

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Agnieszka Wilczewska-Rzepecka

Sędzia WSA Mirosława Kowalska

Sędzia WSA Tadeusz Nowak (spr)

Protokolant Joanna Piątek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 czerwca 2009 r.  
sprawy ze skargi Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania  
Elektroskażeniom „Prawo do Życia”  
na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego  
z dnia 16 lutego 2009 r. znak DOA/ORZ/711/93/09  
w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania z urzędu

- I. uchyła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu pierwszej instancji,
- II. stwierdza, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku,
- III. zasądza od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na rzecz skarżącego Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



## UZASADNIENIE

Wnioskiem z 19 kwietnia 2007 r. (data wpływu do tutejszego organu 23 kwietnia 2007 r.) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia”, powołując się na art. 156 § 1 pkt 2 i 7 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98 poz. 1071 ze zmianami) w związku z art. 31 tej ustawy, wystąpiło do Wojewody Opolskiego o stwierdzenie z urzędu nieważności decyzji Starosty Kluczborskiego z 9 sierpnia 2005 r. nr BS-K-7351/124-3/2005.

Stowarzyszenie zarzuciło przede wszystkim nieprawidłowości w sporządzeniu projektu budowlanego oraz nie zachowanie prawidłowych odległości budowli wykonanych w sąsiedztwie linii kolejowych.

Postanowieniem z dnia 23 grudnia 2008 r., znak: IG.V-TP-7119-4-1/07, Wojewoda Opolski odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Kluczborskiego z dnia 9 sierpnia 2005 r., nr 124/2005, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, pozwolenia na budowę stacji bazowej ERA nr B-BS-K-7351/124-3/2005, w Kluczborku przy ul. Kościuszki, na działce oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków numerem 114/15.

W uzasadnieniu orzeczenia Wojewoda wskazał, że Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” nie wskazało interesu społecznego, który przemawiałby za wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Kluczborskiego z 9 sierpnia 2005 r.

Analizując argumenty zawarte we wniosku oraz akta sprawy, organ wojewódzki nie znalazł interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem wnioskowanego postępowania. Stwierdził, że wskazane we wniosku z 19 kwietnia 2007 r. przesłanki nie dają podstawy do stwierdzenia nieważności kwestionowanego pozwolenia na budowę, a zatem nie uzasadniają wszczęcia postępowania nieważnościowego w tej sprawie.

Po rozpatrzeniu zażalenia Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, na postanowienie Wojewody Opolskiego z dnia 23 grudnia 2008 r., Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego postanowieniem z dnia 16 lutego 2009r. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

W uzasadnieniu postanowienia organ odwoławczy stwierdził, że zgodnie z art. 31 Kpa organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania, lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,

jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, że organizacja społeczna może brać udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki: 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 organizacji społecznej, 3) przemawia za tym interes społeczny.

Organ odwoławczy podtrzymał stanowisko Wojewody, że jedynie przesłanka polegająca na związku prowadzonego postępowania z celami statutowymi organizacji, została spełniona. Statut Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrośmieciom „Prawo do życia” stanowi, że celem Stowarzyszenia jest m. in. przeciwdziałanie budowie i użytkowaniu urządzeń emitujących promieniowanie elektromagnetyczne.

Jednakże wnioskodawca nie wykazał istnienia pozostałych przesłanek, które uzasadniałyby wszczęcie postępowania na żądanie organizacji. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrośmieciom „Prawo do życia”, nie wykazało konkretnego interesu społecznego, który przemawiałby za wszczęciem postępowania.

Zdaniem organu odwoławczego Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrośmieciom „Prawo do życia” nie przedłożyło żadnego dowodu wskazującego na istnienie zagrożenia dla środowiska w zw. z pracą stacji bazowej, co pozwoliłoby na uznanie, że interes społeczny przemawia za wszczęciem z urzędu postępowania nieważnościowego a z akt sprawy nie wynika by takie zagrożenie istniało.

Skoro Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrośmieciom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, nie wykazało istnienia interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Kluczborskiego z dnia 9 sierpnia 2005 r., nr 124/2005, znak: B-BS-K-7351/124-3/2005 - należało utrzymać w mocy postanowienie Wojewody Opolskiego z dnia 23 grudnia 2008 r., znak: IG.V-TP-7119-4-1/07.

Na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego skargę wniosło Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrośmieciom „Prawo do życia” zarzucając naruszenie art. 7, 77 oraz 107 § 3 k.p.a. oraz art. 31 kpa w związku z art. 12 Konstytucji RP w związku z art. 9 ust 3 Konwencji z Aarhus.

Zdaniem Stowarzyszenia organ nie odniósł się do stanowiska Stowarzyszenia co uniemożliwia Sądowi dokonania oceny merytorycznej a co za tym idzie zgodności z prawem stanowiska organu.

Stowarzyszenie wskazało na naruszenie art. 31 kpa w związku z art. 12 w związku z art. 9 ust 3 Konwencji z Aarhus. Stowarzyszenie podniosło, że art. 12 Konstytucji RP ustala zasadę wolności tworzenia i działania stowarzyszeń a artykuł 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus zapewnia dostęp do procedur sądowych lub innych procedur

Stowarzyszenie stanęło na stanowisko, że kwestionowana decyzja Starosty wydana została z naruszeniem przepisów dot. ochrony środowiska. a zgodnie z art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 156 § 1 pkt. 7 kpa każda decyzja wydana z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska jest nieważna.

W odpowiedzi na skargę Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wniósł o oddalenie skargi.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.**

Zgodnie z przepisem 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) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle powołanego przepisu ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżone postanowienie z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego postanowienia.

W ocenie Sądu analizowana pod tym kątem skarga Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone postanowienie, a także poprzedzające je rozstrzygnięcie Wojewody Opolskiego z dnia 23 grudnia 2008 r. - naruszają prawo.

Jak stanowi przepis art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Uprawnienie z art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. istnieje tylko wtedy, kiedy jednocześnie są spełnione *łącznie następujące warunki*: 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 organizacji społecznej, 3) przemawia za tym interes społeczny.*

Wówczas organ uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu – art.31 § 2 k.p.a..

Rozpatrując niniejszą sprawę w kontekście powyższych przesłanek należy zauważyć, iż organy administracyjne uznając przesłankę polegająca na związku prowadzonego postępowania z celami statutowymi organizacji, za spełnioną stwierdziły, że wnioskodawca nie wykazał istnienia pozostałych przesłanek, które uzasadniałyby wszczęcie postępowania na żądanie organizacji.

W szczególności uznały, że brak jest interesu społecznego, który przemawiałby za udziałem w przedmiotowym postępowaniu tej organizacji społecznej.

Zdaniem Sądu, należy jednak podzielić teoretyczne obawy skarżącej organizacji, iż urządzenia emitujące do środowiska pewne substancje i pola elektromagnetyczne mogą oddziaływać na środowisko, a w interesie publicznym i społecznym jest sprawdzenie czy to oddziaływanie nie jest negatywne dla środowiska.

Nie dokonując szerzej analizy tej kwestii należy podkreślić, że Stowarzyszenie nie działa w swoim imieniu tylko z uwagą na protesty i prośby kilkuset mieszkańców Kluczborka co wynika z pisma Urzędu Miejskiego w Kluczborku z dnia 2 marca 2006r. (k. 30)

W ocenie Sądu organ nie dokonał zatem prawidłowej oceny, czy interes społeczny, ustalony i skonkretyzowany w świetle przedmiotu danego postępowania, przemawia za przyznaniem organizacji społecznej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu innej osoby.

Otóż w ocenie Sądu w niniejszej sprawie interes społeczny w występowaniu tego rodzaju organizacji może również polegać na tym, aby organizacja społeczna mogła wypełniać swoje statutowe cele i ustawowe uprawnienia wobec członków. Cele określone w statucie wskazanego wyżej Stowarzyszenia dotyczą przede wszystkim ochrony środowiska, co w ocenie Sądu mieści się w pojęciu interesu społecznego.

Nadanie w Konstytucji RP szczególnej rangi sprawom ekologii (ochrony środowiska), z czym wiąże się swoboda działalności organizacji społecznych przyjmujących za cel swojego działania statutowego dbałość o ochronę środowiska wymaga szczególnego uzasadnienia orzeczenia odmawiającego istnienia przesłanki interesu społecznego w sprawie dot. oddziaływania stacji emitujących określone fale

tworzące pola elektromagnetyczne i przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom ze strony tych urządzeń.

Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 kpa, zgodnie z którą obowiązkiem organów jest podejmowanie wszelkich niezbędnych działań w celu wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Jednocześnie art. 77§1 kpa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Obowiązkowym składnikiem orzeczenia odmawiającego wszczęcia postępowania jest uzasadnienie, które – zgodnie z regułami zawartymi w art. 107§3 kpa powinno w szczególności zawierać: wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Jak wynika z powyższych rozważań by organ mógł stwierdzić, że za żądaniem Stowarzyszenia nie przemawia interes społeczny musi to twierdzenie uzasadnić zgodnie z regułami zawartymi w art. 107 k.p.a.

Zauważyć również należy, że Stowarzyszenie domaga się wszczęcia postępowania nadzwyczajnego. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest jednym z trybów nadzwyczajnych wzruszenia decyzji ostatecznej. Ochrona takich decyzji została wyrażona zasadą ogólną trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 kpa).

Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej może nastąpić na żądanie strony lub z urzędu. Przestanki stwierdzenia nieważności decyzji zostały wyczerpująco określone w art. 156 § 1 kpa, zestawienie to stanowi katalog zamknięty przyczyn stwierdzenia nieważności decyzji. Taka redakcja przepisu, zważywszy również na nadzwyczajny charakter tej instytucji, nie pozwala na stosowanie wykładni rozszerzającej względem tego przepisu. Pozytywna decyzja organu pierwszej instancji w rozpatrywanej sprawie mogłaby tylko zapaść w sytuacji, kiedy organ by stwierdził, że decyzja z dnia 14 października 1996 r. została podjęta w okolicznościach określonych w przepisach art. 156 § 1 kpa.

Skarżące Stowarzyszenie wskazywało jako uzasadnienie swego wniosku to, że decyzja Starosty została wydana z rażącym naruszeniem prawa i zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa ( art. 11 ustawy Prawo ochrony środowiska), Wniosek Stowarzyszenia i jego uzasadnienie nie są jednak wiążące dla organu, który musi z urzędu zbadać, czy zaskarżona decyzja jest dotknięta chociażby jedną z wad określonych w art. 156 § 1 kpa.

W przypadku gdy podmiot składa żądanie w trybie art. 31 § 1 kpa a treść żądania uprawdopodobnia określoną w art. 156 § 1 kpa wadliwość konkretnej decyzji administracyjnej, to stosownie do art. 157 kpa postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji powinno zostać wszczęte z urzędu (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 1995 r. IV SAB 88/94, nie publikowany).

Mając powyższe unormowanie na względzie Sąd uznał, że skarga prowadzi do uchylecia zaskarżonego postanowienia lecz nie tylko z przyczyn w niej wskazanych.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należy, że sprawa nie została wyjaśniona w sposób dostatecznie wnikliwy.

Z tych względów zaskarżone postanowienia powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Przy ponownym rozpoznawaniu żądania Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmakażeniom „Prawo do życia”, zadaniem organu I instancji będzie rozważenie zasadność wniosku Stowarzyszenia nie tylko w oparciu przepisy art.31 § 1 kpa. ale nadto rozważenie zasadność zarzutów skarżącego zawartych w skardze co do istnienia przesłanek z art. 156 § 1 pkt 2 i 7, bowiem organ administracji publicznej, wszczyna postępowanie nadzwyczajne z urzędu jedynie wtedy gdy żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione.

W tym stanie rzeczy – na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz.U. nr 153, poz. 1270) Sąd orzekł jak w sentencji. Stwierdzając, że uchylone postanowienia nie podlegają wykonaniu, Sąd oparł się na normie prawa wyrażonej w art. 152 p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach zostało oparte o treść art. 200 tej ustawy.



**Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginalem**

2009-07-14

Starszy sekretarz sądowy

*Joanna Piątek*  
Joanna Piątek