tego zagrożenia nie została zdaniem Sądu dostatecznie wyjaśniona w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia, w szczególności co do zakresu oddziaływania przedmiotowego obiektu, zwłaszcza w kontekście występującego w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska o zasadności sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko nie tylko w



przypadku kiedy miejsce dostępne dla ludności znajduje się na osi promieniowania anteny, ale także gdy występuje ono gdziekolwiek w przestrzeni objętej promieniowaniem takim samym jak na osi promieniowania (patrz wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r. o sygn. akt II OSK 845/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 sierpnia 2010 r. o sygn. akt II SA/Bd 446/10). Stwierdzając więc, że dla oceny interesu społecznego ważne jest ustalenie przez organy, czy zrealizowany obiekt powstał z poszanowaniem przepisów prawa i czy nie oddziałuje on szkodliwie na zdrowie okolicznych mieszkańców i środowisko, oraz że ustaleń takich nie poczyniono w sposób wystarczający i przekonywujący w przedmiotowej sprawie, Sąd uznał stanowisko organów obu instancji o braku interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania w sprawie zrealizowania nielegalnej stacji bazowej telefonii komórkowej za błędne. Jak słusznie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 marca 2010 r. o sygn. akt II OSK 540/09, interes zbiorowości korzystającej z instalacji nie mógłby być uznany za interes społeczny w przypadku ustalenia nielegalnego wybudowania stacji bazowej bądź szkodliwego oddziaływania na zdrowie okolicznych mieszkańców. W pojęciu interesu społecznego zawierają się bowiem zasługujące na ochronę wartości, których realizacji nie służy powołanie się na korzyść odnoszoną przez pewną zbiorowość z funkcjonowania danego urządzenia, jednak wybudowanego nielegalnie lub szkodliwie oddziałującego na środowisko.

Biorąc więc powyższe pod uwagę Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 a i c w zw. z art. 135 orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji WINB oraz poprzedzającej ją decyzji PINB, o wstrzymaniu wykonania realizacji decyzji orzeczono na podstawie art. 152, a o kosztach na podstawie art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak