IV SA 1695/97 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie

z dnia 30 grudnia 1999 r.

IV SA 1695/97

**Spis treści**

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

TEZA aktualna

Akty prawne wydawane na podstawie art. 106 kpa, niezależnie od tego, czy przepis prawa wymaga opinii, zgody czy też uzgodnienia lub stanowiska, stanowią rozstrzygnięcie o charakterze decyzyjnym. Postanowienie wydawane na podstawie art. 106 kpa stanowi element głównego rozstrzygnięcia sprawy następującego już w formie decyzji administracyjnej. Ponieważ postępowanie prowadzone na podstawie art. 106 kpa jest elementem postępowania administracyjnego prowadzonego w danej sprawie, mają do niego zastosowanie w szczególności takie przepisy kpa, jak art. 7 wymagający, aby sprawa była szczegółowo wyjaśniona, i art. 10 kpa zapewniający stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W postępowaniu tym ma również zastosowanie przepis art. 81 kpa.

UZASADNIENIE

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Edward Warzocha.

Sędziowie NSA: Tadeusz Cysek, Alicja Plucińska-Filipowicz (spraw.).

Protokolant: Zofia Gąsiorowska.

**Uzasadnienie faktyczne**

Skargę na postanowienie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 17 lipca 1997 r. utrzymujące w mocy postanowienie Wojewody z dnia 25 marca 1997 r. o uzgodnieniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji paliw w K. przy A. wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego mieszkańcy budynku znajdującego się w sąsiedztwie projektowanej inwestycji.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia stwierdzono, iż lokalizacja stacji paliw jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś ze sporządzonej przez rzeczoznawców z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Oceny oddziaływania na środowisko wynika w szczególności, że usytuowanie inwestycji "przy zastosowaniu odpowiednich rozwiązań technicznych i technologicznych nie wpłynie negatywnie na stan środowiska w rejonie planowanej inwestycji".

Skarżący kwestionując powyższe postanowienie zarzucili naruszenie w sprawie:

1) art. 7 i 8 kpa poprzez niepełne wyjaśnienie stanu faktycznego,

2) art. 11 i art. 124 kpa poprzez niewłaściwe wyjaśnienie przesłanek do wydania postanowień organów pierwszej i drugiej instancji oraz nienależyte uzasadnienie faktyczne tych postanowień, w szczególności postanowienia organu pierwszej instancji,

3) art. 28 kpa i art. 40 kpa poprzez niezawiadomienie wszystkich zainteresowanych w sprawie współwłaścicieli sąsiedniej nieruchomości.

Usytuowanie przedmiotowej inwestycji w bliskim sąsiedztwie bloków mieszkalnych w ocenie skarżących stanowi poważne utrudnienie i ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości przez nich użytkowanej. O fakcie sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko skarżący dowiedzieli się dopiero z uzasadnienia postanowienia organu odwoławczego. Nie wspomniano o istnieniu tej opinii w uzasadnieniu postanowienia pierwszoinstancyjnego. Stosownie natomiast do wymogów art. 7, 8 i 9 kpa strony winny być powiadamiane o zebranym materiale dowodowym w celu umożliwienia im złożenia zarzutów. Gdyby skarżący wcześniej wiedzieli o tej opinii i wynikających z niej wnioskach, wystąpiliby o dopuszczenie dowodu z "opinii innego eksperta lub też niezależnego biegłego". Według skarżących niepowiadomienie ich o wszystkich dowodach stanowi naruszenie zasady jawności postępowania.

W odpowiedzi na skargę wnosi się o jej oddalenie wyjaśniając, iż podstawę materialnoprawną wydania zaskarżonego postanowienia stanowi przepis art. 40 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415). Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla budowy stacji paliw zostały uzgodnione w oparciu o ocenę oddziaływania na środowisko sporządzoną przez rzeczoznawcę z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Spełnienie wymogów wskazanych w tej ocenie gwarantuje ochronę środowiska. Zarzut dotyczący nieuwzględnienia w postępowaniu wszystkich zainteresowanych osób jest nietrafnie skierowany do Wojewody, który nie jest organem wszczynającym postępowanie, natomiast w tym postępowaniu wyraża jedynie swoją opinię w formie postanowienia. Ponadto strona skarżąca otrzymała postanowienie i mogła się zapoznać z dokumentami sprawy w siedzibie organu pierwszej instancji. Skoro z tej możliwości strona nie skorzystała, skarga jest nieuzasadniona.

Na zapytanie Sądu, na jakiej podstawie skarżący zostali uznani za strony postępowania, organ odwoławczy wyjaśnił, iż opierał się na ustaleniach organu gminy wydającego decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, który obowiązany jest ustalić krąg podmiotów mających w rozumieniu art. 28 kpa przymiot strony. Z informacji organu wynika ponadto, iż inwestor odstąpił od realizacji inwestycji w przedmiotowym miejscu.

Strony powiadomione o terminie rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie wzięły w niej udziału.

**Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

W pierwszym rzędzie Sąd rozważył, czy zachodzą przesłanki do rozpoznania sprawy, czy też, z uwagi na informację organu o odstąpieniu przez inwestora od realizacji inwestycji istnieją podstawy do umorzenia postępowania. Z uwagi na to, iż zaskarżone postanowienie pozostaje w obrocie prawnym (nie zostało uchylone przez organ ani też w innym trybie usunięte z obrotu prawnego), a skarga nie została cofnięta, Sąd przyjął, iż należy sprawę rozpoznać i rozstrzygnąć.

Poddając analizie treść podniesionych przez skarżących zarzutów oraz materiał zgromadzony w aktach sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż zaskarżone postanowienie zostało wydane z naruszeniem przepisów procedury administracyjnej mającym istotny wpływ na wynik sprawy.

Zaskarżone w niniejszej sprawie postanowienie zostało wydane na podstawie art. 106 kpa. Należy w związku z tym zauważyć, iż przepis art. 106 kpa zawiera w swej treści jedną z tych regulacji postępowania administracyjnego, których związki z prawem materialnym są szczególnie silne, nawiązując zwłaszcza wprost do prawa materialnego (w rozpatrywanej sprawie do przepisu art. 40 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), obejmując tylko te sytuacje, w których przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Prawo materialne decyduje więc o sytuacjach, w których ten przepis będzie miał zastosowanie. Chodzi tu o obowiązek współdziałania organów administracji wynikający z konkretnej normy prawa materialnego. Działanie każdego ze współdziałających organów ma znaczenie materialne i stanowi część rozstrzygnięcia przyjętego w danej sprawie. To właśnie materialnoprawna istota współdziałania wyznacza charakter aktów administracyjnych podejmowanych w ramach współdziałania. Z materialnego punktu widzenia akty prawne wydawane na podstawie art. 106 kpa, niezależnie od tego, czy przepis prawa wymaga opinii, zgody czy też uzgodnienia lub stanowiska, stanowią rozstrzygnięcie o charakterze decyzyjnym, o czym świadczy zwłaszcza usytuowanie art. 106 kpa w rozdziale 7 kpa pt. "Decyzje". Postanowienie wydawane na podstawie art. 106 kpa stanowi element głównego rozstrzygnięcia sprawy następującego już w formie decyzji administracyjnej. Status postanowień, o których mowa, wzmacnia przepis art. 106 § 4 kpa przewidujący możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wydaniem postanowienia.

Ponieważ postępowanie prowadzone na podstawie art. 106 kpa jest elementem postępowania administracyjnego prowadzonego w danej sprawie, mają do niego zastosowanie w szczególności takie przepisy kpa, jak art. 7 wymagający, aby sprawa była szczegółowo wyjaśniona, i art. 10 kpa zapewniający stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania. W postępowaniu tym ma również zastosowanie przepis art. 81 kpa stanowiący, iż organ administracji może uznać okoliczność faktyczną za udowodnioną, jeżeli strona miała możność wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów.

Jak wynika z akt sprawy, zasadny jest zarzut skargi, iż skarżący o fakcie oparcia zaskarżonego rozstrzygnięcia (uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania dla przedmiotowej inwestycji) na sporządzonej przez rzeczoznawcę ocenie oddziaływania na środowisko dowiedzieli się dopiero z treści uzasadnienia postanowienia organu drugiej instancji. Powołany przez organ w odpowiedzi na skargę argument, iż skarżący mogli sami udać się do siedziby organu pierwszej instancji i zapoznać z dokumentami sprawy w żadnej mierze nie przemawia za bezzasadnością zawartych w skardze zarzutów. Treść przepisu art. 81 wymaga, aby organ administracji przynajmniej powiadomił stronę o zgromadzonym materiale dowodowym oraz o tym, w jakim czasie i miejscu strona może się z zebranymi dowodami zapoznać, jak też wypowiedzieć się co do przeprowadzonych dowodów. Niewątpliwie naruszenie tego przepisu, występujące w rozpatrywanej sprawie, miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Już tylko powyższa okoliczność uzasadnia uchylenie postanowień organów obu instancji wydanych w niniejszej sprawie, dlatego też Sąd uznał za zbędne ustosunkowanie się do pozostałych kwestii podnoszonych przez stronę skarżącą. Należy jednak zauważyć, iż również organ współdziałający na podstawie art. 106 kpa powinien zwrócić szczególną uwagę na krąg podmiotów uczestniczących w sprawie w charakterze strony, jak też zapewnienie wszystkim stronom prawa czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 kpa), naruszenie bowiem tego przepisu skutkuje wznowieniem postępowania zakończonego postanowieniem wydanym w tym trybie (art. 145 § 1 pkt 4 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 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 55 ust. 1 tej ustawy.

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*