

27.09.2017

Lublin, dnia 25 września 2017 r.

Znak: ZOA-VIII.7721.23.2017

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity w Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej k.p.a. w związku z art. 80 ust. 2 pkt 2 oraz art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity w Dz. U. z 2017 r. poz. 1332), zwanej dalej Prawem budowlanym - po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia „Nad Piwonią”, od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Parczewie z dnia 9 czerwca 2017 r., znak: PINB.7355/C/10/2013, odmawiającej uchylecia decyzji PINB w Parczewie z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: PINB.7355/P/2/2012, zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych polegających na budowie inwestycji: biogazownia o mocy 1,2 MW, zlokalizowanej na działkach nr 409 i 410 położonych w msc. Koczergi, gm. Parczew, zrealizowanej przez DGM Sp. z o. o., Wierzbówka 38, 21-200 Parczew,

- uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 946/16, uchylił decyzję Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 18 lipca 2016 r., znak: ZOA-XV.7721.14.2016 oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Parczewie z dnia 22 lutego 2016 r., znak: PINB.7355/C/10/2013, odmawiającą uchylecia decyzji PINB w Parczewie z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: PINB.7355/P/2/2012, zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych polegających na budowie inwestycji: biogazownia o mocy 1,2 MW, zlokalizowanej na działkach nr 409 i 410 położonych w m. Koczergi, gm. Parczew, zrealizowanej przez DGM Sp. z o. o., Wierzbówka 38, 21-200 Parczew, zrealizowanej przez DGM Sp. z o. o. Wierzbówka 38, 21-200 Parczew.

W powyższym wyroku WSA w Lublinie stwierdził, że ponownie rozpatrując sprawę organ nadzoru budowlanego winien ustalić czy prowadzone postępowanie wymagało udziału społeczeństwa i ewentualnie uznać Stowarzyszenie „Nad Piwonią” za stronę postępowania zgodnie z przesłanką zawartą w art. 44 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U z 2016 r. poz. 353 ze zm.), w przypadku oceny, że przedmiotowe postępowanie wymaga udziału społeczeństwa. Sąd wskazał również, iż organy nadzoru budowlanego obu instancji uchyliły się od oceny w swoich rozstrzygnięciach zasadności podnoszonej przez stronę tj. Stowarzyszenie „Nad Piwonią” przesłanki wznowienia określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Dodatkowo w uzasadnieniu w/w wyroku WSA w Lublinie stwierdził, iż organy nadzoru budowlanego dokonają ponownej wszechstronnej oceny niniejszej sprawy i w zależności od tej oceny podejmą stosowne rozstrzygnięcie, przy czym wezmą pod uwagę nieważność uchwały rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2010 r., nr XLVIII/299/2010, w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Rozpatrując sprawę ponownie pismem z dnia 26 kwietnia 2017 r., znak: PINB.7355/C/10/2013, organ I instancji zwrócił się do Urzędu Miejskiego w Parczewie z prośbą o przekazanie informacji dotyczącej zapisów ustaleń obecnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z terenu obejmującego działki nr ewid. 409 i 410 położone w msc. Koczergi gm. Parczew.

W dniu 27 kwietnia 2017 r., do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Parczewie wpłynęło pismo Burmistrza Parczewa z dnia 26 kwietnia 2017 r., znak: NP.6727.108.2017, przekazujące w/w dokumentację wraz z relacją.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Parczewie działając na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. decyzją z dnia 9 czerwca 2017 r., znak: PINB.7355/C/10/2013, odmówił uchylecia decyzji PINB w Parczewie z dnia 17 sierpnia 2012 r., znak: PINB.7355/P/2/2012, zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych polegających na budowie inwestycji: biogazownia o mocy 1,2 MW, zlokalizowanej na działkach nr 409 i 410 położonych w msc. Koczergi, gm. Parczew, zrealizowanej przez DGM Sp. z o. o., Wierzbówka 38, 21-200 Parczew.

Od w/w decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Parczewie pismem z dnia 30 czerwca 2017 r. odwołało się Stowarzyszenie „Nad Piwonią” – reprezentowane przez Zarząd Stowarzyszenia wnosząc o jej uchylenie i w tym zakresie orzeczenie odmiennie, co do istoty sprawy poprzez nakazanie rozbiórki przedmiotowego obiektu albo alternatywnie o jej uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Skarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 72 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 72 ust. 2 pkt 1a lit. a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. poprzez błędne uznanie, że wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. Strona skarżąca uważa, że w przedmiotowej sprawie uwarunkowania określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostały w sposób istotny zmienione i przepis art. 72 ust. 2 pkt 1a lit. a nie ma zastosowania a inwestor powinien uzyskać ponowną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót. Przytoczono tezę zawartą w wyroku WSA w Lublinie z dnia 23.04.2013 r. sygn. akt II SA/Lu 1062/12 dopuszczającym Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu na prawach strony, że „wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny oraz udzielającej pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, ale jedynie wówczas, gdy dokonane przez inwestora zmiany charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji środowiskowej”. Stowarzyszenie uważa, że inwestycja została zrealizowana niezgodnie z wytycznymi zawartymi w decyzji środowiskowej, ponieważ zarówno pierwotny projekt budowlany, jak i projekt budowlany zamienny nie są zgodne z decyzją środowiskową polegającą na zainstalowaniu czterech otwartych zbiorników na poferment płynny oraz zlokalizowaniu miejsca składowania pofermentu stałego na otwartym placu. Wskazuje, że nie jest zachowana odległość biogazowni od obszarów z zabudową mieszkaniową, która według projektu powinna wynosić 800 m, podczas gdy w rzeczywistości wynosi ok. 500 m. Różnice pomiędzy projektem budowlanym, zarówno pierwotnym jak i zamiennym, a wydaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach nie odpowiadają przepisom prawa. Podnosi, że organ I instancji dopuścił się naruszenia przepisów postępowania administracyjnego. Przepisy te zostały naruszone poprzez dokonanie oceny zebranego materiału dowodowego w sposób dowolny i wybiórco oraz bezzasadne i sprzeczne z zasadami logiki uznanie, że inwestor wykonał obowiązek nałożony decyzją i dostarczył projekt budowlany zamienny, w którym zostały uwzględnione zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych, podczas gdy projekt budowlany zamienny jest sprzeczny z warunkami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz narusza zapisy obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Parczew.

W toku postępowania odwoławczego Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lublinie pismem z dnia 10 sierpnia 2017 r., znak: ZOA-VIII.7721.23.2017, zwrócił się z prośbą do Urzędu Miejskiego w Parczewie o udzielenie informacji czy obecnie przed tym Organem prowadzone jest postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego miasta Parczew dla terenu obejmującego działki nr ewid. 409 i 410 położonych w msc. Koczergi, gm. Parczew, oraz o ewentualne przesłanie do tut. Organu stosownej dokumentacji lub też miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren, na którym zlokalizowane są w/w działki.

W odpowiedzi Burmistrz Parczewa pismem z dnia 21 sierpnia 2017 r., znak: NPO.III.7624.12/09, poinformował tut. Organ, iż rada Miejska w Parczewie podjęła działania naprawcze podejmujące uchwałę w dniu 28 lipca 2016 r., Nr XXIII/169/2016, o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Parczew.

Po dokonaniu analizy akt przedmiotowej sprawy oraz rozpatrzeniu odwołania organ odwoławczy zważył co następuje.

Zasadnicze znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma to, że obecnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 22 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 369/13, stwierdzający nieważność uchwały Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 3 września 2010 r., nr XLVIII/299/2010, w przedmiocie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest prawomocny. W uzasadnieniu przywołanego wyroku skład sędziowski wskazał: *„Skoro zatem Rada Miejska w Parczewie zamierzała dopuścić do lokalizacji na określonych działkach w miejscowości Koczergi biogazowni rolniczej, to w pierwszej kolejności powinna w odrębnym postępowaniu wprowadzić stosowne zmiany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Parczew, do których społeczeństwo miałoby prawo się odnieść w odpowiednim trybie, a dopiero następnie zmienić plan miejscowy. Naruszenie tej kolejności czyni natomiast zaskarżoną uchwałę niezgodną z prawem. W niniejszej sprawie naruszenie przez Radę Miejską w Parczewie określonej w art. 17 u.p.z.p. procedury planistycznej wynikało również z faktu, iż zmiana umożliwiająca lokalizację spornej biogazowni na terenie wsi Koczergi, została – na skutek uwzględnienia uwag inwestora – zamieszczona w projekcie planu miejscowego już po odbytej w dniu 19 lipca 2010 r. publicznej dyskusji. Taka kolejność zdarzeń – jak trafnie określił to NSA – utrudniła społeczności lokalnej wywarcie wpływu na ostateczny kształt uchwały normującej sposób zagospodarowania nieruchomości wsi Koczergi.*

Wyrokiem z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt. II OSK 3205/14, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od powyższego wyroku WSA w Lublinie.

Należy zauważyć, iż stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy wywołuje skutki od chwili podjęcia tej uchwały (ex tunc), co oznacza, że przyjmuje się stan, jakby uchwała nigdy nie została podjęta (wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, Lex nr 384291).

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Natomiast zgodnie z treścią art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego po upływie terminu lub na wniosek inwestora organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo – jeżeli budowa została zakończona – o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. **A zatem rozważając możliwość zatwierdzenia projektu budowlanego w oparciu o art. 51 ust. 4 lub wydania jednej z decyzji określonej w art. 51 ust. 5 Prawa budowlanego organ zobligowany jest m. in. do sprawdzenia, czy projekt ten jest zgodny z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** W tym zakresie ma bowiem odpowiednie zastosowanie art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego (co do stwierdzonych istotnych odstępstw) (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2468/15).

Stosownie do przepisu art. 35 ust 1 pkt 1 Prawa budowlanego decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po stwierdzeniu zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu. Zapisy planu zagospodarowania przestrzennego stanowią więc w istocie jedną z podstaw prawnych decyzji o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę. **W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ta podstawa odpada, a weryfikacja zgodności zatwierdzonego projektu budowlanego i udzielonego pozwolenia na budowę z planem miejscowym jest niemożliwa. Skoro stwierdzenie nieważności rodzi skutki ex tunc, to przyjąć należy, że o takiej zgodności nie mogło być w ogóle mowy.** Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną w oparciu o plan miejscowy, który - jako nieważny - został następnie wyeliminowany z obrotu prawnego, ocenić należy jako pozbawioną podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzja taka bowiem, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydawana jest w zupełnie innym reżimie i na innej podstawie (zgodność z decyzją o warunkach zabudowy).

Orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność aktu prawa miejscowego rodzi określone skutki prawne. Stosownie do art. 147 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1 podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Jedynym, mogącym mieć zastosowanie trybem określonym w postępowaniu administracyjnym, jest stwierdzenie nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 zd. drugie. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest decyzją ani orzeczeniem, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., a żaden inny przepis nie wskazuje unieważnienia takiej uchwały jako podstawy do wznowienia postępowania.

Wobec faktu, iż stwierdzenie nieważności decyzji zmieniającej powoduje przywrócenie do życia pod względem prawnym decyzji podstawowej (zmienionej), w przedmiotowej sprawie obecnie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony pierwotną Uchwałą Rady Miejskiej w Parczewie z dnia 7 listopada 2003 r., nr XI/57/2003, ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego nr 203, zgodnie z którym teren na którym została zrealizowana przedmiotowa „biogazownia” obejmujący działki nr ewid. 409 i 410 położone w msc. Koczergi przeznaczony jest pod uprawy rolne bez prawa zabudowy.

Przedłożony projekt budowlany winien być zgodny z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazuje na to treść art. 35 Prawa budowlanego.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że projekt budowlany zamienny przedłożony przez inwestora – DGM Sp. z o. o., Wierzbówka 38, 21-200 Parczew, jest niezgodny z obecnie obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Parczew.

Należy zauważyć, iż organ prowadząc postępowanie wyjaśniające związany jest ogólnymi regułami postępowania administracyjnego. W szczególności, w toku postępowania organ administracji publicznej stoi na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmuje wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). Organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) i jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.). Zacytowane poglądy mają swoje uzasadnienie w licznych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki NSA z dnia 4 kwietnia 2002 r., I SA 2188/00, Lex Nr 81741; z dnia 5 maja 1999 r., V SA 1568/98, nie publ.; z dnia 24 listopada 1994 r., V SA 397/93, ONSA 1995/3/143).

Biorąc pod uwagę, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotne znaczenia dla rozstrzygnięcia, orzeczono jak na wstępie.

Wskazane naruszenie przepisów postępowania administracyjnego ma istotny wpływ na wynik sprawy, co uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji decyzji.

DECYZJA NINIEJSZA JEST OSTATECZNA

Na niniejszą decyzję przysługuje uprawnionym prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za moim pośrednictwem z zachowaniem terminu 14 dni od daty doreczenia decyzji. Sprzeciw należy złożyć w 2 egzemplarzach.



WOJEWÓDZKI INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO
W LUBLINIE
Dariusz Balwierz
mgr inż. Dariusz Balwierz

Otrzymują:

- ① p. Janusz Skulimowski – pełnomocnik Stowarzyszenia „Nad Pivonią”
2. Radca prawny dr Przemysław Pytlak – pełnomocnik DMG sp. z o.o.
3. p. Danuta Czech
4. p. Sławomir Czech
5. Starosta Parczewski
6. PINB w Parczewie + akta
7. a/a