

Radom, dnia 01.04.2015r.

Znak: SKO.ZP.35.596.2015



DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu w składzie:

- 1/ Marcin Kucharski – przewodniczący składu orzekającego, sprawozdawca
- 2/ Maria Zając – członek etatowy,
- 3/ Barbara Makulska – członek etatowy,

działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego /j. t. Dz. U. z 2013r. poz. 267 ze zm./, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym odwołań: Państwa Anny i Michała Czekalskich, Pani Janiny Kęska, Pani Sylwii Głogowskiej od decyzji Wójta Gminy Zakrzew nr 36c.2014 z dnia 10.02.2015r. znak: FEIT.6733.36c.2014, ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym dla inwestycji zamierzonej przez PGN Sp. z o.o. Oddział w Warszawie Zakład Gazowniczy Radom – 26-600 Radom, ul. Gazowa 11/13 polegającej na: przebudowie gazociągu średniego ciśnienia z projektowaną lokalizacją po śladzie istniejącego gazociągu w obrębie nieruchomości położonej na działkach o nr ew. 1, 157, 164, 163, 162/1, 162/2, 162/3, 161, 160/1, 160/2, 159/1, 393, 541 w miejscowości Bielicha w gminie Zakrzew, powiat radomski woj. mazowieckie – orzeka – uchyla zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazuje do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Zakrzew decyzją nr 36c.2014 z dnia 10.02.2015r. znak: FEIT.6733.36c.2014, ustalił lokalizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym dla inwestycji zamierzonej przez PGN Sp. z o.o. Oddział w Warszawie Zakład Gazowniczy Radom – 26-600 Radom, ul. Gazowa 11/13 polegającej na: przebudowie gazociągu średniego ciśnienia z projektowaną lokalizacją po śladzie istniejącego gazociągu w obrębie nieruchomości położonej na działkach o nr ew. 1, 157, 164, 163, 162/1, 162/2, 162/3, 161, 160/1, 160/2, 159/1, 393, 541 w miejscowości Bielicha w gminie Zakrzew, powiat radomski woj. mazowieckie

W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji podał, że przeprowadzona w niniejszej sprawie, stosownie do wymogu art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 27.03.2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz analiza stanu faktycznego i prawnego terenu lokalizacji inwestycji pozwala

stwierdzić, że projektowana inwestycja stanowi rozbudowę istniejącej już sieci w terenach strefy osadniczej i nie narusza ona przepisów prawa oraz wymagań w zakresie ładu przestrzennego, walorów ekonomicznych przestrzeni, jak również walorów architektonicznych i krajobrazowych.

Odwołania od powyższej decyzji wnieśli w ustawowym terminie Państwo Anna i Michał Czekalscy, Pani Janina Kęska, Pani Sylwia Głogowska. Zarzuty złożonych odwołań sprowadzają się do braku zgody Skarżących na lokalizację planowanej inwestycji (gazociągu) na ich nieruchomościach.

Organ pierwszej instancji nie znalazł podstaw do zastosowania przepisu art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego i odwołanie wraz z aktami sprawy przekazał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu (zwanego dalej „Kolegium”).

Kolegium rozpoznając sprawę ustaliło i zważyło, co następuje:

Postępowanie w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z przepisem art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /j. t. Dz. U. z 2015r., poz. 199/- zwanej dalej „ustawą”, wszczyna się na wniosek inwestora.

W dniu 05.12.2014r. wpłynął do organu pierwszej instancji wniosek Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. z dnia 03.12.2014r. o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na modernizacji i przebudowie gazociągu na gazociąg o śr. 63PE średnie ciśnienie, dla działek o numerach ewidencyjnych 11/1, 17/1, 157, 163, 162/1, 164, 162/2, 162/3, 161, 160/2, 160/1, 159/1, 393, 541, 167/3.

Kolegium stwierdza, iż powyższy wniosek wymaga sprecyzowania i uzupełnienia. Powinien on dokładnie określać na czym ma polegać modernizacja i przebudowa jak należy się domyślać istniejącego gazociągu. Z części opisowej i graficznej wniosku nie wynika w sposób bezsporny, czy planowana modernizacja i przebudowa gazociągu przebiegać będzie w całości dotychczasowym śladem gazociągu. Z załączonych do wniosku warunków technicznych wynika, że na odcinku A-B i C-D inwestycja ma być zrealizowana po istniejącej trasie (bez zmiany lokalizacji), natomiast na odcinku B-C prawdopodobnie nie będzie się pokrywała z istniejącą trasą. Na mapie stanowiącej załącznik graficzny do wniosku inwestor powinien wyraźnie oznaczyć i opisać jak obecnie przebiega istniejący gazociąg oraz jaki jest jego planowany przebieg, czy na całej długości po istniejącym śladzie, czy też w części po nowym. Wszystkie te dane są niezbędne dla prawidłowego określenia rodzaju inwestycji, gdyż może tu chodzić zarówno o przebudowę jak i budowę na pewnych odcinkach.

Mając powyższe na uwadze, w ponownym postępowaniu należy uzupełnić wniosek, ze zwróceniem uwagi aby część opisowa wniosku była zgodna z jego

wszystkimi załącznikami graficznymi. Dopiero prawidłowo opracowany wniosek może być podstawą do prowadzenia postępowania, a także pozwoli jednoznacznie przesądzić o rodzaju i charakterze zamierzonej inwestycji (budowa, przebudowa, rozbudowa).

Ponadto Kolegium stwierdza, że we wniosku jako teren inwestycji inwestor wskazał działki nr 11/1, 17/1, 157, 163, 162/1, 164, 162/2, 162/3, 161, 160/2, 160/1, 159/1, 393, 541, 167/3, natomiast w zaskarżonej decyzji oraz jej projekcie wskazano (ustalono) lokalizację inwestycji celu publicznego na działkach nr 1, 157, 164, 163, 162/1, 162/2, 162/3, 161, 160/1, 160/2, 159/1, 393, 541. Zatem zaskarżona decyzja jest niezgodna w tym zakresie z wnioskiem inwestora, który jak wynika z akt sprawy nie został przez niego zmodyfikowany w trakcie postępowania, gdyż wskazuje działkę nr 1, której brak jest we wniosku, a pomija działki nr 11/1, 17/1, 167/3 wskazane we wniosku jako teren planowanej inwestycji. Jak słusznie wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 09.09.2009r. sygn. akt VIII SA/Wa 7/09 (LEX nr 564153): „Organ administracji związany jest wnioskiem inwestora co do rodzaju planowanej inwestycji, jej wielkości i położenia.”

Organ jest związany zakresem złożonego wniosku, co wynika z istoty ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na potrzeby konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Innymi słowy podstawą rozstrzygnięcia jest opis inwestycji zawarty we wniosku wraz z jego załącznikami. Zgodnie bowiem z regulacją art. 52 ust. 1 ustawy ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Przekładając powyższe rozważania na stan przedmiotowej sprawy – w ocenie Kolegium – organ pierwszej instancji nie dokonał należytych ustaleń co do zakresu wniosku inwestora, nie zważając na zasadę, iż żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego określa przedmiot tego postępowania. Kwestia ta wymaga zatem wyjaśnienia przez organ pierwszej instancji w ponownym postępowaniu.

Uzasadnione zastrzeżenia Kolegium budzą także działania organu pierwszej instancji związane z ustaleniem stron przedmiotowego postępowania oraz doręczania im pism w sprawie, w tym zaskarżonej decyzji. Z dokumentacji zgromadzonej w sprawie nie wynika w sposób jednoznaczny, kogo i dlaczego organ pierwszej instancji uznał za strony postępowania. Organ pierwszej instancji powinien sporządzić wykaz stron postępowania (czego nie uczynił), wskazując w nim podmioty, którym przyznał taki status, ich dane adresowe oraz do której konkretnie działki posiadają tytuł prawny. Przedmiotowy wykaz powinien być odpowiednio udokumentowany np. przez aktualne wypisy z rejestru gruntów, a w przypadku ewentualnego ustalenia w trakcie postępowania, że osoba, której należało przyznać przymiot strony nie żyje,

to należy ustalić jej następców prawnych i włączyć ich do prowadzonego postępowania oraz odpowiednio to udokumentować.

Ustalenia dotyczące stron postępowania mieszczą się w zakresie stanu faktycznego danej sprawy. Zatem ustalenia te i ich ocena powinny znaleźć się w uzasadnieniu decyzji. W zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji nie odniósł się w sposób prawidłowy (szczegółowo) do okoliczności kogo i dlaczego uznał za strony postępowania, co narusza art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie wykazanie w decyzji sposobu ustalenia stron postępowania jest wadą decyzji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 06.03.2013r., sygn. akt VIII SA/Wa 915/12, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej na <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wprawdzie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji organ pierwszej instancji stwierdził, że: „Stosownie do wymagań przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, ustalono zakres stron postępowania w oparciu o aktualny wypis z rejestru gruntów prowadzony przez administratora Starostwo Powiatowe, Wydział Geodezji dla działek nr 17/1, 157, 164, 163, 162/1, 162/2, 162/3, 161, 160/1, 160/2, 159/1, 393, 541. Właściciele gruntów na trasie projektowanej inwestycji byli powiadamiani na każdym etapie postępowania.”, to jednak w świetle przekazanej dokumentacji nie można tego stwierdzenia uznać za prawidłowe i wyczerpujące, gdyż np.:

1. działka nr 17/1 nie została wymieniona w sentencji zaskarżonej decyzji jako teren planowanej inwestycji, jest działka nr 1, a ponadto (jak wskazano powyżej) we wniosku jako teren planowanej inwestycji określono jeszcze działki nr 11/1 i 167/3;
2. zaskarżona decyzja została doręczona jeszcze innym osobom niż właściciele ww. działek wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, tj. Grzegorz Rdzanek (167/3), Anna Galardos (165), Mirosław Janas (12), Kamila Kołodziejska (169/8), Artur Maroszek (437), Józef Świerczyński (166) – organ nie wyjaśnił dlaczego tak uczynił, czy przyznał im przymiot strony;
3. zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 10.12.2014r. wysłane zostało między innymi do: Zenona Świerczyńskiego, Haliny Hotyńskiej, Mariusza i Justyny Kołodziejskiej, Elżbiety i Kazimierza Opilowskiego, Anety Czerskiej – dalsza korespondencja w sprawie nie była kierowana do tych osób;
4. w aktach sprawy brak jest potwierdzenia, że zawiadomienie o wszczęciu postępowania i zaskarżona decyzja zostały doręczone Pani Aleksandrze Kotlarskiej - właściciel działki nr 393 (zgodnie z informacją z rejestru gruntów znajdującą się w aktach) oraz Panu Janowi Wielochowskiemu - właściciel działki nr 541 (zgodnie z informacją z rejestru gruntów znajdującą się w aktach).

Kolegium pragnie także przypomnieć organowi pierwszej instancji, że zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.

Powyższe wskazania dają podstawę do stwierdzenia, że strony przedmiotowego postępowania zostały ustalone nieprawidłowo. Kwestia ta wymaga ponownych ustaleń przez organ pierwszej instancji i odpowiedniego udokumentowania oraz zapewnienia wszystkim stronom czynnego udziału na każdym etapie postępowania oraz doręczania im pism w sprawie zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 53 ust. 1 ustawy.

Należy także zauważyć, iż organ pierwszej instancji po przeprowadzeniu postępowania - przed wydaniem zaskarżonej decyzji, nie powiadomił stron o prawie do wypowiedzenia się co do zebranego materiału i przeprowadzonych dowodów i nie określił stronom stosownego terminu na realizację tego prawa co zdaniem Kolegium stanowi naruszenie art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego określającego zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu.

Z uwagi na to, iż organ pierwszej instancji zobowiązany będzie przeprowadzić ponowne postępowanie w przedmiotowej sprawie z udziałem wszystkich prawidłowo ustalonych stron postępowania, które będą mogły składać w sprawie nowe wnioski i zastrzeżenia oraz żądać przeprowadzenia nowych czynności dowodowych, a także z uwagi na wskazane powyżej wątpliwości i rozbieżności dotyczące rodzaju oraz terenu planowanej inwestycji, Kolegium na obecnym etapie postępowania odstąpiło od merytorycznej oceny zaskarżonej decyzji w pozostałym zakresie.

Niezależnie od powyższego Kolegium pragnie zwrócić uwagę organowi pierwszej instancji, że znajdujące się aktach sprawy pełnomocnictwo Pani Jadwigi Sienickiej do reprezentowania Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. ważne jest do dnia 31.12.2014r. Ponadto załącznik graficzny zaskarżonej decyzji został sporządzony na kserokopii mapy nie potwierdzonej za zgodność z jej oryginałem.

Mając na względzie wskazane braki i wady Kolegium stwierdza, że w toku przeprowadzonego postępowania doszło do naruszenia przepisów postępowania (art. 7, 10, 77 § 1, 80 i 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego), które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Z uwagi na charakter i zakres tych naruszeń nie można ich naprawić w trybie art. 136 Kodeksu postępowania administracyjnego, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Wobec powyższego Kolegium na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego orzekło jak w sentencji decyzji.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy rzeczą organu pierwszej instancji będzie uwzględnienie wytycznych zawartych w uzasadnieniu niniejszej decyzji i dopiero w oparciu o prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny wydanie rozstrzygnięcia w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów odwołań, należy wyjaśnić Skarżącym, wobec podnoszonego przez nich argumentu, iż nie wyrażają oni zgody na realizację inwestycji na należących do nich działkach, jaką rolę odgrywa decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w całym procesie inwestycyjnym, który w ostatecznym rezultacie ma upoważniać inwestora do wykonania zaplanowanego zamierzenia. Decyzja lokalizacyjna stanowi jedynie pierwszą fazę tego procesu, ma zapewnić zgodność inwestycji z ładem przestrzennym. Stanowi dla inwestora informację, czy konkretny cel publiczny w danym miejscu w ogóle może być zrealizowany bez naruszenia istniejącego ładu urbanistycznego. Co do zasady nie upoważnia jednak do realizacji inwestycji. Na etapie starania się o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego inwestor nie musi zatem posiadać żadnego prawa do dysponowania terenem, np. na cele budowlane. Ustawa nie stawia żadnych wymagań wobec podmiotu, występującego z wnioskiem o wydanie decyzji, stanowi jedynie, że ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 ustawy). Decyzja lokalizacyjna nie narusza również praw osób trzecich w tym sensie, że nie pozwala jeszcze inwestorowi na realizację jego zamierzenia. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm., dalej: p.b.), roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31. Większość zamierzeń inwestycyjnych, nie objętych wymogiem uzyskania pozwolenia na budowę, można realizować dopiero po dokonaniu zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Decyzja lokalizacyjna nie daje zatem prawnych podstaw do wykonania zamierzenia inwestycyjnego, a jedynie pozwala stwierdzić, że zaplanowany sposób realizacji celu publicznego nie narusza wymogów kształtowania ładu przestrzennego. Inwestor będzie mógł ją zatem zrealizować, ale tylko wówczas, gdy uzyska pozwolenie na budowę, przedstawiając projekt budowlany, spełniający wszystkie przepisane prawem wymogi. Istotnym jest, że na etapie starania się o wydanie pozwolenia na budowę inwestor będzie już musiał się legitymować tytułem prawnym do nieruchomości, bowiem przepisy stawiają wymóg przedłożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane - co wprost wynika z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b. O naruszeniu prawa właściciela można byłoby mówić zatem dopiero na etapie postępowania przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, jednakże na tym właśnie etapie przepisy prawa budowlanego przewidują

wymóg wykazania się tytułem prawnym do terenu, na którym inwestor zamierza realizować swój cel. Wówczas zatem znaczenie miałby brak zgody właściciela nieruchomości (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 12.02.2014r. sygn. akt II SA/Kr 1414/13, LEX nr 1502315 oraz z dnia 20.11.2014r. sygn. akt II SA/Kr 908/14, LEX nr 1601472).

Zaskarżona decyzja podlega jednak uchyleniu z innych przyczyn, nie wskazanych w odwołaniu.

Na decyzję niniejszą przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, Wydział VIII Zamiejscowy w Radomiu, 26-600 Radom, ul. Słowackiego 7. Skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Radomiu, ul. Żeromskiego 53, 26-600 Radom w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji Stronie. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działalności skarga dotyczy oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Otrzymują:

- 1/ podmioty według wykazu (w aktach)
- 2/ Wójt Gminy Zakrzew (Gmina Zakrzew)
26-652 Zakrzew - wraz z aktami sprawy,
- 3/ Urząd Gminy w Zakrzewie
26-652 Zakrzew - 1 egz. z prośbą o podanie do publicznej wiadomości
w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie gminy
- 4/ a/a – tablica ogłoszeń

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

mgr Barbara Makulska

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO

mgr Marcin Kucharski

CZŁONEK SAMORZĄDOWEGO
KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
w Radomiu

mgr Maria Zając

