IV SA 1040/96 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

z dnia 25 marca 1998 r.

IV SA 1040/96

**Spis treści**

1. TEZA 1
2. Skład orzekający
3. Uzasadnienie faktyczne
4. Uzasadnienie prawne

TEZA aktualna

Stosownie do art. 10 kpa organ administracji obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym studium postępowania, w tym również dotyczącym wydawania postanowień na podstawie art. 106 kpa.

Wydanie postanowienia na podstawie art. 106 kpa bez zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu bez jej winy stanowi określoną w art. 145 § 1 pkt 4 kpa przesłankę wznowienia postępowania w odpowiednim zakresie, tj. w tej części postępowania, która dotyczyła rozpoznania sprawy w trybie art. 106 kpa.

UZASADNIENIE

**Skład orzekający**

Przewodniczący: sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz (spr.).

Sędziowie NSA: Wiesław Rauk, Bożena Walentynowicz.

Protokolant: apl. prok. M. Charemska.

**Uzasadnienie faktyczne**

Mieszkańcy wsi B. wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na postanowienie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 11 maja 1996 r. utrzymujące w mocy postanowienie Wojewody z dnia 26 lipca 1995 r. opiniujące pozytywnie warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji paliw płynnych na działce w B.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia podano, co następuje:

Postanowieniem z dnia 26 lipca 1995 r. Wojewoda zaopiniował pozytywne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji paliw płynnych na działce w B., której właścicielem jest Artur M. zamieszkały w G.

Strony wnoszą o uchylenie postanowienia Wojewody i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Powodem zażalenia jest znaczne opóźnienie w dostarczeniu ww. postanowienia stronom postępowania oraz niedoręczenie opracowań dotyczących terenu i planowanej stacji, na podstawie których wydano pozytywną opinię.

Ponadto strony podnoszą zarzut formalny uznając za niewystarczający podpis pod postanowieniem dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego.

Jako zarzuty merytoryczne strony podnoszą fakt pozwolenia na wykorzystanie czasowe zbiorników jednopłaszczowych, dopuszczenie odprowadzania wód opadowych do cieków powierzchniowych oraz mało precyzyjne sformułowane działanie inwestora na wypadek nadzwyczajnego zagrożenia środowiska.

Znaczne opóźnienie w dostarczeniu ww. postanowienia stronom nie zamknęło możliwości uczestniczenia tychże w postępowaniu administracyjnym, czego przykładem jest choćby powyższe zażalenie.

Odpowiadając na zarzut niedoręczenia stronom opracowań merytorycznych informuje się, iż "nie ma w zwyczaju przesyłania takich opracowań". Są one udostępnione stronom do wglądu w urzędzie prowadzącym postępowania administracyjne. Wynika to m.in. z ograniczonej ilości egzemplarzy opracowań.

Zarzuty formalne dotyczące postanowienia są nietrafne, gdyż Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego działał z upoważnienia Wojewody i jego podpis należy traktować w tej sprawie jako równoważny podpisowi Wojewody.

Odprowadzanie wód opadowych po podczyszczeniu, do ścieków powierzchniowych po uprzednim określeniu ich składu i ładunku zanieczyszczeń oraz po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego jest dopuszczalne i często praktykowane.

Punkt 13 postanowienia stwierdza, iż należy zaprojektować i wykonać zabezpieczenia na wypadek wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, do których można zaliczyć specjalne urządzenia jak również odpowiednie działania organizacyjne. Nie można w jednym punkcie postanowienia sprecyzować wszystkich działań dotyczących nadzwyczajnych zagrożeń środowiska.

Dopuszczenie do eksploatacji zbiorników jednopłaszczowych, fabrycznie nowych z aktualnym atestem wytrzymałości w opisanych warunkach hydrogeologicznych jest możliwe. Budowa geologiczna i warunki hydrogeologiczne w dokumentacji oraz głębokość posadowienia i zabezpieczenie geomembraną pozwalają na bezpieczną eksploatację zbiorników jednopłaszczowych. Ponadto w tym samym postanowieniu podany jest 3-letni okres eksploatacji tych zbiorników, po czym nastąpi wymiana na dwupłaszczowe.

Skarżący kwestionują zaskarżoną decyzję wnosząc o jej uchylenie oraz o uchylenie postanowienia organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu skargi podnosi się, iż Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 2 stycznia 1996 r. uchyliło decyzję organu I instancji z dnia 2 października 1995 r. ustalając warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę tymczasowej stacji paliw płynnych na działce w B. uznając m.in., iż nie zapewniono stronom czynnego udziału w postępowaniu jak też postanowienie Wojewody z dnia 26 lipca 1995 r. opiniujące sprawę pozytywnie było wydane w oparciu o ocenę oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko sporządzone we wrześniu 1994 r. tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzaju inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 52, poz. 248). Zdaniem skarżących po zmianie przepisów winna być sporządzona nowa ocena oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko uwzględniająca aktualny stan prawny.

Skarga zarzuca dopuszczenie do czasowego wykorzystania zbiorników jednopłaszczowych z zobowiązaniem inwestora do ich wymiany po upływie trzech lat, co jest niezrozumiałe wobec tego, że jest to inwestycja tymczasowa do czasu rozpoczęcia prac pracy budowie obwodnicy m. B. mających się rozpocząć po 2000 roku.

Według posiadanych przez skarżących wiadomości przy budowie nowych stacji paliw nie dopuszcza się nawet czasowego użytkowania zbiorników jednopłaszczowych. Postanowieniem Wojewody dopuszcza się zastosowanie nie tylko nowych zbiorników jednopłaszczowych, ale także używanych po uzyskaniu świadectwa Urzędu Dozoru Technicznego.

W postanowieniu organu II instancji odniesiono się tylko do możliwości zastosowania nowych zbiorników, nie ustosunkowując się do podniesionego w zażaleniu zarzutu dopuszczenia użytkowania zbiorników używanych.

Działka leży na złożach żwirów wodonośnych w bezpośrednim sąsiedztwie kilku gospodarstw. Dopuszczenie do odprowadzenia wód opadowych do wód powierzchniowych zdaniem skarżących w tym stanie rzeczy jest niedopuszczalne.

Ponadto nieprecyzyjnie i ogólnikowo określono obowiązki inwestora na wypadek nadzwyczajnego zagrożenia środowiska.

Nie zapewniono stronom możliwości aktywnego udziału w prowadzonym postępowaniu, bowiem nie doręczono opracowanej oceny oddziaływania przedmiotowej inwestycji na środowisko oraz opracowania z przeprowadzonych badań geologicznych.

W postępowaniu nie brał udziału Wiesław M. właściciel działki nr ew. 11 leżącej w sąsiedztwie planowanej inwestycji.

Zaskarżona decyzja nie została doręczona stronom, które brały udział w dotychczasowym postępowaniu tj. Stanisławowi i Bogusławie S., Alicji K., Barbarze S., Kazimierzowi K. i Janowi D.

Wbrew stanowisku Ministra w ocenie skarżących powinny być doręczone wszystkie opinie sporządzone w toku postępowania. Niezrozumiały jest argument o braku wystarczającej ilości egzemplarzy opracowań. Nie jest spełnieniem warunku udziału stron w postępowaniu udostępnienie tych opracowań w lokalu organu prowadzącego postępowanie. Przy opracowaniach liczących kilkadziesiąt stron nie jest możliwe szczegółowe zapoznanie się z nimi w lokalu organu.

W odpowiedzi na skargę wnosi się o jej oddalenie wyjaśniając, iż podniesione w skardze zarzuty pokrywają się z argumentami zawartymi w zażaleniu na postanowienie organu I instancji i zostały omówione w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia.

**Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 10 kpa organ administracji obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym studium postępowania, w tym również dotyczącym wydawania postanowień na podstawie art. 106 kpa.

Zaskarżone w niniejszej sprawie postanowienie zostało wydane na podstawie art. 106 § 5 kpa na wniosek organu administracji właściwego do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy podziemnej stacji paliw płynnych. Przepis art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) przewiduje bowiem, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, do jakich zalicza się stacje paliw płynnych wymagają uzgodnienia z wojewodą i właściwym państwowym terenowym inspektorem sanitarnym.

W postępowaniu dotyczącym wydania zaskarżonego postanowienia powinny uczestniczyć w charakterze strony wszystkie osoby, które mają interes prawny w rozstrzyganiu sprawy decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego.

W skardze zarzuca się, iż w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego postanowienia nie brali udziału wszyscy właściciele nieruchomości sąsiadujących z przedmiotową inwestycją, a w szczególności skarżący Wiesław M. i Barbara S., przy czym Wiesław M. nie został w ogóle dopuszczony do udziału w postępowaniu, zaś jak wynika z dokumentacji zgromadzone w aktach sprawy w toku postępowania uczestniczyli Barbara S. i Marian S., zaś zaskarżone postanowienie jest adresowane tylko do Mariana S.

W związku z pytaniem Sądu skierowanym do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa co do podniesionej w skardze kwestii niezapewnienia udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie wszystkich osób, którym służy przymiot strony, organ ten wyjaśnił, iż ustalenie, kto powinien brać udział w postępowaniu jako strona należy do organu właściwego do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wprawdzie słusznie organ naczelny zauważył, iż w pierwszym rzędzie obowiązek ustalenia stron postępowania spoczywa na organie prowadzącym postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jednakże skutki wadliwych ustaleń w tym zakresie organu gminy, obciążają również organ wydający postanowienie na podstawie art. 106 kpa.

Po wejściu bowiem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), która w art. 61 pkt 2 zmienia art. 126 kpa w ten sposób, iż wprowadza możliwość wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego ostatecznym postanowieniem w razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 145 § 1 kpa, wydanie postanowienia na podstawie art. 106 kpa bez zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu bez jej winy stanowi określoną w art. 145 § 1 pkt 4 kpa przesłankę wznowienia postępowania w odpowiednim zakresie, tj. w tej części postępowania, która dotyczyła rozpoznania sprawy w trybie art. 106 kpa.

Skoro zatem w niniejszej sprawie, co jest niesporne, zaskarżone postanowienie zostało wydane bez zapewnienia możliwości czynnego udziału skarżącym Wiesławowi M. i Barbarze S., zachodzi określona w art. 22 ust. 1 pkt 1 i 2 ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym podstawa do uchylenia zaskarżonego postanowienia. Bez znaczenia dla sprawy pozostają okoliczności, iż to organ Gminy, a nie organ orzekający w sprawie, ustalił wadliwie krąg osób będących stronami postępowania w sprawie.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż treść przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.) zgodnie z którymi rozstrzygnięcia organów administracji rządowej i organów gminy nie mogą naruszać wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących ochrony środowiska wymaga, aby opinia organu właściwego w sprawach ochrony środowiska w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawierała stanowisko co do zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącymi ochrony środowiska.

W niniejszej sprawie w decyzji organu pierwszej instancji w pkt 1 podaje się jedynie, iż "warunki zabudowy i zagospodarowania terenu winny być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego gminy B.", w tym postanowieniu jak też w postanowieniu organu odwoławczego brak jest jednak stwierdzenia, czy organ opiniujący uznaje zgodność przedmiotowej inwestycji z obowiązującym planem.

Strona skarżąca zarzuciła ponadto, iż ocena oddziaływania na środowisko została sporządzona przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 52, poz. 284), zaś po wejściu w życie tego rozporządzenia należało sporządzić nową ocenę. Jak wynika z akt sprawy została sporządzona ocena uzupełniająca, jednakże ani w zaskarżonym postanowieniu, ani też w odpowiedzi na skargę organ naczelny nie ustosunkował się do tego, czy po sporządzeniu oceny uzupełniającej, całość dokumentacji dotyczącej przedmiotowej oceny odpowiada wymogom określonym w cyt. rozporządzeniu z dnia 13 maja 1995 r.

Brak jest również ustosunkowania się przez organ orzekający do podniesionego przez skarżących zarzutu dopuszczenia do użytkowania używanych zbiorników na paliwo płynne.

Reasumując należy stwierdzić, iż poza słusznością zarzutu dotyczącego niezapewnienia udziału w postępowaniu wszystkich osób, którym służy przymiot strony (art. 145 § 1 pkt 4), organ orzekający nie wyjaśnił wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności (art. 7, 75 § 1 i 77 § 1 kpa) a w szczególności zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w aspekcie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska jak też nie ustosunkował się do wszystkich podniesionych przez stronę skarżącą zarzutów, co stanowi istotne naruszenie art. 107 § 4 kpa w zw. z art. 126 kpa.

Mając na uwadze powyższe Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku z mocy art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 i 3 cyt. ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 55 ust. 1 tej ustawy.

*Źródło: zbiory sądów administracyjnych.*