

**WYROK****W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 lutego 2011 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II  
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Renata Kubot – Szustowska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Czesława Nowak – Kolczyńska Sędzia NSA Anna Stępień
Protokolant	asystent sędziego Anna Dębowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2011 roku  
sprawy ze skargi **Andrzeja Olejnika i Bożeny Olejnik**  
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim**  
z dnia **29 grudnia 2008 roku**  
nr **KO.420-332/08**  
w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej ustalenia lokalizacji**  
**stacji bazowej telefonii cyfrowej**

1. stwierdza nieważność zaskarżonej decyzji, poprzedzającej ją decyzji **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim** z dnia 27 października 2008 roku, nr KO.420-244-246/08 oraz że decyzja **Wójta Gminy Wola Krzysztoporska** z dnia 22 lutego 2008 roku, znak: **RB.7331-26/L/2007** została wydana z naruszeniem prawa;
2. zasądza od **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim** na rzecz skarżących **Andrzeja Olejnika i Bożeny Olejnik** solidarnie kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania;
3. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

S. MIAŁOŻ

## UZASADNIENIE

Wójt Gminy Wola Krzysztoporska decyzją z dnia 22.lutego 2008 r. nr RB.7331-26//2007, wydana na wniosek Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie „ustalił warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA nr 28050 Rokoszyce (budowa wieży antenowej, kontenera, ogrodzenia i utwardzenia terenu) wraz z infrastrukturą towarzyszącą, położonej w miejscowości Rokoszyce I, na działce nr 17/2, w obrębie g. Rokoszyce I, w gminie Wola Krzysztoporska”. Decyzja wspomniana wydana została na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1, art. 50 ust. 1 i art. 54 ustawy z dnia 27.marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz „zgodnie z § 2” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. nr 164, poz. 1589 ) i określona mianem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W uzasadnieniu decyzji wskazano, iż wnioskodawca wystąpił o ustalenie warunków zabudowy dla opisanego wyżej zamierzenia inwestycyjnego, zaś teren objęty wnioskiem nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wobec czego przeprowadzono postępowanie na zasadach i w trybie przepisów art. 59 i następnich ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W toku postępowania uzyskano uzgodnienia i opinie organów w zakresie wymaganym przez art. 53 ust. 4 oraz art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustalono, że zostały łącznie spełnione przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec czego „rozstrzygnięto jak w sentencji”.

Pismami z dnia 13.sierpnia 2008 r. Halina Stanikowska, Zenon Kabziński i Regina Marek wskazali, że są właścicielami nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z terenem, na którym ma być realizowana inwestycja. Inwestycja w sposób znaczący zmniejszy wartość ich nieruchomości i będzie negatywnie oddziaływać na ich zdrowie. Budowę zaplanowano na obszarze wolnym od zabudowań mieszkalnych i inwentarskich. Decyzja Wójta była w ustawowym terminie kwestionowana w drodze odwołania, które jednak z przyczyn formalnych pozostało bez rozpoznania.

Decyzją z 27.października 2008r. nr KO.420-244-246/08, wydaną na podstawie art. 157 § 1 i art. 158 §1 ustawy z dnia 14.czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. nr 98 z 2000r., poz. 1071 ze zm.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim odmówiło stwierdzenia nieważności w/w decyzji Wójta Gminy Wola Krzysztoporska z 22.lutego 2008r., wskazując, że opisane wyżej pismo Haliny Stanikowskiej, Zenona Kabzińskiego i Reginy Marek potraktowane zostało jako wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Organ szczegółowo omówił przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, uregulowane w art. 156 § 1 k.p.a., wskazując, iż strony jako podstawę żądania wskazały przewidywaną utratę nieruchomości i negatywne oddziaływanie planowanej inwestycji na zdrowie i życie ludzi. Organ wyjaśnił, że nie stanowią one podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji. W razie obniżenia wartości nieruchomości, właściciel może starać się o odszkodowanie bądź nawet wykupienie nieruchomości, na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Negatywne oddziaływanie nieruchomości nie znajduje poparcia w przedstawionej przez Inwestora "Informacji o przedsięwzięciu polegającym na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej wraz z identyfikacją przedsięwzięcia w zakresie procedury oceny oddziaływania na środowisko". Z tego dokumentu, przygotowanego przez wyspecjalizowany podmiot wynika, że inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożyli Andrzej Olejnik i Bożena Olejnik, podnosząc, iż kierowane przez nich uprzednio podania o wznowienie postępowania wskazują na rażące naruszenie prawa przez organ I instancji, wydający decyzję lokalizacyjną.

W piśmie z dnia 20.grudnia 2008r. podnieśli dodatkowo, iż ustalenie lokalizacji celu publicznego winno zostać poprzedzone przeprowadzeniem postępowania w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27.marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.), a w niniejszej sprawie wniosek inwestora był niekompletny i w konsekwencji niezgodny ze wskazaną ustawą, w szczególności z przepisem art. 52 ustawy. W niniejszej sprawie brak jest bowiem wymaganej przepisami mapy zasadniczej lub katastralnej z zaznaczeniem oddziaływania inwestycji. Ponadto wniosek inwestora nie zawiera żądania wydania decyzji dla urządzeń łączności publicznej, nie wymienia dla jakiej ilości anten ma zostać wydana decyzja, organ w decyzji nie wskazał zaś mocy EIREP po jej zsumowaniu dla danego azymutu oraz obszaru oddziaływania anten; nie podał nadto czy uwzględniono inne źródła pola

elektromagnetycznego oraz maksymalnych możliwych tiltów zarówno elektrycznych jak i mechanicznych, nie podał maksymalnej mocy katalogowej doprowadzonej do anteny i mocy EIRP dla wszystkich planowanych anten

W konkluzji wskazali, iż niekompletny wniosek inwestora sprawia, że decyzja nie została wydana dla inwestycji celu publicznego z uwagi na brak w niej urządzeń łączności publicznej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim decyzją z dnia 29.grudnia 2008r. nr KO.420-332/08, utrzymało w mocy wskazaną na wstępie decyzję własną z dnia 27.października 2008r. W uzasadnieniu organ przedstawił dotychczasowy przebieg postępowania, stanowiska stron i wskazał, że decyzja Wójta Gminy Wola Krzysztoporska z 22.lutego 2008r. nie jest obarczona wadami skutkującymi stwierdzeniem jej nieważności.

Odnosząc się do zarzutu braku stosowanej mapy organ podniósł, iż inwestor przedłożył wraz z wnioskiem mapę sytuacyjno-wysokościową w skali 1:1000, poświadczoną przez Starostę Piotrkowskiego za zgodność z oryginałem, przyjętym do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, nadto zaś wnioskodawca przedstawił opis planowanej inwestycji oraz informację o przedsięwzięciu wraz z identyfikacją przedsięwzięcia w zakresie procedury oddziaływania na środowisko. Z opisu wynikało zaś ile anten wnioskodawca zamierzał zainstalować. Z kolei w informacji o przedsięwzięciu wskazano wpływ przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska, przedstawiając w nim w formie graficznej zarysy obszaru promieniowania anten sektorowych i radiolinii. Z charakterystyki przedsięwzięcia przedstawionej przez inwestora wynika ponadto, iż projektowana inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Wnioskodawcy nie przedstawili natomiast żadnego dowodu uzasadniającego zarzuty związane z negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko.

W ocenie organu nadzoru również zarzut naruszenia art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji. Wnioskodawcy byli bowiem zawiadamiani o toczącym się postępowaniu, fakt zaś iż w sprawie nie zostały dokonane obwieszenia nie stanowi o rażącym naruszeniu prawa. Nie budzi też wątpliwości, iż wydana decyzja jest decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W skardze na powyższą decyzję Bożena i Andrzej Olejnikowie zarzucili naruszenie art. 7, 77, 107 § 3 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 52 ust. 2 pkt 1, art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. c) i art. 55 ustawy dnia 27.marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, wnosząc o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w uzasadnieniu podnosząc zarzuty merytoryczne przeciw planowanej inwestycji.

W uzasadnieniu powtórzyli zarzuty zawarte w złożonym uprzednio wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazując nadto, iż charakterystyka przedsięwzięcia nie zastępuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, która może być dokonana jedynie przez uprawniony organ w trybie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, odwołując się do uzasadnienia stanowiska, zawartego w motywach zaskarżonej decyzji.

Postanowieniem z dnia 29.kwietnia 2009r., wydanym w sprawie o sygn.akt II SA/Łd 181/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi dopuścił do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Ekoskażeniom „Prawo do życia” w Rzeszowie. Wyrokiem z dnia 11.maja 2009r. uchylił natomiast decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 29.grudnia 2008r., nr KO.420-332/08 oraz poprzedzająca ją decyzję tegoż organu z dnia 27.października 2008r., nr KO 420-244-246/08. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego wyróżniają postępowanie zwykłe i nadzwyczajne. Postępowania nadzwyczajne odnoszą się do ostatecznych decyzji wydanych w trybie zwykłym. W postępowaniu nadzwyczajnym rozróżnia się trzy tryby: postępowanie w sprawie wznowienia postępowania; postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności; postępowanie w sprawie uchylenia, zmiany decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi bądź decyzji prawidłowej. Zdaniem Sądu, w niniejszej sprawie bezsprzecznie mamy do czynienia z wnioskiem uczestników postępowania, odnoszącym się do decyzji ostatecznej. Wniosek nie wskazuje wszakże podstawy prawnej. W takiej sytuacji organ winien więc wezwać uczestników postępowania do wyjaśnienia swych żądań, w szczególności czy wnoszą o wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności czy domagają się uchylenia lub zmiany decyzji. Organ nie wezwał natomiast stron do wskazania żądania, tylko samodzielnie dokonał kwalifikacji pisma jako wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej. Działanie takie narusza zasady ogólne postępowania administracyjnego, przede wszystkim art. 6, 7, 8 i 9 k.p.a. Jeśli bowiem charakter pisma, wniesionego przez stronę budzi wątpliwości, organ winien wyjaśnić rzeczywistą wolę strony, uwzględniając przy tym wiek, stan zdrowia i sytuację życiową strony. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze naruszyło przepisy procedury w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Nie wyjaśniło bowiem rzeczywistej intencji strony.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim, po rozpoznaniu której Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23.września 2010r. wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 1410/09 uchylił powyższy wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi. Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie NSA wskazał, że w/w wyrok WSA w Łodzi oparty jest na błędnym przyjęciu, że dla wykładni oświadczeń woli zawartych we wnioskach z dnia 13.sierpnia 2008r., konieczne było wezwanie wnioskujących do wyjaśnienia swych żądań, w szczególności czy wnoszą o wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności, czy domagają się uchylecia bądź zmiany decyzji. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Samorządowe Kolegium Odwoławcze trafnie rozpoznało wnioski z dnia 13.sierpnia 2008r. jako wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji z 22.lutego 2008r., bowiem tylko w sytuacji, gdy rzeczywiście istnieją wątpliwości co do żądania strony, określonego w piśmie stanowiącym wniosek wszczynający postępowanie administracyjne, w myśl art. 235 § 1 k.p.a. organ winien, stosując art. 9 k.p.a. zwrócić się do strony, udzielając jej niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, w celu doprowadzenia do sprecyzowania żądania. Za tym, że Samorządowe Kolegium trafnie rozpoznało wnioski w oparciu o art. 156 § 1 k.p.a., przemawiały także zarzuty zawarte w skardze z dnia 18.stycznia 2009 r., wniesionej przez Bożenę i Andrzeja Olejników.

Odnosząc się natomiast do, zawartego w skardze kasacyjnej, zarzutu naruszenia przepisu art. 153 ustawy dnia 30.sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny, uznając go za niezasadny, wskazał, iż rozstrzygnięcie kwestii głębokości upoważnień do orzekania sądu administracyjnego winno odpowiadać istocie i funkcjom sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej, sprawowanej przez sąd administracyjny. W świetle zaś podstawowego celu tej kontroli, należy przyjąć, że obowiązkiem sądu administracyjnego jest - przez wydanie orzeczenia - stworzenie takiego stanu, że w obrocie prawnym nie będzie istniał i funkcjonował żaden akt lub czynność organu administracji publicznej niezgodna z prawem. Sąd winien posiadać uprawnienia do objęcia zakresem w głąb sprawy i pozbawienia bytu prawnego wszystkich rozstrzygnięć wydanych w sprawie, niezgodnych z prawem. Inne – węższe - określenie zakresu orzekania przez sąd administracyjny oznaczałoby, że sąd ten jest bezsilny wobec naruszeń prawa ustalonych w toku rozpoznania skargi i że po przeprowadzeniu przezeń

Kontrolni, obejmującej wszystkie rozstrzygnięcia w sprawie, mogłyby pozostać w obrocie prawnym rozstrzygnięcia niezgodne z prawem (T. Woś w: T. Woś [red.] H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska "Postępowanie sądowo administracyjne" Wwa 2007 s. 224; Z. Kmiecik "Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych" PiP 4/07/33; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9.2.2006 r.- III SAWr 517/04- ONSAIWSA 6/06/169, akceptowany przez T. Woś w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz" LexisNexis 2008 s. 501 uw. 3).

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze, na ogół zgodnie przyjmuje się, że zakres orzekania w głąb wyznacza kryterium sprawy w ujęciu materialnoprawnym. *Expressis verbis* wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z 27.6.2000 r.- FPS 12/99- ONSA 1/01/7, stwierdzając, że w art. 29 ustawy o NSA z 1996 r. (obecnie w art. 135 ppsa) chodzi o sprawę administracyjną w ujęciu materialnym. Tożsamość sprawy administracyjnej wyznaczają elementy decydujące o tożsamości skonkretyzowanego w decyzji stosunku prawnego, a więc identyczność podmiotów tego stosunku, identyczność przedmiotu stosunku (czyli węzła praw i obowiązków stron stosunku) oraz identyczność obu jego podstaw- prawnej i faktycznej; T. Woś "Pojęcie sprawy w przepisach kpa" AUWr nr 1022, Prawo CLVIII s. 334-335; podobnie B. Adamiak Glosa do wyroku NSA z 23.1.1998 r.- III SA 103/97- OSP 1/99/19 s. 51. Identyfikację pod rządami ppsa przyjął NSA w wyroku z 18.11.2005 r.- I FSK 256/05- ONSAIWSA 5/06/124. Komentator podzielił pogląd Z. Kmiecika ("Głębokość orzekania...s. 37), że "szukając odpowiedzi na pytanie o granice sprawy, której dotyczy skarga [...], trzeba [...] uwzględnić to, czy podejmowane w ramach jednego lub różnych postępowań akty kształtują, zmieniają lub znoszą ten sam stosunek materialno prawny" (T. Woś w: "Ppsa. Komentarz" 2008 s. 502 uw. 6). W niniejszej sprawie mieści się zatem orzekanie o ważności decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego (odpowiednio - argum. *ex* uchwała 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.4.2006 r.- I OPS 3/06- ONSAIWSA 3/06/69 z aprobującą glosą W. Tarasa- OSP 2/06/136).

Linia podziału przy postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 ppsa) nie leży zatem między postępowaniem zwykłym a nadzwyczajnym. Przeciwnie - rozpatrując skargę na decyzję wydaną w postępowaniu w sprawie uchylenia lub zmiany ostatecznej decyzji (art. 154, 155 i 161 k.p.a.), w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji i we wznowionym postępowaniu, sąd zakresem orzekania winien objąć decyzje

wydane w zwykłym toku instancji. Wszystkie te postępowania toczą się w tej samej, z punktu widzenia materialno prawnego, sprawie administracyjnej, w której toczyło się postępowanie pierwotne, i stanowią jego powtórzenie czy też przedłużenie (uchwała składu 7 sędziów z 27.6.2000 r.- FPS 12/99- ONSA 1/01/7; wyrok WSA w Warszawie z 17.3.2004 r.- III SA 2512/02- LexPolonica nr 396982; T. Woś w: "Ppsa. Komentarz" 2008 s. 503 uw. 8 in princ.). W precyzyjnym uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów z 27.6.2000 r.- FPS 12/99, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zwrot we wszystkich postępowaniach, użyty w art. 29 ustawy o NSA wskazuje, że środki prawne, o których mowa w tym przepisie, mogą być stosowane do aktów lub czynności wydanych lub podjętych w różnych, a więc odrębnych postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy. Chodzi zarówno o postępowania zaliczane do trybu głównego (toczące się przed organem I i II instancji), jak i postępowania zaliczane do trybu nadzwyczajnego- w tym w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (ONSA 1/01/7- s. 132-133; A. Kabat w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka- Medek "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz" Wolters Kluwer 2009 s. 375 uw. 2-3). Rozwiązanie przyjęte w art. 135 p.p.s.a. w sposób prawidłowy wyznacza przedmiotowy zakres orzekania wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd administracyjny I instancji jest upoważniony i - w świetle postanowień art. 135 p.p.s.a., odmiennie niż na podstawie art. 29 ustawy o NSA - zobowiązany do podjęcia przewidzianych w ustawie środków, a więc do wydania stosownego orzeczenia, w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach danej sprawy, jeśli to niezbędne do końcowego jej załatwienia (T. Woś w: "Ppsa. Komentarz" 2008 s. 501 uw. 4).

W piśmie z dnia 10.stycznia 2011r. (data nadania w urzędzie pocztowym) uczestnik postępowania - Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Ekoskażeniom „Prawo do życia” w Rzeszowie, odwołując się do uzasadnienia wyroku kasacyjnego wniósł „by Sąd dokonał merytorycznej oceny decyzji Wójta Gminy Wola Krzysztoforska z dnia 22.02.2008r. (...)", poprzez stwierdzenie jej nieważności, przez co postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym stanie się bezprzedmiotowe.

**Ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi  
zważył, co następuje :**

Skarga jest zasadna.

Zgodnie bowiem z treścią art. 1 § 1 ustawy z dnia 25.lipca 2002r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola wspomniana sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (§ 2).

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę, uchyła zaskarżony akt w całości albo część, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa, dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego lub też inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jeżeli natomiast zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub innych przepisach - stwierdza nieważność orzeczenia w całości lub część. Stwierdzenie wydania rozstrzygnięcia z naruszeniem prawa wchodzi zaś w grę, jeżeli zachodzą przyczyny, określone w k.p.a. lub innych przepisach (art. 145 ustawy z dnia 30.sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej w dalszej części rozważań p.p.s.a.). Po myśli art. 134 § 1 p.p.s.a., rozstrzygając daną sprawę, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, może natomiast zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach, prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.)

Biorąc pod uwagę tak określoną kognicję oraz przyczyny wzruszenia decyzji, Sąd stwierdza, że zaskarżone orzeczenie narusza normy prawa materialnego oraz przepisy postępowania w stopniu skutkującym stwierdzeniem jego nieważności.

W pierwszej kolejności wskazać jednak należy, iż na podstawie art. 190 p.p.s.a. Sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. W świetle wywodów, zawartych w motywach wyroku kasacyjnego oznacza to, że za przesądzone uznać należało zarówno charakter pisma Haliny Stanikowskiej, Zenona Kabzińskiego i Reginy Marek jak i konieczność podjęcia przewidzianych w ustawie środków w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach w granicach danej sprawy, jeśli jest to niezbędne do końcowego jej załatwienia.

W rozpoznawanej sprawie analizę rozpocząć należy zatem od decyzji Wójta Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 22.lutego 2008r. albowiem decyzja ta była

przedmiotem badania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim w ramach postępowania nadzwyczajnego, wszczętego wnioskiem o stwierdzenie nieważności. W tym zakresie natomiast, wbrew odmiennemu stanowisku organu wyższego stopnia, podzielić należy pogląd skarżących, iż decyzja wspomniana dotknięta jest wadą rażącego naruszenia prawa, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zwrócić należy bowiem uwagę, iż:

1. przedmiotem wniosku inwestora było żądanie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA nr 28050, w skład której wchodzi budowa wieży antenowej, lokalizacja kontenera u podnóża wieży, ogrodzenie i utwardzenie terenu stacji oraz budowa przyłącza energetycznego, zlokalizowanej w Rokszycach I nr 18 na działce o numerze ewidencyjnym 17/2; do wniosku dołączone zostały opis projektowanej inwestycji z koncepcją zagospodarowania terenu, wykonaną na mapie 1:1000 wraz z informacją o planowanej inwestycji z identyfikacją przedsięwzięcia w zakresie procedury oceny oddziaływania na środowisko;
2. decyzja Wójta Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 22.lutego 2008r., określona mianem „decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego” ustalała natomiast warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego, polegającego na budowie opisanej wyżej stacji bazowej. W podstawie prawnej decyzji przywołano przepis art. 4 ust. 2 pkt 1, art. 50 ust. 1 oraz art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w uzasadnieniu zaś – przepisy art. 59 i następane tejże ustawy. Jak wynika z nadesłanych do kontroli sądowej akt administracyjnych, sporządzony na podstawie art. 60 ust 4 powołanej ustawy projekt decyzji, dotyczył decyzji o warunkach zabudowy. On też (wobec braku innych tego typu projektów, przygotowanych przez uprawnionego urbanistę) był zapewne przedmiotem uzgodnień i opiniowania.

W świetle zatem przedmiotu inwestycji, określonego jako budowa stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci ERA nr 28050, w skład której wchodzi budowa wieży antenowej, lokalizacja kontenera u podnóża wieży, ogrodzenia i utwardzenia terenu stacji oraz budowy przyłącza energetycznego uprawniona jest konkluzja, co do wątpliwego charakteru projektowanej inwestycji. Jak bowiem trafnie podnoszą skarżący inwestycja celu publicznego, odnosi się do działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiąc

realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21.sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. nr 261 z 2004r., poz.2603 ze zm.). Celami publicznymi w rozumieniu art. 6 powołanej ustawy są natomiast m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (pkt 1).

Za inwestycję celu publicznego może być uważane tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji celu publicznego, nie zaś takie, które ma wykonaniu wskazanego celu jedynie sprzyjać. Koniecznym zatem elementem inwestycji w zakresie łączności publicznej prócz budowy wieży antenowej, lokalizacji kontenera u podnóża wieży, ogrodzenia i utwardzenia terenu stacji oraz budowy przyłącza energetycznego jest montaż anten nadawczo – odbiorczych łączność tę zapewniających. Inwestycja w takim kształcie stanowi bowiem o realizacji celu publicznego. (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13.listopada 2007r., sygn.akt II OSK 1506/06, niepubl., dostępny w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 438619).

Przepis art. 54 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa natomiast konieczne składniki, które winna zawierać decyzja lokalizacyjna. Należą doń:

- 1) rodzaj inwestycji;
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
  - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
  - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
  - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
  - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
  - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;
- 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

W tym zakresie zatem jest rzeczą oczywistą, iż w przypadku lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej nie jest wystarczające, tak jak uczynił to organ I instancji, określenie rodzaju inwestycji przez wskazanie, iż ma być zrealizowana wieża antenowa, kontener u podnóża wieży, ogrodzenie i utwardzenia terenu stacji oraz budowa przyłącza energetycznego. Podzielić należy bowiem stanowisko, wyrażone w

przywołanym przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Ekoskarżeniom „Prawo do życia” w Rzeszowie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27. listopada 2008r., sygn.akt II SA/Go 400/08, iż konieczne jest konkretne wskazanie jakiego typu są to anteny, jakiej mocy i wreszcie z ilu anten ma składać się planowana wieża telekomunikacyjna. Precyzyjne wskazanie w decyzji tych elementów jest niezbędne, albowiem zgodnie z treścią art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Dołączona do wniosku inwestora informacja o planowanym przedsięwzięciu (na którą powołano się SKO określając charakter inwestycji), w żadnej mierze obowiązków organu w tym zakresie nie realizuje. Skoro zaś na organie administracji ciąży obowiązek określenia w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wymagań wynikających z przepisów szczególnych (art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), orzekając w sprawie indywidualnej musi on dokonać konkretyzacji określonych wymagań normatywnych w kontekście planowanego przedsięwzięcia, precyzując ciążące na inwestorze konkretne obowiązki lub wymagania wynikające z przepisów ograniczenia. Decyzja w tym zakresie ma charakter konstytutywny. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31. marca 2008r., sygn.akt IV SA/Wa 128/08, niepubl., dostępny w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 499860). Godzi się również podkreślić, iż stosowana niegdyś przez inwestorów praktyka „dzielenia inwestycji” oraz eliminowania zeń przy ubieganiu się o stosowne decyzje w procesie budowlanym montażu anten nadawczo-odbiorczych nie znalazła aprobaty w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7. kwietnia 2010r., sygn.akt II OSK 1342/09 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19. czerwca 2009r., sygn.akt II SA/Łd 186/09, oba niepubl. dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

Biorąc pod uwagę powyższe, nieokreślenie w decyzji Wójta Gminy Wola Krzysztoverska z dnia 22. lutego 2008r., iż w ramach projektowanej stacji bazowej telefonii cyfrowej przedmiotem inwestycji jest również montaż anten sektorowych nadawczo-odbiorczych, nie pozwala na zakwalifikowanie przedsięwzięcia do kategorii inwestycji celu publicznego. Tym samym więc podjęta we wspomnianym trybie decyzja (pomijając wskazane wyżej istotne wątpliwości tak co do jej treści jak i zasad procedowania) w sposób rażąco narusza przepisy art. 50 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 6 ustawy o

gospodarce nieruchomościami. Treść naruszonych decyzją, wskazanych wyżej przepisów prawa, bez żadnych wątpliwości może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu. Jakkolwiek zatem, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest instytucją szczególną, godzącą w zasadę trwałości decyzji administracyjnych, w rozpoznawanej sprawie zaistnienie przesłanki rażącego naruszenia prawa, jest oczywiste a charakter licznych naruszeń prawa powoduje, że wydana przez Wójta Gminy Wola Krzysztoporska decyzja nie może być zaakceptowana, jako akt wydany przez organ praworządne państwa. Z uwagi wszakże na fakt, iż od jej doręczenia upłynęło 12 miesięcy brak było możliwości stwierdzenia jej nieważności (art. 53 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), zatem na podstawie art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. poprzestano na stwierdzeniu, iż została ona wydana z naruszeniem prawa.

Tym samym też, wobec faktu, iż dotknięta wadą nieważności decyzja Wójta Gminy Wola Krzysztoporska z dnia 22.lutego 2008r. nie została w trybie nadzwyczajnym wyeliminowana z obrotu prawnego przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, wadą tą dotknięte są również zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja SKO z dnia 27.października 2008r. Ponieważ w tym zakresie brak było przepisów wyłączających możliwość stwierdzenia ich nieważności (dodatkowo zaś SKO orzekło w czasie gdy istniała prawna możliwość stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej), na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z 135 p.p.s.a. orzeczono o wyeliminowaniu ich z obrotu prawnego we wspomnianym trybie.

Po myśli art. 200 p.p.s.a. zasądzono zaś na rzecz skarżących zwrot poniesionych przezeń kosztów postępowania w kwocie równej uiszczonemu wpisowi sądowemu.

Na podstawie art. 152 p.p.s.a. stwierdzono natomiast, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem