

II SA/GI 1110/08 - Wyrok WSA w Gliwicach

Data orzeczenia	2009-01-21	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2008-10-30	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach	
Sędziowie	Iwona Bogucka /sprawozdawca/ Łucja Francizek /przewodniczący/ Rafał Wolnik	
Symbol z opisem	6014 Rozbiórka budowli lub innego obiektu budowlanego, dokonanie oceny stanu technicznego obiektu, doprowadzenie obiektu do s	
Hasła tematyczne	Administracyjne postępowanie	
Skarżony organ	Inspektor Nadzoru Budowlanego	
Treść wyniku	Uchylono postanowienie I i II instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 65 par. 1 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i>	

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Łucja Francizek, Sędziowie Sędzia WSA Iwona Bogucka (spr.), Sędzia WSA Rafał Wolnik, Protokolant sekr. sąd. Elwira Massel, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 stycznia 2009 r. sprawy ze skargi [...] Stowarzyszenia [...] w R. na postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie przekazania według właściwości wniosku dotyczącego rozbiórki obiektu budowlanego 1. uchyła zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w J. z dnia [...] r. nr [...], 2. orzeka, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu w całości, 3. zasądza od Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. na rzecz skarżącego Stowarzyszenia kwotę [...] złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Pismem z dnia [...] r. [...] Stowarzyszenie [...] w R. zwróciło się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w J. o wstrzymanie prac budowlanych i wydanie nakazu rozbiórki w stosunku do stacji bazowej telefonii komórkowej operatora sieci [...], umieszczonej na dachu budynku przy ul. [...] w J. Jak wynika z akt sprawy, zamiar wykonania robót budowlanych związanych z realizacją tej inwestycji został zgłoszony Prezydentowi Miasta J., a organ ten nie wniósł w stosunku do zgłoszenia sprzeciwu. W złożonym wniosku Stowarzyszenie zarzuciło, że wykonanie robót wymagało pozwolenia na budowę. Z analogicznym wnioskiem wystąpili również T. Ł. i J. Ł.

Postanowieniem z dnia [...] r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w J., na podstawie art. 65 § 1 k.p.a., przekazał Wojewodzie [...] oba wnioski o wstrzymanie roboty budowlanych i wydanie nakazu rozbiórki w zakresie "prawidłowości zajętą stanowiska przez Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miejskiego w J.". W uzasadnieniu organ podał, że strony zgłosiły zastrzeżenia w stosunku do działań organu architektoniczno-budowlanego, który nie zgłosił sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia, chociaż w przekonaniu stron realizacja inwestycji wymagała pozwolenia na budowę. Sprawy te należą w II instancji do właściwości Wojewody. Zastrzeżono równocześnie, że żądanie wniosku dotyczące wstrzymania robót zostanie rozpoznane zgodnie z właściwością przez organ nadzoru budowlanego.

Zażalenie na to postanowienie złożyli zarówno T. i J. Ł. (pismo z dnia [...] r.) jak i skarżące Stowarzyszenie (pismo z [...] r.). W zażaleniach wskazano, że przekazanie sprawy do rozpoznania przez Wojewodę jest niezgodne z prawem, albowiem organem właściwym do rozpatrzenia żądania wstrzymania robót budowlanych i wydania nakazu rozbiórki jest organ nadzoru budowlanego, wniosek został zatem złożony do organu właściwego. Stowarzyszenie podniosło dodatkowo, że wobec upływu terminu do wniesienia przez organ sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia, organ wyższego stopnia nie ma już uprawnień do rozpoznawania sprawy, natomiast kwestia legalności obiektu podlega badaniu przez organy nadzoru budowlanego.

Zaskarżonym postanowieniem, po rozpoznaniu zażalenia Stowarzyszenia, [...] Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w K. utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. Wyjaśnił, że we wnioskach złożonych do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w J., strony podały jako podstawę prawną formułowanych żądań, przepisy art. 3 ust. 9 w związku z art. 5 ust. 2 poprzez art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 32 ust. 1, art. 34 ust. 1-4, art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a bliżej określonego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001. Kwestie uregulowane w tych przepisach nie należą do właściwości organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, zakres której wyznacza przepis art. 83 prawa budowlanego. Podanie wniesione do organu niewłaściwego podlegało zatem przekazaniu zgodnie z właściwością. Z akt sprawy nie wynika, czy organ II instancji rozpoznał zażalenie małżonków Ł.

W skardze do sądu administracyjnego Stowarzyszenie [...] wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania. Wskazano, że po rozpoczęciu prac budowlanych kompetencję do podejmowania działań wobec obiektu mają tylko organy nadzoru budowlanego. Podstawą zgłoszonego wniosku były zatem przepisy art. 48 lub 50 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego w związku z art. 83 ust. 1 i art., 84 ust. 1 pkt 1 i 2 tego prawa. Natomiast w stosunku do dokonanego zgłoszenia Wojewoda nie może już podjąć żadnych działań.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu opisano przebieg postępowania i podtrzymano stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. Podkreślono, że strona we wniosku podnosiła zarzuty dotyczące nieprawidłowości w rozpoznaniu zgłoszenia dokonanego przez inwestora, wobec czego koniecznym było przekazanie pisma zgodnie z właściwością. Zarzucono także, że skarżące Stowarzyszenie nie ma legitymacji skargowej, albowiem nie legitymuje się stosownym pełnomocnictwem osoby będącej stroną postępowania a z postanowienia statutu nie wynika, że posiada ono legitymację do bycia stroną w przedmiotowym postępowaniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozważył, co następuje:

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga zarzut organu odwoławczego, dotyczący braku legitymacji skarżącego Stowarzyszenia do wniesienia skargi. Z dołączonego do akt Statutu Stowarzyszenia oraz odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego nr [...] wynika, że skarżące Stowarzyszenie ma osobowość prawną a do jego celów statutowych należy m. in. ochrona ludzi i środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym od źródeł technicznych, w tym przeciwdziałanie budowie i użytkowaniu urządzeń emitujących promieniowanie elektromagnetyczne. Status organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym może być różny, mogą one być stroną postępowania, gdy dotyczy ono ich interesu prawnego. Mogą także uczestniczyć w postępowaniu dotyczącym innych osób, zgodnie z regułami wskazanymi w art. 31 k.p.a. Przepis ten przewiduje możliwość wystąpienia przez organizację z wnioskiem o wszczęcie postępowania dotyczącego interesu prawnego innej osoby jak i z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w toczącym się już postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Należy podkreślić, że wbrew przekonaniu [...] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K., udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym nie odbywa się w oparciu o pełnomocnictwo a organizacja nie działa jako pełnomocnik strony, lecz jako podmiot na prawach strony. Jej sytuacja procesowa jest zatem zasadniczo inna niż sytuacja pełnomocnika i nie zależy od woli strony. Tryb inicjowania i przystępowania organizacji społecznej do postępowania reguluje przepis art. 31 § 2 k.p.a., a o wszczęciu postępowania lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w nim rozstrzyga w trybie postanowienia organ właściwy w sprawie.

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie nie doszło jeszcze do rozstrzygnięcia wskazanych kwestii. Złożone zostały dwa identycznie brzmiące wnioski, z których nie wynika status procesowy Stowarzyszenia. Wnioski te w pewnym zakresie zostały uznane za wykraczające poza właściwość rzeczową organu nadzoru budowlanego i przekazem innemu organowi w oparciu o art. 65 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 19 k.p.a., organy administracji przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Przepis art. 65 § 1 reguluje następstwa wniesienia podania do organu miejscowo lub rzeczowo niewłaściwego. Organ taki, uznawszy brak swej właściwości, nie jest uprawniony do podejmowania w sprawie jakichkolwiek rozstrzygnięć, w tym do badania legitymacji materialnoprawnej wnoszącego podanie w sprawie lub badania przesłanek do wszczęcia postępowania z inicjatywy organizacji lub dopuszczenia organizacji do udziału. Organ uznający się za niewłaściwy uprawniony jest wyłącznie do przekazania sprawy organowi właściwemu, do kompetencji którego należy dopiero podjęcie czynności w sprawie, łącznie z ustaleniem kręgu stron postępowania. Na postanowienie z art. 65 § 1 k.p.a. przysługuje zażalenie, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego. Należy zatem uznać, że podmiot, którego podanie zostało przekazane innemu organowi, legitymuje się interesem do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, na tym etapie badaniu sądu podlega bowiem zasadność przekazania a nie zasadność prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie. Przekazaniu podlega bowiem podanie, a nie sprawa. Jako adresat postanowienia o przekazaniu podania do organu właściwego, Stowarzyszenie ma legitymację, zarówno do złożenia zażalenia w toku instancyjnym, jak i do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Badając kwestię prawidłowości przekazania podania w zakresie zastrzeżeń do prawidłowości działań Prezydenta Miasta J., który nie wniósł sprzeciwu wobec zgłoszenia zamiaru realizacji przedmiotowej inwestycji, Sąd uznał zasadność zarzutów skargi. Zgodnie z art. 134 § 1 oraz art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), sąd nie jest związany żądaniami skargi i może stosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszeń prawa w stosunku do wszystkich aktów wydanych w granicach sprawy, jeżeli jest to konieczne do jej końcowego załatwienia. Z tego względu dopuszczane było objęcie przez Sąd kontrolą także postanowienia organu I instancji.

Należy zwrócić uwagę skarżącemu Stowarzyszeniu, że przekazaniu nie uległ cały wniosek. Jak wskazał organ I instancji, przekazanie dotyczyło tylko kwestii związanych z zarzutami, że inwestycja wymagała pozwolenia na budowę, natomiast powstała jedynie w oparciu o zgłoszenie, w pozostałym zakresie organ zadeklarował prowadzenie postępowania w sprawie. Ten tok nie podlega badaniu w niniejszym postępowaniu.

Przekazanie ze względu na brak właściwości rzeczowej musi wiązać się z precyzyjnym ustaleniem przez organ treści żądania wnoszącego podanie i określeniem, w konsekwencji, przedmiotu postępowania, tylko wówczas możliwe jest bowiem ustalenie organu rzeczowo właściwego do rozpoznania podania. Treści żądania organ nie może domniemywać, nie może także precyzować go wbrew wyraźnej woli strony. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego podał, że przekazanie następuje "w zakresie prawidłowości zajętego stanowiska przez Wydział Uia UM w J.". Przekonanie, że wnoszący wniosek domagają się podjęcia działań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej należy ocenić jako nieuprawnione. Treść złożonych wniosków nie uprawniała do jednoznacznego przyjęcia, że ich autorzy domagają się podjęcia działań w stosunku do Prezydenta Miasta czy wydania jakichś aktów przez Wojewodę jako organ wyższego stopnia. Mając ewentualne wątpliwości co do zakresu żądań zawartych w podaniach, organ winien był zawioskować o ich sprecyzowanie. Ewidentnie natomiast stanowisko swoje organ winien był zweryfikować wobec wniesionych zażaleń. W zażaleniach tych zgodnie strony stwierdzały, że mają pełną świadomość braku podstaw do prowadzenia postępowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i domagają się działań ze strony nadzoru budowlanego a swoje wnioski uznają za skierowane do organu właściwego. Utrzymanie w tej sytuacji przez organ II Instancji postanowienia o przekazaniu, wyłącznie z powołaniem się na fakt, że we wniosku strona powołała przepisy prawa budowlanego i rozporządzeń wykonawczych, które w przekonaniu organu nie mogą być podstawą jego działania, było w zupełności nieuprawnione. Oczywiście stanowisko wnoszącego podanie co do zasadności przekazania nie ma decydującego znaczenia, jeśli jest wadliwe i w istocie przepisy prawa nakazują kwalifikować żądanie w określony sposób. W niniejszej sprawie jednakże ani nie doszło do wskazania przedmiotu postępowania należącego do właściwości administracji architektoniczno-budowlanej, ani też zakres wskazany w postanowieniu o przekazaniu o takiej właściwości nie świadczy. Rację ma skarżące Stowarzyszenie, że upływ terminu do wniesienia przez organ administracji sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia zamiaru realizacji określonej inwestycji, zamyka drogę do podejmowania działań przez organy właściwe w sprawie zgłoszenia. Konsekwencja taka wynika z regulacji art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm.) a prawidłowość stanowiska skarżącego w tym zakresie nie budzi wątpliwości. Wobec powyższych okoliczności Sąd uznał, że zaskarżonym postanowieniem zaakceptowano przekazanie Wojewodzie Śląskiemu wniosku o nieokreślonym żądaniu i wbrew wyraźnemu stanowisku stron, co narusza przepis art. 65 § 1 k.p.a.

Wskazać też należy [...] Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym I instancji przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewidują uprawnienia organu administracji do żądania zasądzenia zwrotu kosztów postępowania, bez względu na wynik sprawy.

Mając na względzie podane argumenty, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1c w związku z art. 134 § 1 i art. 135 oraz art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. O zwrocie kosztów postępowania skarżącemu postanowiono zgodnie z art. 200, 205 § 1 i 209 powołanej ustawy.

[Powrót do listy](#)

Powered by SoftProdukt