

Kalisz, dnia 10 października 2025 roku
Za dowodem doręczenia

SKO – 4213/372/25

DECYZJA

Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Kaliszu

Miasto i Gmina Pleszew
ul. Rynek, 63-300 Pleszew
WPŁYNĘŁO

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sobociński
Członkowie: Iwona Chojnacka
Justyna Sieradzka (spr.)

dnia 15-10-2025

L.dz. 6508/2025 zał.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 października 2025 r. **odwołania P4 sp. z o.o. reprezentowanej przez pełnomocnika Marlenę Pawliczek** od decyzji znak GP.6733.16.2025 z dnia 9 września 2025 r. Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu pn. budowa stacji bazowej telefonii komórkowej operatora P4 sp. z o.o. nr PLE3111B wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki o numerze ewidencyjnym nr 45 arkusz mapy 1, obręb Brzezie gmina Pleszew – 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 (Dz.U.2023. 775)

- o r z e k a -

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

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją GP.6733.16.2025 z dnia 9 września 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji celu pn. budowa stacji bazowej telefonii komórkowej operatora P4 sp. z o.o. nr PLE3111B wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki o numerze ewidencyjnym nr 45 arkusz mapy 1, obręb Brzezie gmina Pleszew. Organ wskazał, iż inwestycja budzi sprzeciw lokalnej społeczności.

Od powyższej decyzji odwołanie, w ustawowym terminie złożyła wnioskodawca P4 sp. z o.o. reprezentowana przez pełnomocnika. Odwołująca zaskarżonej decyzji zarzuciła 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 września 2025 r. do SKO w Kaliszu wpłynęły wnioski Marty Kinas, Bożeny i Dariusza Błaszczaków, Mariusza Nowaka, Łukasza Chochóła, Magdaleny Chochół, Izabeli Brajer, Małgorzaty i Dariusza Furmankiewiczów, Zbigniewa Mizernego. Osoby te wniosły m.in o utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji.

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 szczegółowość 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, również 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.

Kolegium zauważa również, iż jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 27 stycznia 2015 r. II SA/Rz 747/14, przeciw 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.

Na marginesie podkreślić również należy, że w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego mając na uwadze ład przestrzenny ustala się jedynie, czy inwestycja jest dopuszczalna na danym terenie. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

publicznego nie upoważnia jeszcze inwestora do realizacji inwestycji. Przed rozpoczęciem budowy musi on zgodnie z przepisami Prawa budowlanego uzyskać pozwolenie na budowę, w którym organ administracji architektoniczno-budowlanej ocenia, czy w świetle obowiązujących przepisów, w tym zwłaszcza przepisów techniczno-budowlanych, możliwe jest udzielenie pozwolenia na budowę inwestycji - w tym także w aspekcie poszanowania interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego). Przy czym ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego może następować tylko w takim zakresie, w jakim nie jest objęta przepisami Prawa budowlanego. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie rodzi bowiem praw do terenu nią objętego, jest jedynie odpowiedzią na zapytanie inwestora o to, czy taka inwestycja w ogóle może powstać. Inwestor, po otrzymaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie musi podejmować dalszych kroków celem jej urzeczywistnienia. Decyzja ta nie przesądza również czy inwestor zdoła uzyskać następnie pozwolenie na budowę.

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. 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.

Zgodnie z art. 139 a § 1 k.p.a.: *W przypadkach, o których mowa w art. 138 § 2 i 2a, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ pierwszej instancji jest obowiązany wziąć pod uwagę okoliczności wskazane przez organ odwoławczy oraz jest związany wytycznymi tego organu określonymi w decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję w całości i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, chyba że przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przepisy prawa, na podstawie których organ pierwszej instancji rozstrzygnął sprawę, uległy zmianie.*

§ 2. Organ odwoławczy przy rozpatrywaniu odwołania wniesionego od decyzji organu pierwszej instancji wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązku, o którym mowa w § 1, przez organ pierwszej instancji polegającego na odstąpieniu od:

- 1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie, lub
- 2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a

– może zarządzić wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby - także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.

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

Decyzja niniejsza jest ostateczna

Od niniejszej decyzji skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw (art. 64a p.p.s.a).

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 64b § 2 p.p.s.a.).

Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji (art. 64 c § 1 p.p.s.a.).

Sprzeciw od decyzji wnosi się do sądu za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu, ul. Częstochowska 12, 62-860 Kalisz. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

Od sprzeciwu od decyzji pobierany jest wpis sądowy w wysokości 100 zł płatny na konto Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 p.p.s.a.). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. (art. 244 § 2 p.p.s.a.). Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 2 p.p.s.a.) Formularz dostępny jest m.in. na stronie <https://bip.wsa.poznan.pl/84/wzor-wniosku-o-pryzyznanie-prawa-pomocy.html>

(Krzysztof Sobociński)

(Iwona Chojnacka)

(Justyna Sieradzka)



Otrzymują:

1. Marlena Pawliczek pełnomocnik inwestora P4 sp. z o.o.
2. Sebastain Stawieraj
3. Anna Stawieraj
4. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew
5. a/a

