

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2007 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Bożena Więch-Baranowska (spr)

Sędzia WSA Ewa Machlejd

Sędzia WSA Elżbieta Zielińska-Śpiewak

Protokolant Joanna Piątek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 czerwca 2007 r.

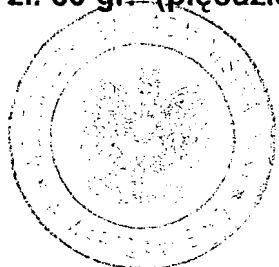
sprawy ze skargi Dariusza Przerady

na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

z dnia 30 listopada 2006 r. znak DOA/ORZ/711/168/06

w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności.

- I. uchyla zaskarżoną decyzję
- II. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku
- III. przyznaje ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na rzecz adwokata Pawła Ziętary tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej kwotę 292 zł 80 gr. (dwieście dziewięćdziesiąt dwa złote i osiemdziesiąt groszy) , w tym: tytułem opłaty kwotę 240 zł. (dwieście czterdzieści złotych) , tytułem 22% podatku od towarów i usług kwotę 52 zł. 80 gr. (pięćdziesiąt dwa złote i osiemdziesiąt groszy.)



Za zgodność z oryginałem
Na oryginale właściwe podpisy

24.07.07r.
Joanna Piątek

UZASADNIENIE

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją znak DOA/ORZ/711/168/06 wydaną dnia 30 listopada 2006 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kpa utrzymał w mocy decyzję nr 76/2006 z dnia 19 września 2006 r. Wojewody Łódzkiego odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Starosty Radomszczańskiego z dnia 21 września 2005 r. wydanej w przedmiocie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii cyfrowej na terenie istniejącej stacji bazowej na działce o nr ew. 484 w Szczekocinach Rządowych.

W uzasadnieniu organ podał, że stosownie do treści art. 157 § 2 kpa wszczęcie postępowania w sprawie nieważności decyzji administracyjnej następuje na żądanie strony lub z urzędu.

Stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wierzyci lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie z definicją obszaru oddziaływania zawartą w art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przez obszar oddziaływania obiektu rozumieć należy teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. W postępowaniu związanym z udzieleniem pozwolenia na budowę obowiązek wyznaczenia obszaru oddziaływania inwestycji objętej decyzją, spoczywa na prowadzącym postępowanie organie administracji publicznej.

Jak wynika z treści weryfikowanej decyzji o pozwoleniu na budowę stacji telefonii cyfrowej, obszar oddziaływania projektowanego obiektu zamyka się w granicach działki na której został zaprojektowany.

Dla inwestycji został sporządzony raport o „jej oddziaływaniu na środowisko”, w którym stwierdzono, że „rozkład pól elektromagnetycznych, dla których przekroczony został dopuszczalny poziom promieniowania niejonizującego, pozwala stwierdzić, że występują one tylko i wyłącznie w wolnej przestrzeni niedostępnej dla ludzi, nie wprowadzając ograniczeń w sposobie korzystania z terenów przyległych” oraz że „projektowana stacja bazowa telefonii cyfrowej zarówno na etapie realizacji, eksploatacji i likwidacji nie będzie oddziaływać negatywnie na stan środowiska naturalnego i zdrowie ludzi”.

Sporządzony raport został pozytywnie uwzględniony przez Wojewodę Łódzkiego i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, a rozstrzygnięcia organów ochrony środowiska były wiążące dla organów prowadzących postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę.

Wobec powyższego należy uznać – zdaniem organu, iż ponieważ obszar oddziaływania inwestycji zamyka się w granicach działki nr geod. 484, a żaden z wnioskujących o wszczęcie postępowania nieważnościowego nie przedstawił przysługującego mu prawa do dysponowania tą nieruchomością, żaden z nich nie ma przymiotu strony w postępowaniu związanym z inwestycją zatwierdzoną kwestionowaną decyzją Starosty Radomszczańskiego.

Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniósł Dariusz Przerada.

Wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, skarżący zarzucił organom naruszenie przy jej wydaniu art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 kpa.

W odpowiedzi na skargę Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, wnosząc o jej oddalenie, podtrzymał argumenty zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej jedynie pod względem zgodności z prawem.

Uwzględnienie skargi następuje tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa materialnego lub istotnych wad w przeprowadzonym postępowaniu.

W rozpoznawanej sprawie tego rodzaju wady i uchybienia wystąpiły, wobec czego skarga została uwzględniona.

Przedmiotem oceny w niniejszej sprawie jest decyzja Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wydana dnia 30 listopada 2006 r., utrzymująca w mocy decyzję organu I instancji, tj. Wojewody Łódzkiego z dnia 19 września 2006 r. odmawiającą wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w przedmiocie pozwolenia na budowę stacji bazowej telefonii cyfrowej z uwagi na brak po stronie wnioskujących o wszczęcie postępowania nadzorczego przymiotu strony.

Zdaniem Sądu skarga jest zasadna, bowiem zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 kpa, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia art. 131 § 1 pkt 1 kpa. Ponadto uzasadnienie decyzji nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 kpa.

Zasady prawdy obiektywnej wyrażone w art. 7 kpa oraz zasada zupełności postępowania dowodowego zawarta w art. 77 § 1 kpa, nakładają na organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, obowiązek ustalenia prawdziwego stanu faktycznego na podstawie zebranego materiału dowodowego.

Okoliczności faktyczne mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy mają być ustalone przez organy w taki sposób, aby odpowiadały rzeczywistości i mogły stać się podstawą prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego.

Jak wskazuje art. 80 kpa, tylko w przypadku zebrania przez organ i rozpatrzenia całości materiału dowodowego możliwa jest prawidłowa ocena konkretnej sprawy i prawidłowe rozstrzygnięcie o prawach strony.

Organ rozpatrujący sprawę powinien więc rozpatrzeć wszystkie dowody zgromadzone w sprawie w ich wzajemnej łączności.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 140 kpa, organ odwoławczy tak samo jak organ I instancji związany jest przepisami art. 7, art. 77, art. 80 i art. 107 § 3 kpa, a dodatkowo jeśli w jego ocenie istnieją braki w materiale dowodowym zgromadzonym przez organ to może skorzystać z przepisu art. 136 kpa dającego możliwość przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego. Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy stwierdzić, że organy naruszyły omówione przepisy oraz zasady prawa procesowego i to w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Postępowanie administracyjne prowadzone w trybie stwierdzenia nieważności umożliwia weryfikację poza kontrolą instancyjną, rozstrzygnięć organów administracji publicznej posiadających przymiot trwałości. Służy ono sprawdzeniu, czy w trybie zwykłym sprawa została rozstrzygnięta zgodnie z prawem. Tryb ten, może zostać uruchomiony tylko w przypadkach, określonych w art. 156 § 1 kpa. Według art. 157 § 2 kpa postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przy czym zasady określone w art. 28 kpa obowiązują również w tym postępowaniu. W oparciu o przepisy art. 157 § 3 odmowa wszczęcia postępowania może nastąpić wówczas, gdy wszczęcie i prowadzenie postępowania jest niedopuszczalne z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych. Niedopuszczalność z przyczyn podmiotowych oznacza, że wniesienie żądania przez dany podmiot nie może wywoływać

skutku w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego. Oznacza to, że podmiot żądający stwierdzenia nieważności decyzji nie jest stroną w rozumieniu art. 28 kpa lub gdy żądanie wszczęcia postępowania złożyła strona nie mająca zdolności do czynności prawnych.

W sytuacji rozpoznawanej sprawy organ nie rozważył i nie ustalił w sposób właściwy czy wnioskujący posiadają przymiot strony pozwalający na skuteczne wszczęcie postępowania nadzorczego w rozumieniu art. 28 kpa

W materiale zebrany w sprawie znajduje się szereg pism skarżącego w których wskazuje on, iż jego działki znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości na której zrealizowana została sporna inwestycja.

Zauważyć należy, iż w sytuacji, gdy organ administracji publicznej dysponował oświadczeniami, z których wynikało, iż określone podmioty wywodzą swój indywidualny interes prawny w danej sprawie ze względu na to, iż ich nieruchomości blisko sąsiadują ze sporną inwestycją, to nie mógł on uchylić się od oceny wiarygodności tego dowodu, a tym samym i od dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (por. wyrok NSA z 10 listopada 1988 r., III SA 579/88, niepublikowany). Organ ograniczył się zaś jedynie do wskazania, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele i użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 20 przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Ponadto stwierdził, iż z raportu oddziaływania na środowisko wynika, że działki osób wnioskujących nie będą znajdować się w obszarze oddziaływania obiektu, co uniemożliwia uznanie ich za strony.

Z akt przedmiotowej sprawy nie wynika, aby organ odwoławczy ustalił to, gdzie położone są działki skarżącego. Zdaniem Sądu, nie znając położenia nieruchomości skarżącego organ nie mógł ocenić, czy działki te znajdują się w obszarze oddziaływania spornej inwestycji, czy też położone są poza jego zasięgiem. Posiadanie przymiotu strony przez właściciela nieruchomości położonej „w zasięgu oddziaływania obiektu” jest uzależnione od tego, czy projektowany obiekt może oddziaływać ujemnie na jego nieruchomość, co jest równoznaczne z naruszeniem interesu prawnego.

W ocenie Sądu organ II instancji nie dokonując tak istotnych ustaleń nie może orzec, że skarżący nie posiada interesu prawnego upoważniającego go do wniesienia prawnie skutecznego wniosku o wszczęcie postępowania nieważnościowego.

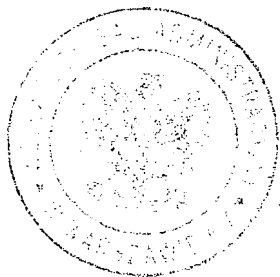
Decyzję o odmowie wszczęcia takiego postępowania organ może bowiem wydać dopiero, gdy subiektywne twierdzenie składającego wniosek o wszczęcie postępowania, iż kwestionowana przez niego decyzja dotyczy jego praw i obowiązków nie zostanie w sposób przewidziany dla postępowania nadzwyczajnego pozytywnie zweryfikowana.

Organ odwoławczy nie ustalił w jaki sposób sporna inwestycja będzie wpływała w przyszłości na zagospodarowanie działek znajdujących się w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Argumentując swe rozstrzygnięcie ograniczył się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, iż z oceny oddziaływania na środowisko stacji bazowej telefonii komórkowej sporządzonej dla potrzeb niniejszego postępowania wynika, iż pola elektromagnetyczne o wartościach przekraczających $0,1 \text{ W/m}^2$ wystąpią w wolnej przestrzeni niedostępnej obecnie dla ludności.

Nie wziął pod uwagę opinii złożonych przez wnioskujących, nie uwzględnił również, że emisja pól elektromagnetycznych, o której mówi raport w sprawie oddziaływania inwestycji na środowisko nie jest i nie może być traktowana jako jedyna przesłanka oceny oddziaływania inwestycji na działki skarżącego. Oddziaływanie to może wynikać również z innych przyczyn, utrudniając korzystanie z działek zgodnie z ich przeznaczeniem.

W tej sytuacji koniecznym jest uznanie i w rozpoznawanej sprawie potrzebne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego stosownego do wymogów kpa, w tym art. 7, 77, 80 i 107 kpa, tak aby można było ocenić, czy skarżący ma przymiot strony w rozumieniu art. 28 kpa.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 ust. 1 pkt c, art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji.



Za zgodność z oryginałem

Na oryginale właściwe podpisy

24.09.07r.

Małgorzata Rętek