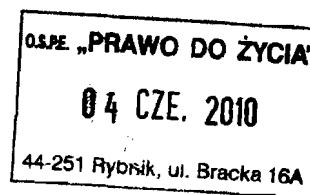


Sygn. akt II OSK 688/09



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 kwietnia 2010 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Andrzej Gliniecki
Sędziowie {	Sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz ( spr. )
	Sędzia del. WSA Jerzy Siegień

Protokolant Daniel Zdzeszyński

po rozpoznaniu w dniu 19 kwietnia 2010 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Joanny Grabarczyk  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 28 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1566/08  
w sprawie ze skargi Joanny Grabarczyk  
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach  
z dnia 14 sierpnia 2008 r. nr SKO.4001-902/2008  
w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji celu publicznego

- 1) uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 14 sierpnia 2008 r. nr SKO.4001-902/2008,
- 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach na rzecz Joanny Grabarczyk kwotę 1050 ( słownie: tysiąc pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Elzbieta Meiß

starszy sekretarz sądowy



Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 1566/08 po rozpoznaniu skargi Joanny Grabarczyk na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 14 sierpnia 2008 r. , którą organ ten na podstawie art. 54 § 3 ppsa stwierdzając, iż uwzględnia skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przez Polkomtel S.A. /inwestora/ na decyzję tego organu z dnia 13 czerwca 2008 r. utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza Miasta Węgrowa z dnia 14 kwietnia 2008 r. odmawiającą ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym na wniosek inwestora, polegającej na budowie stacji telefonii komórkowej GSM Plus BT 13141, uchylił decyzje organów obu instancji - oddalił skargę.

W uzasadnieniu wyroku podano, iż odmowa uwzględnienia wniosku podyktowana była tym, iż w ocenie organów I i II instancji lokalizacja stacji bazowej narusza interes prawny właściciela nieruchomości, na której ma być umiejscowiona oraz interes publiczny a także będzie stanowić dysonans przestrzenny. W skardze wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie inwestor podniósł, iż brak jest podstaw prawnych do odmownego załatwienia sprawy.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze po przeanalizowaniu treści skargi oraz materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy wydało decyzję w ramach samokontroli, którą postanowiło uwzględnić skargę w całości, podając, że zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można odmówić lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przedmiotowe zamierzenie stosownie do orzecznictwa sądowo-administracyjnego zalicza się do inwestycji celu publicznego. Jest to też obiekt infrastruktury technicznej, do którego nie stosuje się zasady dobrego sąsiedztwa, który jednak zawsze stanowi dysonans przestrzenny w stosunku do zabudowy zastanej na danym terenie. Ponadto protesty mieszkańców, choćby nawet były uzasadnione, nie mogą stanowić jedynej podstawy decyzji odmownej.

Skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła Joanna Grabarczyk podnosząc, że organ wadliwie zmienił decyzję ostateczną, gdyż wskazanie art. 54 § 3 ppsa nie było wystarczające jako samodzielna podstawa rozstrzygnięcia, które ma przy tym lakoniczne uzasadnienie bez prawidłowego

przedstawienia stanu faktycznego. Organ nie zawarł też wytycznych dla organu pierwszej instancji co do dalszego postępowania. Nie odniesiono się do analizy urbanistycznej i projektu decyzji. Nie zawiadomiono skarżącej o wszczęciu postępowania oraz pozbawiono ją możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że skarga nie jest zasadna.

W uzasadnieniu wyroku zauważa się, że decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter deklaracyjny zaś mając na uwadze tę okoliczność organ odwoławczy orzekając w ramach autokontroli zasadnie dostrzegł błędność rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie. Organy obu instancji przyjęły, że brak akceptacji społecznej dla realizacji danej inwestycji i oprotestowanie jej przez wielu mieszkańców odbiera jej charakter inwestycji celu publicznego. Ponadto jako zamierzenie kubaturowo i przestrzennie odbiegające od zabudowy i zagospodarowania terenu, istniejącego na przedmiotowym obszarze, godzi w ład przestrzenny w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecznictwie NSA ugruntowało się jednak stanowisko, iż stacje bazowe telefonii komórkowej są inwestycjami celu publicznego a brak akceptacji dla ich realizacji społeczności lokalnej nie pozbawia ich tego charakteru. W razie zrealizowania służą one bowiem szerszym celom społecznym i większej społeczności. Do tych inwestycji nie ma zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczący zachowania zasady dobrego sąsiedztwa, nie ma zatem wymogu dostosowania inwestycji do istniejącej zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Podstawą odmowy uwzględnienia wniosku inwestora może być jedynie przepis prawa sprzeciwiający się ustaleniu lokalizacji danej inwestycji na określonym terenie. Nie można w tej sytuacji zasadnie twierdzić, że zaskarżona decyzja doprowadziłaby do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony właścicieli nieruchomości na obszarze objętym planem z tymi, których nieruchomości znajdują się na terenie, dla którego planu nie uchwalono. W konsekwencji decyzją wydaną na podstawie art. 54 § 3 ppsa w ocenie Sądu prawidłowo orzeczono o uchyleniu zarówno decyzji odmownej jak i utrzymującej ją w mocy decyzji Kolegium oraz przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Sąd podzielił w tym przypadku wyrażone w doktrynie stanowisko, iż w pewnych sytuacjach może być na podstawie art. 54 § 3 ppsa wydana decyzja kasacyjna. „Dzieje się to wówczas, gdy przedmiot

postępowania tego wymaga”. Dotychczas w sprawie była wydana jedynie decyzja odmowna z lakonicznym uzasadnieniem. Ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy będzie wymagało w myśl art. 138 § 1 pkt 1 úprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części, do czego organ odwoławczy nie jest uprawniony, zwłaszcza wobec konieczności zachowania dwuinstancyjności postępowania /art. 15 kpa/. W ramach autokontroli decyzje organów obu instancji zostały wyeliminowane z obiegu prawnego a sprawa przekazana do pierwszej instancji, czego żądał inwestor w skardze, a wskazane uchybienia zaskarżonych rozstrzygnięć musiały do tego prowadzić. Odnosząc się do zarzutu skarżącej pominięcia jej w postępowaniu, Sąd wyjaśnił, że stosownie do art. 53 ust. 1 ppsa o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzjach kończących postępowanie, strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, których to wymogów dopełniono. W kwestii braku wskazań co do dalszego postępowania, Sąd przyznał, że takowe nie zostały wyraźnie zamieszczone w decyzji, jednakże z treści uzasadnienia wynika, że sprawa ma być ponownie rozpoznana z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa.

Skargę kasacyjną wniosła Joanna Grabarczyk zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego, to jest art. 6, 7, 10, 77 § 3, 104 i 154 kpa w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 174 ust. 2 ppsa, art. 54 § 3 ppsa w związku z art. 145 § 1 pkt 2 oraz art. 174 ust. 2 ppsa, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 1 oraz 2, art. 50 ust. 4, art. 52 ust. 2 pkt lit. b, art. 54 ust. 2 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 32 Konstytucji RP w powiązaniu z art. 174 ust. 1 ppsa, oraz art. 141 § 4 ppsa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej zarzuca się wadliwe zastosowanie art. 54 § 3 ppsa, który wskazuje jednoznacznie, iż skarga może być uznana za zasadną przez organ, jeżeli nie ma sprzecznych stanowisk stron, co pozwala na szybkie rozstrzygnięcie sprawy. Organ w żadnym razie nie ma uprawnień do wydania decyzji bez przepisów kpa, tylko i wyłącznie na podstawie ppsa. Wydanie decyzji na podstawie ppsa z pominięciem kpa stanowi istotne naruszenie prawa procesowego, mające wpływ na rozstrzygnięcie. Poza tym w ocenie strony niesłuszne jest stanowisko wyrażone w zaskarżonym wyroku, iż nie doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wobec zróżnicowania obywateli z terenu objętego miejscowym

planem zagospodarowania przestrzennego i tych, którzy mają nieruchomości na terenie takim planem nie objętego, gdzie to inwestor decyduje o rozmieszczeniu inwestycji. Wobec tego „NSA winien jednoznacznie odnieść się do kształtowania ładu przestrzennego, uprawnień samorządu, ochrony własności oraz uprawnień sporządzającego projekt decyzji”, zwłaszcza iż w ocenie sporządzającego skargę kasacyjną pełnomocnika strony „organ samorządu miał uprawnienia do przesądzenia, iż w tym miejscu lokalizacja inwestycji celu publicznego jest niewskazana”. Obowiązkiem WSA wynikającym z art. 141 § 4 ppsa było odniesienie się jednoznacznie do zarzutów, a w szczególności w kwestii podstaw prawnych rozstrzygnięcia.

Odpowiedź na skargę kasacyjną wniosło Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie wnosząc o jej uwzględnienie i podkreślając, że w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, iż decyzja wydana w trybie autokontroli nie może prowadzić do kontynuowania postępowania administracyjnego, jak w niniejszym przypadku. Podziela też w pełni poglądy dotyczące niewłaściwego rozumienia roli i funkcji decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do ustawowego obowiązku dbałości o zachowanie ładu przestrzennego. Obecny na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” podniósł, iż po wydaniu zaskarżonego wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 grudnia 2008 r. sygn. akt P 57/07 orzekł o tym, iż w decyzji wydanej w wyniku ponownego rozpoznania sprawy przez samorządowe kolegium odwoławcze nie może uczestniczyć ten sam członek tego kolegium, natomiast w niniejszej sprawie decyzja zaskarżona do Sądu pierwszej instancji oraz decyzja ją poprzedzająca zostały wydane w tym samym składzie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że w rozpoznawanej sprawie podniesiona przez uczestnika postępowania, to jest Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” okoliczność powinna być wzięta pod uwagę przez Naczelnny Sąd Administracyjny, jako iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadło już po wydaniu zaskarżonego wyroku WSA.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowił odpowiedź na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego w takiej kwestii czy art. 24 § 1 pkt 5 kpa w zw. z

art. 127 § 3 kpa w zakresie, w jakim ogranicza wyłączenie członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, do członka kolegium, który brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji jest zgodny z art. 2 w zw. z art. 78 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazane w pytaniu prawnym przepisy w zakresie, w jakim nie wyłączają członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 78 Konstytucji RP. W uzasadnieniu takiego stanowiska zostało podkreślone, iż w demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości /w tym sprawiedliwości proceduralnej/ i rzetelności. Zostało też podkreślone, iż zastosowany przez ustawodawcę środek zaskarżania, musi być efektywny, stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia. Ponadto członek organu kolegiального /w tym wypadku samorządowego kolegium odwoławczego/ podlega wyłączeniu od udziału w sprawie, zawisłej przed organem administracji publicznej, niezależnie od rodzaju i charakteru sprawy, w każdym stadium tej sprawy oraz w każdej instancji trybu zwykłego lub trybów nadzwyczajnych. Członek organu kolegiального podlega wyłączeniu „od udziału w postępowaniu”, przy czym przez udział w postępowaniu należy rozumieć podejmowanej przez pracownika organu administracji publicznej przewidzianych w przepisach prawa czynności procesowych niezbędnych do załatwienia sprawy w formie decyzji, a jeżeli pracownik jest upoważniony do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej lub pełni funkcje organu, również załatwienia sprawy w formie decyzji.

W niniejszej sprawie zaskarżona jest wprawdzie nie decyzja wydana w trybie art. 127 § 3 kpa, lecz art. 54 § 3 ppsa, jednakże stanowi ona wynik rozpoznania i uwzględnienia skargi do sądu administracyjnego od decyzji tego samego organu, w ramach instytucji autokontroli. Organ ten przed przekazaniem skargi sądowi administracyjnemu we własnym zakresie ją rozpoznał, wydając decyzję, której rozstrzygnięciem jest uwzględnienie skargi w całości. Dokonał zatem oceny /analizy sprawy i treści skargi, której adresatem jest sąd administracyjny/ tak w zakresie procesowym jak i materialno-prawnym /zastosowanych w sprawie przepisów prawa materialnego/ wyrażając tym samym przekonanie o tym, że skarga jest słuszna w

całości. W składzie sądu administracyjnego, który rozpoznawałby skargę w razie nie zastosowania instytucji autokontroli nie mógłby brać udziału sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego aktu /art. 18 par. 1 pkt 6 ppsa/. Również oceny tej skargi przy zastosowaniu instytucji autokontroli powinien dokonywać wprawdzie ten sam organ kolegialny, jednakże w innym składzie osobowym. W tym więc zakresie w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. sygn. akt P 57/07 ma odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy co do istoty zagadnienia sprowadzającego się do tego, że w demokratycznym państwie prawa sprawa nie powinna być oceniana przy wydawaniu decyzji w różnych trybach wprawdzie przez ten sam organ kolegialny w takim samym składzie osobowym. Pomimo, iż w decyzji autokontrolnej /art. 54 § 3 ppsa/ rozpatrując skargę strony na własną decyzję organ kolegialny dokonując kontroli dotychczasowego rozstrzygnięcia stwierdza, iż uznaje zaskarżoną decyzję za wadliwą i orzeka odmiennie ze wskazaniem, że uznaje skargę w całości za słuszną, wynik tej kontroli może opierać się na błędnej ocenie zarówno w kwestii przekonania o uwzględnieniu skargi w całości, jak też zasadności zarzutów skargi pod względem merytorycznym. Faktycznie ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie decyzji w trybie art. 54 § 3 ppsa przez ten sam organ kolegialny /samorządowe kolegium odwoławcze/ powinno zatem nastąpić w innym niż dotychczas składzie osobowym. To kolegialny organ administracji publicznej dokonuje w związku z wniesieniem skargi kontroli własnej decyzji, a nie jego osobowy skład orzekający.

W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 9/09 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku, gdy wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny mającego związek z rozpoznawaną przez Naczelną Sąd Administracyjny ma miejsce po wniesieniu skargi kasacyjnej na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd pierwszej instancji, Naczelny Sąd Administracyjny bierze pod uwagę orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego bez względu na to, iż nie było ono przywołane w podstawach skargi kasacyjnej.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w niniejszym wyroku z mocy art. 188 ppsa.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Szabrejta Maik*

starszy sekretarz sądowy