

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA		Mariola Kowalska (spr.)
		Izabela Ostrowska
Sędzia	WSA	Bogusław Cieśla
Sędzia	WSA	
Protokolant		Anna Tomaszek

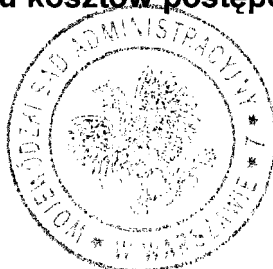
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **9 marca 2010 r.**

sprawy ze skargi **Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia”** z siedzibą w Rzeszowie
na postanowienie **Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego**
z dnia **26 października 2009 r.**

znak **DOA/ORZ/711/1433/09**

w przedmiocie **odmowy wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji**

- I. **uchyla 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 Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



22.03.2010
Zgodnie z oryginałem
ref. star. A. Tomaszek

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem z dnia 26 października 2009 r., znak: DOA/ORZ/711/1433/09 Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) – zwanej dalej k.p.a., po rozpatrzeniu zażalenia Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie wniesionego, na postanowienie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 sierpnia 2009 r., znak: IR.IV-3.71111-8/09, odmawiające wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupeckiego z dnia 5 marca 2003 r., nr 2/03, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej w miejscowości Cienin Zaborny, działka nr 234, gm. Słupca,

– utrzymał w mocy postanowienie organu I instancji.

Postępowanie administracyjne prowadzone w niniejszej sprawie miało następujący przebieg.

W piśmie z dnia 2 czerwca 2009 r. skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, wniosło o wszczęcie przez organ z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupeckiego z dnia 5 marca 2003 r., nr 2/03.

Postanowieniem z dnia 13 sierpnia 2009 r., znak: IR.IV-3.71111-8/09, Wojewoda Wielkopolski, działając na podstawie art. 31 k.p.a., odmówił wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupeckiego z dnia 5 marca 2003 r., nr 2/03, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej Polskiej Telefonii Komórkowej Centertel Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej w miejscowości Cienin Zaborny, działka nr 234, gm. Słupca.

Od w/w rozstrzygnięcia organu wojewódzkiego, zażalenie wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, podnosząc m.in., że kwestionowane postanowienie narusza art. 31 k.p.a. w związku z art. 6 załącznik 1 pkt 20 oraz art. 9 ust. 3 Konwencji sporządzonej w Aarhus w dniu 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).

Po rozpatrzeniu wymienionego zażalenia, zapadło zaskarżone w niniejszej sprawie postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 października 2009 r. W jego uzasadnieniu organ przywołał treść art. 31 § 1 i § 2 k.p.a. i wskazał, że w przypadku zastosowania tego przepisu, organ administracji publicznej musi dokonać oceny, czy interes społeczny, ustalony i skonkretyzowany w świetle przedmiotu danego postępowania przemawia za przyznaniem organizacji społecznej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu indywidualnego określonego podmiotu. Organ wskazał także, że stosownie do art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), przepisu art. 31 § 1 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniach w sprawie pozwolenia na budowę. Wyjątek od tej reguły przewiduje art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane stanowiący, że przepis art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane nie znajduje zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, jeśli postępowanie to wymaga udziału społeczeństwa, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). W takim przypadku należy stosować art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r., który stanowi w ust. 1, że organizacje społeczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Jednakże z treści art. 88 ust. 1 i art. 90 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy wynika, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która jest dokonywana w ściśle określonych przypadkach.

Uzasadniając zaskarżone postanowienie organ II instancji stwierdził, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej w miejscowości Cienin Zaborny, działka nr 234, gm. Słupca, nie jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa, tym samym art. 31 § 1 k.p.a. nie znajduje w nim zastosowania. Ponadto brak jest interesu społecznego, który przemawiałby za udziałem w przedmiotowym postępowaniu organizacji społecznej. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie nie przedłożyło żadnego

dowodu wskazującego na istnienie zagrożenia dla środowiska powstałego w skutek pracy stacji bazowej, który - w ocenie organu - pozwalałby uznać, że interes społeczny przemawia za wszczęciem z urzędu postępowania nieważnościowego. Ponadto akta sprawy nie wskazują również na istnienie takiego zagrożenia.

Zdaniem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, skoro Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, nie wykazało istnienia interesu społecznego przemawiającego za wszczęciem postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupckiego z dnia 5 marca 2003 r., nr 2/03, to należało utrzymać w mocy postanowienie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 sierpnia 2009 r., którym odmówiono wszczęcia tego postępowania z urzędu.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 października 2009 r. złożyło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie wnosząc o jego uchylenie.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzuciło naruszenie:

- art. 7, 77 oraz 107 § 3 k.p.a.;
- art. 31 k.p.a. w związku z art. 12 Konstytucji RP w związku z art. 9 ust 3 Konwencji z Aarhus.

Uzasadniając skargę podniosło, iż organ zdaje się całkowicie ignorować wykładnię prawa dokonywaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Naczelny Sąd Administracyjny w identycznych sprawach. Podniosło także, że w niniejszej sprawie za wszczęciem postępowania przemawia fakt, iż po rozpoznaniu wniosku skarżącej organizacji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie, działając z urzędu, w dniu 14 maja 2009 r. stwierdziło nieważność decyzji Wójta Gminy Słupca z dnia 13 listopada 2002 r. ustalającej warunki zabudowy dla spornej inwestycji.

W odpowiedzi na skargę Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego podtrzymał stanowisko przedstawione w zaskarżonym postanowieniu, wnosząc o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) 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, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w zakresie swojej właściwości oceniał zaskarżone w niniejszej sprawie postanowienie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 26 października 2009 r. jak i poprzedzające je postanowienie Wojewody Wielkopolskiego z dnia 13 sierpnia 2009 r., z punktu widzenia ich zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie ich wydania i stwierdził, że wymienione postanowienia wydane zostały z naruszeniem art. 31 § 1 k.p.a.

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

Zauważyć należy, iż uprawnienie organizacji społecznej określone w przywołanym przepisie istnieje jedynie wtedy, gdy jednocześnie zostały spełnione 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.

Przepis art. 31 § 2 k.p.a. stanowi, iż organ administracji orzekając w sprawie, w sytuacji uznania, iż żądanie organizacji społecznej jest uzasadnione – a więc, gdy w sprawie zostaną spełnione w/w warunki - postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu.

W niniejszej sprawie, skarżące Stowarzyszenie, wnioskiem z dnia 2 czerwca 2009 r. (10 czerwca 2009 r. data prezentaty organu) - podając jako podstawę swego żądania art. 31 § 2 k.p.a. - domagało się wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupckiego z dnia 5 marca 2003 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii komórkowej. Uzasadniając żądanie skarżące Stowarzyszenie wskazało, iż decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) i zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.).

Rozpoznając wymieniony wniosek skarżącej organizacji, zarówno Wojewoda Wielkopolski jak i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przyjął, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej w miejscowości Cienin Zaborny, działka nr 234, gm. Słupca, nie jest postępowaniem wymagającym udziału

społeczeństwa, a tym samym nie znajduje w nim więc zastosowania art. 31 § 1 k.p.a. Ponadto organy przyjęły, iż wnioskodawca - Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie – nie przedłożyło żadnego dowodu wskazującego na istnienie zagrożenia dla środowiska powstałego w skutek pracy stacji bazowej, który pozwalałby uznać, że interes społeczny przemawia za wszczęciem postępowania nieważnościowego. Akta sprawy również nie wskazały istnienia takiego zagrożenia.

Rozpatrując niniejszą sprawę w kontekście przesłanek określonych w art. 31 § 1 k.p.a., należy stwierdzić, iż w/w organy nie dokonały prawidłowej oceny, tego czy art. 31 § 1 k.p.a. miał w sprawie zastosowanie, a więc tego czy interes społeczny, ustalony i skonkretyzowany w świetle przedmiotu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Słupeckiego z dnia 5 marca 2003 r., przemawiał za przyznaniem skarżącej organizacji społecznej uprawnień procesowych w sprawie dotyczącej interesu innej osoby.

W ocenie Sądu uzasadnione mogą być obawy skarżącej organizacji, iż urządzenia emitujące do środowiska pewne substancje i pola elektromagnetyczne mogą oddziaływać na środowisko. W interesie publicznym i społecznym jest więc sprawdzenie czy to oddziaływanie jest negatywne dla środowiska, czego dokonać mogą właściwe organy dopiero w toku postępowania administracyjnego.

Pojęcie interesu społecznego, o którym mowa w art. 31 k.p.a. nie zostało ustawowo zdefiniowane. Niewątpliwie należy ono do kategorii pojęć niedookreślonych, którym organ nadaje treść w procesie stosowania norm prawa materialnego w konkretnym wypadku. Wymaga przypomnienia, że przy stosowaniu przepisów zawierających zwroty niedookreślone nie występuje uznanie administracyjne, a znaczenie taki zwrotów niedookreślonych zostaje ustalone w wyniku wykładni. I choć ocena wystąpienia tej przesłanki (uznanie określonego interesu za społeczny) należy do organu administracyjnego (brzmienie art. 31 §1 k.p.a. "organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione..."), to jednak postanowienie w tej sprawie ma charakter aktu związanego (cyt. przepis "... postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu...").

Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, iż interes społeczny może polegać na tym, że organizacja społeczna może wypełniać swoje statutowe i ustawowe uprawnienia wobec członków, jak również podejmować działania w celu ochrony praw pewnej grupy ludności. Ponadto wskazuje się, że niejednolite traktowanie żądań tej samej organizacji w różnych postępowaniach

administracyjnych, lecz w takich samych okolicznościach sprawy, stanowi naruszenie zasady równości z art. 32 Konstytucji RP (zob. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2001 r., II SA 2464/00, Lex nr 81984). W orzecznictwie wskazuje się także, że przepisy art. 31 § 1 - 4 k.p.a. zawierają elementy materialnoprawne, gdyż określają przesłanki uprawnienia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Przesłanki te, czyli cele statutowe oraz interes społeczny, mają charakter materialnoprawny. Stosowanie art. 31 k.p.a. związane jest z określoną w art. 7 k.p.a. zasadą uwzględniania przy załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu strony, a interesy te wynikają przede wszystkim z norm prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007r. II GSK 20/07 Lex nr 338613).

W uzasadnieniu postanowienia składu siedmiu sędziów NSA z dnia 28 września 2009r. II GZ 55/09 (nie publ.) podkreślono, że istotą udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie jest zaspokojenie partykularnych interesów samej organizacji, ale zapewnienie szeroko pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem. Organ nie jest zobowiązany do każdorazowego uwzględnienia wniosku organizacji społecznej tylko z tego powodu, że charakter rozpoznawanej sprawy jest zgodny z zakresem jej statutowej działalności. Obowiązek ten powstaje jednak już w wyniku dodatkowej oceny, że organizacja wystąpiła w celu ochrony interesu zbiorowego i to nawet wówczas, gdy jednocześnie działania organizacji będą zmierzały do ochrony indywidualnych praw jej członków. Rzecz jednak w tym, by na gruncie konkretnych indywidualnych spraw rola określonej organizacji społecznej, która zabiega o dopuszczenie jej udziału w postępowaniu, była jednoznaczna i klarowna. Musi być jasne, czy udział organizacji społecznej w postępowaniu prowadzi do realizacji celów statutowych, czy też jest tylko zinstytucjonalizowaną formą popierania konkretnych interesów określonych podmiotów.

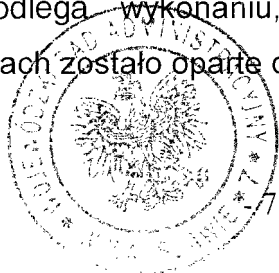
Z powyższych wypowiedzi orzecznictwa wynika, że skoro podstawą działalności organizacji społecznej z założenia jest interes publiczny, zaś organizacja zgłaszając żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego zmierza do realizacji zadań mających znaczenie dla interesu ogólnospołecznego, o czym przekonuje 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 k.p.a. (zob. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 139/09 niepubl.). Przy czym takie stanowisko organu, z uwagi na 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.

Odnosząc się do twierdzeń organów, iż wnioskodawca nie przedłożył żadnego dowodu wskazującego na istnienie zagrożenia dla środowiska powstałego w skutek pracy stacji bazowej, który pozwalałby uznać, że interes społeczny przemawia za wszczęciem postępowania nieważnościowego Sąd stwierdza, iż niewątpliwie uzasadniony jest postulat organów, aby organizacja przytaczała okoliczności konkretyzujące interes społeczny w danej sprawie. Jednak za wystarczające należy już uznać powołanie się na interes ogólny, związany z dążeniem do ochrony ludności przed szkodliwym dla zdrowia oddziaływaniem z terenu stacji bazowej telefonii komórkowej. Natomiast z niedookreślonego charakteru kategorii interesu społecznego wynika, że wykluczone było domaganie się przez organy orzekające w sprawie, od organizacji udowodnienia tej przesłanki zasadności żądania, o ile z przytoczonych w żądaniu twierdzeń mogło wynikać jego istnienie, w wyżej podanym rozumieniu.

Przy ponownym rozpoznawaniu żądania Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, zawartego we wniosku z dnia 2 czerwca 2009 r. (10 czerwca 2009 r. data prezentaty organu), zadaniem organów będzie rozważenie zasadności tego żądania z uwzględnieniem przedstawionej przez Sąd wykładni art. 31 § 1 k.p.a. Organy rozpoznając żądanie będą miały również na uwadze to, że składnikiem interesu społecznego organizacji domagającej się wszczęcia postępowania czy też koniecznym elementem stanu faktycznego uzasadniającego określone rozstrzygnięcie na podstawie art. 31 § 2 k.p.a., nie jest udowodnienie przez organizację prawdziwości zarzutów stawianych decyzji dopuszczającej funkcjonowanie stacji bazowej. W fazie wszczęcia postępowania nie podlegają bowiem badaniu przesłanki istotne w stadium rozpoznawczym, uzasadniające określone rozstrzygnięcie sprawy co do istoty i organy nie mogą łączyć występowania interesu społecznego organizacji z wstępnym ustaleniem zasadności wnioskowanego przez organizację sposobu zakończenia postępowania, którego wszczęcie postulowała.

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 z późn. zm.) Sąd orzekł jak w sentencji. Stwierdzając, że uchylone postanowienie nie podlega wykonaniu, Sąd oparł się na art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie o kosztach zostało oparte o treść art. 200 tej ustawy.



22.03.2010
H. H. H. H. H.