

M. Kępcas  
Kalisz, dnia 17 kwietnia 2020 roku

Za dowodem doręczenia

SKO – 4213/66/20

URZĄD GMINY  
GODZIESZE WIELKIE  
DATA WPLYWU 2020 -04- 22  
p.poz. 4593

**DECYZJA**  
**Samorządowego Kolegium Odwoławczego**  
**w Kaliszu**

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sobociński

Członkowie: Iwona Chojnacka

Justyna Sieradzka- spr

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 kwietnia 2020 r. odwołania P4 sp. z o.o. reprezentowanej przez pełnomocnika Piotra Marcza od decyzji Wójta Gminy Godziesze Wielkie IK.6733.10.2019 z dnia 31 stycznia 2020 r. w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego – działając na podstawie art. 1, art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity: Dz.U.2018.570 t.j), art. 17 pkt. 1, 127 § 2 oraz art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego

- o r z e k a -

**uchylić decyzję organu I instancji w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.**

**Uzasadnienie**

Zaskarżoną decyzją z dnia 31 stycznia 2020 r. organ I instancji odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji obejmującej budowę bezobsługowej stacji bazowej telefonii komórkowej KAL3032 na działce nr 258/2, obręb 004 Godziesze Małe, gmina Godziesze Wielkie. Zdaniem organu lokalizacja stacji bazowej na obrzeżach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej rodzi uzasadnione obawy powstania zagrożeń dla zdrowia i życia mieszkających tam osób. Lokalizacja stacji bazowej pozostaje w sprzeczności z treścią art. 144 k.c. oraz 140 k.c. Lokalizacja masztu będzie stanowić dysonans przestrzenno- wysokościowy. Może

stanowić przyczynę obniżenia wartości nieruchomości sąsiednich. Czynnikiem ludzki w tej sprawie jest najważniejszy.

Od powyższej decyzji odwołanie, w ustawowym terminie złożył wnioskodawca P4 sp. z o.o. reprezentowany przez pełnomocnika. Odwołujący zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, mimo iż zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Nadto odwołujący zarzucił naruszenie art. 6 i 8 kpa. Odwołujący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i ustalenie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W dniu 24.02.2020 r. do Kolegium wpłynęła kserokopia pisma Wojciecha i Doroty Grzesiak kierowanej do inwestora P4 sp. z o.o. z prośbą o wycofanie się z umowy. Właściciele działki wskazali, iż nie zgadzają się na posadowienie wieży na ich działce.

W dniu 14.04.2020 r. do Kolegium wpłynęło pismo inwestora o priorytetowe załatwienie sprawy.

#### **Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu, po rozpoznaniu odwołania zważyło, co następuje:**

Stosownie do przepisów art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym) stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Do celów publicznych ustawodawca zliczył m.in. budowę i utrzymanie obiektów służących łączności publicznej (art. 6 pkt 1). Stacja bazowa telefonii komórkowej jest obiektem za pomocą którego są świadczone usługi telekomunikacyjne dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Stwierdzić zatem należy, że omawiana inwestycja stanowi realizację celu publicznego i podlega regulacjom zawartym w przepisach art. 53 i 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 52 w/w ustawy ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora. Zaś art. 56 cyt. ustawy stanowi, iż „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Zdaniem tutejszego Kolegium organ I instancji wydał zaskarżoną decyzję z naruszeniem przepisów prawa materialnego - art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie do stanu faktycznego, ustalonego w sprawie.

W nauce prawa administracyjnego podkreśla się, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter rozstrzygnięcia związanego (zob.

T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004, komentarz do art. 56 ), co oznacza, że w wypadku zgodności inwestycji z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami odrębnymi nie można odmówić ustalenia jej lokalizacji. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 13 czerwca 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 441/06 – LEX nr 232973), w którym stwierdził, że "Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest decyzją uznaniową organu, lecz jej ustalenia są zależne od regulacji prawnych dotyczących projektowanego zamierzenia inwestycyjnego i obszaru, na którym takie zamierzenie ma być zlokalizowane. Decyzja ta stanowi zatem prawnie określoną formę oceny dopuszczalności lokalizacji inwestycji w danym miejscu, w świetle powszechnie obowiązującego prawa. Organ ustalający lokalizację projektowanej inwestycji, aby odmówić jej lokalizacji w sposób wnioskowany przez inwestora, musi wykazać niezgodność wnioskowanej lokalizacji z przepisami prawa".

Przyjęcie, że podstawą odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego może być niezgodność z normami niedookreślonymi - takimi jak powołane w zaskarżonej decyzji, jest sprzeczne z tak rozumianym charakterem decyzji, pozostawiając nadmierny luz decyzyjny organom administracji publicznej.

W orzecznictwie administracyjnym przyjmuje się, że przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 56 ustawy są przede wszystkim przepisy, umiejscowione w innych (odrębnych) aktach prawnych niż sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oczywiście przepisy tej ustawy mogą również stanowić podstawę wydania rozstrzygnięcia odmownego, jednakże podstawowym i niezbędnym warunkiem wówczas musi być szczególność normy prawnej. Oparcie decyzji negatywnej na klauzuli generalnej, jaką jest ład przestrzenny, jego kształtowanie i ochrona, czyniłoby z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego orzeczenie o charakterze zbliżonym do uznaniowego. Ustawa ma oczywiście kształtować i chronić ład przestrzenny, jednakże środki do tego służące określone są precyzyjnie w przepisach o charakterze szczególnym, w tym regulujących ustalenie warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nadto w orzecznictwie przyjmuje się, iż (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 października 2007 r. sygn. akt II SA/Lu 618/07 – LEX nr 394781 "Niedopuszczalne jest przyjęcie, że organ ma prawo oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi np. chroniącymi ład przestrzenny (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy) i ocena ta mogłaby stanowić podstawę do odmowy ustalenia warunków zabudowy." W wyroku tym Sąd podkreślił także, że "Organ, wydając decyzję odmowną, powinien swoje rozstrzygnięcie oprzeć na wyraźnej sprzeczności z przepisem nakładającym *expressis verbis* jakieś ograniczenie". Analogiczne stanowisko wyrażone zostało przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 stycznia 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1117/08 (LEX nr 519778).

Nie ulega wątpliwości, że decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego stanowi substytut planu miejscowego i jest instytucją zbliżoną do decyzji, ustalającej warunki zabudowy. W tym jednak przypadku oprócz podobieństw, sprowadzających się do podobnej funkcji obu rodzajów rozstrzygnięć w toku procesu inwestycyjnego, istotniejsze są różnice w zakresie przesłanek wydania decyzji w obu tych trybach,

a wynikające ze specyfiki zamierzeń inwestycyjnych. Trzeba podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy, oprócz ogólnego wymogu zgodności z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5) musi spełniać szereg innych przesłanek, w tym warunek kontynuacji zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1), w czym zresztą należy upatrywać rozwinięcia i uszczegółowienia zasady ochrony ładu przestrzennego. W odniesieniu do decyzji ustalającej lokalizację celu publicznego, ustawodawca wymogu takiego nie przewidział. Dlatego też uzasadnienie decyzji organu I instancji, iż odmowa decyzji spowodowana jest brakiem ładu przestrzennego po ewentualnym zrealizowaniu inwestycji, nie może się ostać.

Nie może budzić wątpliwości, że odmowa wydania decyzji lokalizacyjnej wymaga powołania się na konkretny przepis prawa materialnego lub procesowego, zawierający przeszkodę w realizacji danej inwestycji celu publicznego, a nie tylko na jej ogólną sprzeczność z zasadami lub wartościami obowiązującymi przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 7 kpa jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej. Wynika z niej obowiązek organu administracji publicznej wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, co jest niezbędnym zastosowaniem normy prawa materialnego. Zgodnie zaś z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy, a następnie go rozpatrzyć.

Ponadto organ nie dokonał jakiegokolwiek oceny karty informacyjnej złożonej przez inwestora. Organ nie wyjaśnił czy w sprawie występują miejsca dostępne dla ludności i w jakiej odległości (które to działki, jaka jest na nich wysokość zabudowy). Organ nie dokonał oceny mocy anten i zasięgu ich promieniowania. Nie wskazał, czy w sprawie dochodzi do kumulacji promieniowania. Organ I instancji nie może wydawać decyzji administracyjnej jedynie na domysłach. Zdaniem organu I instancji lokalizacja stacji bazowej na w miejscach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej rodzi uzasadnione obawy powstania zagrożeń dla zdrowia i życia mieszkających tam osób. Organ ponownie rozpoznający sprawę wskaże konkretnie, które wiązki skierowane są na jakie nieruchomości. Organ wskaże miejsca dostępne dla ludności, wysokość aktualnej zabudowy oraz przyszłej.

Kolegium zauważa również, iż jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 stycznia 2015 r. II SA/Rz 747/14, sprzeciw lokalnych mieszkańców nie może decydować o wydaniu bądź odmowie wydania decyzji lokalizacyjnej. Przepisy u.p.z.p. nie przewidują takiej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji. Decyzja taka jest bowiem aktem administracyjnym o charakterze związanym, co oznacza, że jeżeli planowana inwestycja spełnia wszystkie wymagania określone w przepisach prawa i nie narusza przepisów odrębnych, nie jest prawnie dopuszczalne wydanie decyzji odmownej.

Wobec powyższego rację ma odwołujący, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia przepisów art. 56 ustawy i przepisów kpa. W sprawie naruszone zostały art. 7 kpa, 77 kpa, 80 kpa, 107 § 3 kpa oraz 56 u.p.z.p.. Konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma wpływ na jej rozstrzygnięcie. Organ musi bowiem ponownie przeanalizować kwestię tego czy inwestycja i w jaki sposób oddziałuje na sąsiednie nieruchomości (czy zaliczana jest do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać

na środowisko). Organ ustali miejsca dostępne dla ludności aktualnie i w przyszłości. Czy nie zachodzi kumulowanie z inną stacją bazową.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organ winien uwzględnić wskazówki zawarte w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Przede wszystkim winien mieć na uwadze, że przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 56 u.p.z.p. są przede wszystkim przepisy, umiejscowione w innych ("odrębnych") aktach prawnych niż sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym w przypadku lokalizowania inwestycji celu publicznego w drodze decyzji administracyjnej jedyną przesłanką wydania decyzji odmownej będzie wykazanie przez właściwy organ, że lokalizacja danej inwestycji celu publicznego w określonym miejscu jest niezgodna z konkretnym przepisem powszechnie obowiązującego prawa. Organ wyjaśni w decyzji kwestię dostępności miejsc dla ludności. Ostatecznie należy zauważyć, iż w aktach przedmiotowej sprawy znajduje się projekt decyzji ustalającej inwestycję celu publicznego. Natomiast ostateczna decyzja w sprawie odmawia ustalenia inwestycji celu publicznego. Organ wyjaśni dlaczego wydał w sprawie decyzję odmienną z projektem.


Zważywszy na uchybienia wskazane w zaskarżonej decyzji, tut. Kolegium postanowiło jak w sentencji.

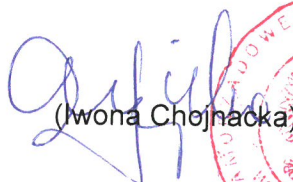
### **Decyzja niniejsza jest ostateczna**

Stronie służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej decyzji.

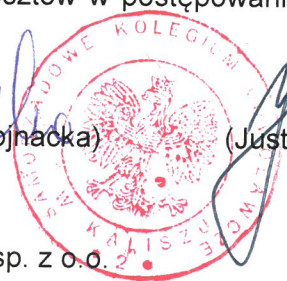
Wysokość wpisu od złożenia skargi od decyzji wynosi 500,00 zł.

Strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów w postępowaniu przed w/w Sądem oraz o przyznanie prawa pomocy.

  
(Krzysztof Sobociński)

  
(Iwona Chojnacka)

  
(Justyna Sieradzka)



#### **Otrzymują:**

1. Piotr Marczak pełnomocnik inwestora P4 sp. z o.o.
2. Wójt Gminy Godziesze (x2) – celem obwieszczenia art. 53 ust. 1 ustawy
3. Dorota Grzesiak
4. Wojciech Grzesiak
5. Anna Całka
6. Maria Kukuła
7. Dawid Zmuda
8. Irena Chodyła
9. a/a

#### **Do wiadomości:**

1. Sołtys Wsi Godziesze Małe - celem obwieszczenia art. 53 ust. 1 ustawy

