

WOP.7722.465.2017.IM

POSTANOWIENIE NR 2392/2017

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) i art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332) po rozpatrzeniu zażalenia Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie na postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Otwocku nr 107/17 z dnia 12.07.2017 r., znak: PINB.7145/78/17.MMS odmawiające wszczęcia postępowania z urzędu na wniosek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” w sprawie „rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera” oraz dopuszczenia w/w organizacji do udziału na prawach strony w postępowaniu z uwagi na brak występowania w sprawie ustawowych przesłanek warunkujących pozytywne rozpatrzenie wniosku -

uchylam w całości zaskarżone postanowienie

i orzekam:

na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) odmawiam, w związku z wnioskiem Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 20.05.2017 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie zwróciło się do PINB w Otwocku z wnioskiem „na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 oraz 2 kpa o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki ew. nr 137 obr. 22 w Józefowie przy ulicy Brucknera bez pozwolenia na rozbudowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz bez zbadania jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją lokalizacyjną.”

Postanowieniem nr 107/17 z dnia 12.07.2017 r., znak: PINB.7145/78/17.MMS organ powiatowy odmówił wszczęcia postępowania z urzędu na wniosek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie w sprawie „rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera” oraz dopuszczenia w/w organizacji do udziału na prawach strony w postępowaniu z

uwagi na brak występowania w sprawie ustawowych przesłanek warunkujących pozytywne rozpatrzenie wniosku.

Na w/w rozstrzygnięcie zażalenie w ustawowym terminie złożyło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie.

Po rozpatrzeniu akt sprawy stwierdzam co następuje:

Kompetencje organu II instancji obejmują zarówno korygowanie wad prawnych rozstrzygnięć organu I-ej instancji, polegających na niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawa materialnego, bądź postępowania administracyjnego, jak i wad polegających na niewłaściwej ocenie okoliczności faktycznych.

Przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu jest postanowienie PINB w Otwocku nr 107/17 z dnia 12.07.2017 r., znak: PINB.7145/78/17.MMS odmawiające wszczęcia postępowania z urzędu na wniosek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie w sprawie „*rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera*” oraz dopuszczenia w/w organizacji do udziału na prawach strony w postępowaniu z uwagi na brak występowania w sprawie ustawowych przesłanek warunkujących pozytywne rozpatrzenie wniosku.

Pismem z dnia 20.05.2017 r. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie zwróciło się do organu powiatowego z wnioskiem o wszczęcie na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 oraz 2 Kpa postępowania w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange usytuowanej na terenie działki ew. nr 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera, który to obiekt w ocenie w/w został wykonany bez pozwolenia na rozbudowę, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz bez zbadania jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją lokalizacyjną.

Jak wynika z treści art. 31 § 1 Kpa, organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Z regulacji tej wynika, że organizacja społeczna może wystąpić o wszczęcie postępowania lub dopuszczenie do udziału w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby, gdy spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki, a mianowicie: postępowanie jest uzasadnione celami statutowymi organizacji i przemawia za tym interes społeczny.

W związku z powyższym, obowiązkiem organu administracji publicznej jest przede wszystkim rozpatrzenie wniosku w aspekcie art. 31 § 1 Kpa i ustalenie czy zachodzą w/w przesłanki. Obowiązkiem organu jest zbadanie czy w tym konkretnym przypadku występują faktyczne i prawne powiązania celów statutowych organizacji społecznej z przedmiotem postępowania administracyjnego, którego wszczęcia się domagała oraz jednocześnie czy za wszczęciem postępowania przemawia interes społeczny przy czym jako istotny element rozstrzygnięcia, organ administracji powinien w konkretnych okolicznościach rozpatrywanej sprawy, w możliwie pełny sposób, określić, na czym ten interes polega, zdefiniować go w tym konkretnym przypadku i wskazać, że wnioskujący taki interes społeczny w danej sprawie posiada bądź nie. Wszczęcie postępowania w związku z wnioskiem organizacji społecznej na podstawie art. 31 § 1 Kpa nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracyjnych. Organizacja winna wykazać

dopuszczalność żądania oraz zasadność udziału w postępowaniu, ponieważ udział organizacji społecznej w sprawie nie jest obojętny dla stron, zwłaszcza gdy reprezentują one przeciwstawne interesy. Jakkolwiek doniosły byłby interes organizacji społecznej, ze względu na który żąda ona udziału w postępowaniu – nie można stawiać go ponad interesem strony.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 06.11.2015 r., sygn. akt: VII SA/Wa 25/15, „*uprawnienie z art. 31 § 1 pkt 2 Kpa o dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w danej sprawie istnieje tylko wówczas, jeżeli postępowanie to jest w toku. Instytucja ta nie funkcjonuje bowiem samodzielnie, abstrakcyjnie w oderwaniu od konkretnej sprawy*”.

Pismem z dnia 05.09.2017 r. MWINB zwrócił się do PINB w Otwocku z prośbą o wskazanie, czy organ ten prowadzi z urzędu postępowanie w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 przy ul. Brucknera w Józefowie.

W odpowiedzi na powyższe w piśmie z dnia 27.09.2017 r. (*data wpływu do tut. organu 03.10.2017 r.*) organ I instancji wskazał m.in., że na skutek wniosku inwestora z dnia 07.10.2016 r. o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 przy ul. Brucknera w Józefowie, organ powiatowy w dniu 14.06.2016 r. przeprowadził czynności kontrolne na przedmiotowej nieruchomości, a decyzją Nr 161/16 z dnia 07.11.2016 r., znak: PINB.7114/91/2016.MMS udzielił pozwolenia na użytkowanie w/w inwestycji.

Jednak PINB w Otwocku zarówno w dniu wydania skarżonego postanowienia jak i w dacie orzekania przez organ II instancji nie prowadził postępowania administracyjnego w sprawie rozbudowy w/w stacji bazowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż PINB w Otwocku bezzasadnie odmówił Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym, gdyż nie zostało ono jeszcze wszczęte. W sytuacji gdy w ocenie organu nadzoru budowlanego udział organizacji społecznej we wnioskowanym, nie wszczętym jeszcze postępowaniu nie jest uzasadniony jej celami statutowymi bądź nie przemawia za tym interes społeczny, zasadnym jest wydanie postanowienia wyłącznie o odmowie wszczęcia postępowania, a nie o odmowie wszczęcia postępowania i odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Uchybienie organu powiatowego dotyczące błędnego zakwalifikowania wniosku z dnia 20.05.2017 r. zostaje usunięte na etapie postępowania II instancji, poprzez właściwe określenie stanowiska organu co do w/w wniosku.

W tym miejscu należy wskazać, że przedmiotem postępowania drugoinstancyjnego jest sprawa administracyjna w całości. Tak więc podstawowym obowiązkiem organu nadzorczego jest jej rozpatrzenie zgodnie z zasadą praworządności i prawdy obiektywnej, a nie tylko przesądzenie, czy utrzymać w mocy lub uchylić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. W związku z powyższym tut. organ uznał za właściwe wyeliminowanie częściowo błędnego stanowiska PINB w Otwocku co do wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie z dnia 20.05.2017 r. W ocenie Mazowieckiego WINB częściowo niewłaściwe określenie stanowiska organu co do w/w wniosku nie uzasadnia przekazania niniejszej sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Zgodnie z treści art. 138 § 2 Kpa organ II instancji może wydać decyzję kasatoryjną w przypadku wydania postanowienia przez organ pierwszej instancji z naruszeniem przepisów postępowania oraz gdy konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Po analizie materiału dowodowego zebranego przez organ powiatowy, tut. organ stwierdza, że sprawa została wyjaśniona dostatecznie i z zachowaniem zasad wynikających z prawa procesowego. W ramach postępowania w II instancji tut. organ ma możliwość wyeliminowania błędu organu I instancji co do sformułowania niewłaściwego stanowiska tego

organu względem wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie z dnia 20.05.2017 r., co też zostało uczynione w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14.10.2016 r., sygn. akt: II SA/Kr 773/16 wskazano, że organ administracji publicznej jest obowiązany ustalić z urzędu, czy cele określone w statucie organizacji społecznej uzasadniają jej udział w postępowaniu w sprawie dotyczącej innej osoby. W tym celu powinien ocenić, czy między celami organizacji społecznej a przedmiotem sprawy administracyjnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej istnieje powiązanie merytoryczne w sensie prawnym, a nie tylko faktycznym. Wskazano również, iż cele organizacji społecznej opisane w statucie tej organizacji, muszą być jak najszczegółowiej określone, tak aby dawało to możliwość ustalenia, że działalność ta wiąże się ściśle z przedmiotem sprawy, do udziału w której organizacja zamierza przystąpić na prawach strony. W ocenie organu II instancji ocena prawna zawarta w w/w orzeczeniu dotycząca dopuszczenia do udziału w postępowaniu może znaleźć odpowiednie zastosowanie do instytucji wszczęcia postępowania.

Jak wynika z przedłożonego do akt sprawy statutu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałaniu Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie celem stowarzyszenia jest m. in. *„ochrona ludzi i środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym od źródeł technicznych, a także ochrona od innych zagrożeń środowiska naturalnego w tym: popularyzacja wiedzy o zagrożeniach środowiska i zdrowia ludzi, przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony urzędów emitujących do środowiska szkodliwe substancje i pola elektromagnetyczne, przeciwdziałanie budowie i użytkowaniu urządzeń emitujących promieniowanie elektromagnetyczne, jeżeli nie istnieją niezbita dowody nieszkodliwości promieniowania.”*

W odniesieniu do powyższego wskazać należy, że przedmiotem uregulowanego w Prawie budowlanym postępowania legalizacyjnego jest ustalenie, czy faktycznie miała miejsce samowola budowlana, w tym wypadku wykonanie robót bez wymaganego pozwolenia na budowę. Powyższe oznacza, że ewentualne wszczęcie na żądanie Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałaniu Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie postępowania w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera powinno być uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, które obejmowałyby realizację zadań z zakresu przestrzegania przepisów Prawa budowlanego. Jedynie faktyczne i prawne powiązania tych celów statutowych z meritem w/w postępowania mogłoby spowodować zastosowanie art. 31 § 1 pkt 1 Kpa. Skoro zatem postępowanie legalizacyjne ma być prowadzone w zakresie zgodności z prawem robót budowlanych, to należy uznać, że cele statutowe organizacji, które uzasadniałyby wszczęcie postępowania w tym zakresie, powinny ściśle wiązać się z dbałością o przestrzeganie przepisów Prawa budowlanego ze wskazaniem konkretnych artykułów w/w ustawy. W konsekwencji nie sposób uznać, że określne w statucie cele Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałaniu Elektroskażeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie spełniają warunki w powyższym zakresie.

W odniesieniu do przesłanki działania w interesie społecznym, w doktrynie wskazuje się, iż organizacja społeczna powinna uprawdopodobnić, że przyczyni się aktywnie do lepszego wypełnienia celów postępowania administracyjnego. Dopiero wówczas można przyjąć, że za udziałem takiej organizacji społecznej przemawia interes społeczny.

Dodatkowo wskazać należy, iż interes organizacji społecznej do występowania w postępowaniu w cudzej sprawie ma niższą rangę niż interes strony, zwłaszcza w sytuacji gdy interes strony pozostaje w sprzeczności z interesem organizacji społecznej zgłaszającej żądanie wszczęcia postępowania.

Jak wskazuje się w orzecznictwie (m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25.10.2016 r., sygn. akt: II OSK 107/15): „Nie wystarczy ogólne sformułowanie przez organizację społeczną, że działa w interesie społecznym, powoływanie się na ochronę środowiska, ochronę zdrowia czy życia ludzi, bo są to cele wskazane bardzo ogólne i na tej zasadzie każda organizacja musiałaby być dopuszczona do udziału w każdym postępowaniu. Chodzi o to, aby powołując się na interes społeczny, który jest interesem ogólnym, organizacja nie używała ogólnikowych stwierdzeń, lecz wskazywała konkretne okoliczności faktyczne, prawne, które mogą świadczyć o tym, że powinna w tym postępowaniu uczestniczyć. Nie muszą to być takie okoliczności, które już rzeczywiście wystąpiły, ale okoliczności, które mogą zaistnieć”.

W ocenie MWINB Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie zarówno w toku postępowania przed organem I instancji, jak i w przedłożonym zażaleniu z dnia 23.07.2017 r. nie udowodniło istnienia interesu społecznego przemawiającego za dopuszczeniem go na prawach strony do udziału w postępowaniu. Samo wskazanie w w/w zażaleniu, że interes społeczny strony skarżącej polega na „rozbudowie obiektu bez wymaganego pozwolenia na budowę, środowiskowych uwarunkowaniach oraz bez zbadania jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją lokalizacyjną” oraz że „w niniejszej sprawie organizacja uprawdopodobniła, że doszło do naruszenia przepisów ustawy prawo budowane i innych albowiem inwestor dokonał samowolnej rozbudowy obiektu budowlanego dla inwestycji wymagającej przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa” nie wypełnia przesłanki posiadania interesu społecznego.

Mając na uwadze powyższe w ocenie organu wojewódzkiego za prawidłowe należy uznać stanowisko, że Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 31 § 1 Kpa wobec czego brak jest podstaw do wszczęcia (w związku z wnioskiem skarżącego) postępowania w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera.

Odnosząc się do argumentacji podnoszonej przez stronę skarżącą wskazać należy, że jest ona niezasadna. Organ II instancji nie stwierdził nieprawidłowości w poczynionych przez organ powiatowy ustaleniach, w tym w szczególności co do braku spełnienia przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie przesłanek z art. 31 § 1 Kpa warunkujących możliwość wszczęcia postępowania na wniosek w/w organizacji społecznej, a odmienna, subiektywna ocena przez stronę skarżącą występujących w niniejszej sprawie okoliczności nie ma wpływu na treść podjętego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe MWINB stwierdza, iż zasadne jest uchylenie postanowienia PINB w Otwocku nr 107/17 (z uwagi na częściowo błędne stanowisko organu powiatowego co do wniosku z dnia 20.05.2017 r.) oraz wydanie na podstawie art. 31 § 1 pkt 1 i § 2 Kpa postanowienia odmawiającego, w związku z wnioskiem Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektrosmazeniom „Prawo do życia” z siedzibą w Rzeszowie, wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie rozbudowy stacji bazowej telefonii komórkowej spółki Orange na terenie działki nr ew. 137 obr. 22 w Józefowie przy ul. Brucknera.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

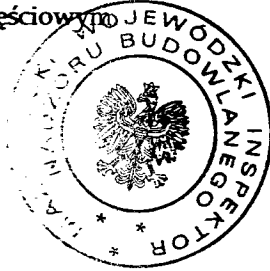
Postanowienie niniejsze jest ostateczne w administracyjnym toku instancji.

Pouczenie: Strona może w terminie 30 dni od daty doręczenia postanowienia wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wydział VII, ul. Jasna 2/4, 00-013

Warszawa za pośrednictwem Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, ul. Czeresniowa 98 02-456 Warszawa, wraz z ilością egzemplarzy odpowiadającą liczbie stron postępowania, podając numer zaskarżonego postanowienia i datę jego wydania.

Od skargi pobierany jest wpis w wysokości 100 zł, którego wysokość wynika z § 2 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.).

Ponadto informuje się strony postępowania, że na podstawie Działu V Rozdziału 3 Oddział 2 „Prawo pomocy” ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369), stronie może być przyznane prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym.



Z up. Mazowieckiego Wojewódzkiego
Inspektora Nadzoru Budowlanego
Renata Sobolewska-Szysko
Naczelnik
Wydziału Orzeczniczo-Prawnego

Otrzymują:

1. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do życia”
ul. Bracka 16A
44-251 Rybnik
2. PINB w Otwocku + akta I instancji
3. a/a

Do wiadomości:

1. Starostwo Powiatowe w Otwocku
ul. Górna 13
05-400 Otwock
2. Urząd Miasta Józefowa
ul. Kardynała Wyszyńskiego 1
05-420 Józefów