

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

w y r o k z dnia 3.08.20 sygn. akt IV SA/Wa 1298/20  
jest prawomocny(a) od dnia 3.08.20 r.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

podpis sędzioty / referendary sądowego

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
w Warszawie

wpl. dnia 05. 08. 2020

ba

Data 3 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Znak pisma R. / 21 307/20  
SAMORZĄDOWE  
Kolegium Odwoławcze  
w Warszawie

Przewodniczący: sędzia WSA Grzegorz Rząsa (spr.)

do KO. A / 272 / Ar / 20  
n. nr KOA / 2465 / Ar / 20

po rozpoznaniu w dniu 3 sierpnia 2020 r.  
na posiedzeniu niejawnym  
sprawy ze sprzeciwu Izabeli Michalskiej, Michała Michalskiego, Anny  
Nakoniecznej, Konrada Nakoniecznego, Marzeny Sobiech, Bogdana Sobiecha,  
Moniki Józwik, Jacka Józwika oraz Pauliny Tkacz  
od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie  
z 27 kwietnia 2020 r., nr KOA/272/Ar/20  
w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie solidarnie na rzecz skarżących Izabeli Michalskiej, Michała Michalskiego, Anny Nakoniecznej, Konrada Nakoniecznego, Marzeny Sobiech, Bogdana Sobiecha, Moniki Józwik, Jacka Józwika oraz Pauliny Tkacz kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

SAMORZĄDOWE  
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
W WARSZAWIE  
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57  
tel. 22 622-49-61 do 4  
NIP: 526-16-56-044. REGON: 010857000



Marcin Wójcicki  
Starszy Sekretarz Sądowy

INSPEKTOR  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie

Renata Szlachetka

Za zgodność z odpisem

06. 08. 2020

## UZASADNIENIE

I. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie (dalej: „SKO” lub „Kolegium” lub „organ II instancji”) z 27 kwietnia 2020 r., KOA/272/Ar/20 (dalej: „zaskarżona decyzja”). Na mocy tej decyzji, Kolegium, po rozpoznaniu odwołania Sylwii Nowak i Zbigniewa Nowaka, uchyliło decyzję Wójta Gminy Jaktorów (dalej: „Wójt” lub „organ I instancji”) z 20 grudnia 2019 r. nr 303/2019, znak: GP.6733.28.2019 ustalając warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającą na budowie odcinka sieci wodociągowej Ø 110 mm w dz. ew. nr 313/33, 351/10 i 351/16 (ul. Platynowa) we wsi Sade Budy, gm. Jaktorów (dalej: „inwestycja celu publicznego”) i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia.

II. Stan faktyczny przedstawia się następująco.

II.1. Pismem z 7 października 2019 roku Gmina Jaktorów (dalej: „inwestor”) wniosła o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

II.2. Wójt decyzją z 20 grudnia 2019 r. nr 303/2019, znak: GP.6733.28.2019 ustalił warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego.

II.3. Od powyższej decyzji Sylwia Nowak i Zbigniew Nowak wnieśli odwołanie, zarzucając, iż inwestycję błędnie zakwalifikowano jako inwestycję celu publicznego (nie wyszczególniono o jakim znaczeniu (lokalnym czy ponadlokalnym) jest to cel publiczny). Dodatkowo zarzucili, iż w sprawie wykorzystano wadliwą mapę oraz teren inwestycji nie jest prawidłowo oznaczony. Decyzji ww. odwołujący się zarzucili, iż wydał ją organ I instancji który powinien podlegać wyłączeniu, bowiem nie powinien on rozpoznawać swojego własnego wniosku.

II.4. SKO decyzją z 27 kwietnia 2020 r., KOA/272/Ar/20 uchyliło decyzję Wójta z 20 grudnia 2019 r. nr 303/2019, znak: GP.6733.28.2019 ustalając warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Po przeanalizowaniu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Kolegium stwierdziło, że skarżoną decyzję wydano z naruszeniem ww. przepisów art. 7 i 77 k.p.a. Jak wskazało Kolegium, ani w toku postępowania, ani w skarżonej decyzji nie wyjaśniono zasadniczej, mającej istotny wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy kwestii, a mianowicie czy istotnie przedmiotowa inwestycja jest inwestycją celu publicznego. SKO podniosło, że w decyzji organu I instancji nie ma jakichkolwiek informacji odnośnie tego, komu ma służyć przedmiotowa inwestycja - czy lokalnej społeczności, czy szerszej grupie. Nie wynika to także z akt sprawy, a okoliczność tą organ I instancji powinien wyjaśnić. Zdaniem SKO w braku takiego wskazania

KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
W WARSZAWIE  
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57  
tel. 22 622-49-61 do 4  
NIP: 525-16-56-044 REGON: 010857000

Za zgodność z odpisem

06.08.2020  
1

INSPEKTOR  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie  
Renata Szlufik

## Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

postępowanie nie powinno być się toczyć. Organ I instancji bowiem jest związany wnioskiem inwestora i nie może samodzielnie, za niego, bez jego precyzyjnego wskazania, decydować o przedmiocie postępowania. Kolegium podniosło, że w momencie otrzymania wniosku należy wyjaśnić, czy dotyczy on inwestycji celu publicznego, aby można było prawidłowo procedować. Jeśli bowiem okazałoby się, że wniosek nie dotyczy celu publicznego, nie jest uprawnione wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. O ile bowiem inwestycja nie dotyczy celu publicznego, to należy wnosić o wydanie warunków zabudowy i tego rodzaju decyzję w sprawie wydać. Co za tym idzie, zdaniem SKO uznało, że bezwzględnie, precyzyjnie wyjaśnić co w istocie jest przedmiotem wniosku i w konsekwencji niniejszego postępowania. Idąc dalej, SKO zwróciło uwagę, że załączono prawidłową mapę. Z pieczęci, którą ta mapa jest opatrzona wynika, że odpowiada ona treści materiału przyjętego do Państwowego zasobu. Skala tej mapy jest zgodna z wymaganą prawem. Na mapie prawidłowo zaznaczono granice terenu objętego wnioskiem, natomiast nie wynika z tej mapy, ani żadnego innego dokumentu w aktach sprawy, jaki jest obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać. Zdaniem SKO należy zatem określić ten obszar, ponownie rozpatrując sprawę.

III.1. Pismem z dnia 1 czerwca 2020 r. Izabela Michalska, Michał Michalski, Anna Nakonieczna, Konrad Nakonieczny, Marzena Sobiech, Bogdan Sobiech, Monika Jóźwik, Jacek Jóźwik oraz Paulina Tkacz (dalej: „skarżący”) reprezentowani przez adwokata wnieśli sprzeciw od decyzji SKO z 27 kwietnia 2020 r., KOA/272/Ar/20. Zdaniem skarżących wszystkie elementy wniosku o ustalenie lokalizacji celu publicznego znalazły się we wniosku inicjującym postępowanie, które zakończone zostało decyzją Wójta z 20 grudnia 2019 r. nr 303/2019, znak: GP.6733.28.2019. Jak podnieśli skarżący, we wniosku wskazano numery działek, na których będzie realizowana inwestycja. Nadto, do wniosku została załączona mapa na której zaznaczono granice terenu objętego wnioskiem. Wynika z niej również obszar oddziaływania inwestycji, ze wskazania oznaczenia działek, na których ma być realizowana inwestycja. Jak wskazali skarżący, z mapy załączonej do wniosku jednoznacznie wynika, że inwestycja nie służy indywidualnemu, jednostkowemu, prywatnemu inwestorowi a ma na celu zaopatrzenie w wodę lokalnej społeczności. Zdaniem skarżących charakter inwestycji polegający na realizacji zadań wskazanych w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, dalej: „u.g.n”) poprzez zaopatrzenie w wodę mieszkańców, będących

**SAMORZĄDOWE  
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
W WARSZAWIE**  
01-161 Warszawa, ul. Obozowa 57  
tel. 22 622-49-61 do 4  
NIP: 526-16-56-044, REGON: 010857000

Za zgodność z odpisem:

06. 08. 2020 2

**INSPEKTOR**  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie  
*Renata Sztyfik*

## Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

właścicielami działek zlokalizowanych przy drodze, w której ma być zlokalizowana inwestycja wskazuje, iż ma ona charakter lokalny - gminny. Z akt postępowania w szczególności z załączonej mapy w sposób jednoznaczny wynika, iż inwestycja ma służyć lokalnej społeczności. Można również wskazać jaki jest zakres oddziaływania inwestycji. Konkludując, skarżący podnieśli, iż nie ma konieczności uzupełniania przedmiotowego postępowania przez organ I instancji, bowiem wszelkie niezbędne informacje do wydania decyzji merytorycznej zostały już zgromadzone i na ich podstawie oczywistym jest, iż inwestycja służy lokalnej społeczności. Co więcej, należy wskazać, iż w przypadku powzięcia wątpliwości przez organ odwoławczy co do kompletności informacji zgromadzonych przez organ I instancji, organ odwoławczy powinien przeprowadzić uzupełniające postępowanie wyjaśniające stosowanie do zapisów art. 136 k.p.a.

III.2. W odpowiedzi na sprzeciw Kolegium wniosło o jego oddalenie.

### **IV. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

IV.1. Sprzeciw zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. (art. 151a § 1 p.p.s.a).

IV.2. Zgodnie z art. 64e p.p.s.a., rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.). Zatem w postępowaniu prowadzonym w tym trybie wyłączono co do zasady możliwość oceny przez sąd problematyki prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego. Sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw ocenia, czy organ odwoławczy wydający decyzję nie przekroczył swoich uprawnień określonych w art. 138 § 2 k.p.a., a w przypadku uznania, że uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpatrzenia nie wynikało z przyczyn wymienionych w tym przepisie, sąd uwzględnia sprzeciw. Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd, że nie zawsze rozpoznanie sprzeciwu przez sąd administracyjny może nastąpić w oderwaniu od przepisów prawa materialnego. Prawidłowe ustalenie treści norm materialnoprawnych jest bowiem niezbędne dla oceny naruszenia przepisów postępowania dotyczących zebrania materiału dowodowego, jego oceny i poczynionych ustaleń faktycznych w sprawie (por. np. wyroki NSA z 5 grudnia 2018 r., I OSK 4132/18 oraz z 23 stycznia 2020 r., I OSK 1541/19, CBOSA).

IV.3.1. Przechodząc do oceny zaskarżonej decyzji, w omówionym w punkcie IV.2. zakresie, należy wskazać, że zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a., organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia

SAMORZĄDOWE  
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
W WARSZAWIE  
01-161 Warszawa, ul. Obózowa 57  
tel. 22 622-49-61 do 4  
NIP: 526-16-66-044, REGON: 0108537000

Za zgodność z odpisem:

06.08.2020

3

INSPEKTOR  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie  
Renata Szuflik

## Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

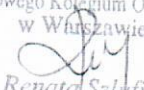
organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Przywołany przepis należy odczytywać w powiązaniu z art. 136 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W świetle powołanych wyżej przepisów (a także art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 12 § 1 k.p.a.) należy przyjąć, że model administracyjnego postępowania odwoławczego jest modelem merytorycznym, a nie kasacyjnym. Celem wniesienia odwołania nie jest zatem jedynie kontrola prawidłowości (zgodności z prawem i zasadności) zakwestionowanej decyzji, lecz powtórne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy (por. np. Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, LEX 2011, rozdział II.5.2.). Podobnie w orzecznictwie przyjmuje się, że organ odwoławczy jest wyposażony przede wszystkim w kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a tylko w ograniczonym zakresie ma on kompetencje kasacyjne. Tym samym organ odwoławczy co do zasady w ramach postępowania rozpoznawczego jest zobowiązany poddać decyzję organu pierwszej instancji kompleksowej analizie i dokonać merytorycznej oraz prawnej oceny zasadności zaskarżonej decyzji, a wyniki tej oceny winny zostać zawarte w uzasadnieniu decyzji odpowiadającej wymaganiom art. 107 § 3 k.p.a. (por. np. wyrok NSA z 11 lutego 2016 r., II OSK 1422/14, CBOSA). Przewidziana w art. 138 § 2 k.p.a. kompetencja do wydania decyzji kasatoryjnej stanowi zatem wyjątek od zasady orzekania przez organ odwoławczy co do istoty i musi być stosowana w sposób ścisły (*exceptiones non sunt extendendae*). Istotne jest również, że z zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) wynika, że w dwóch instancjach ma być rozpoznana dana sprawa administracyjna. Zasady tej nie można natomiast interpretować w ten sposób, że każdy dowód w sprawie musi być przeprowadzony i oceniony zarówno przez organ I, jak i drugiej instancji. Konkluzja taka nie tylko, że byłaby sprzeczna z zasadą szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), ale i byłaby nie do pogodzenia z powołanym wyżej art. 136 § 1 k.p.a.

IV.3.2. W realiach niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości Sądu, że mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, dalej:

WYDZIAŁ  
KOLEGIUM ODWOŁAWCZE  
W WARSZAWIE  
01-161 Warszawa, ul. Obózowa 57  
tel. 22 622-49-61 do 4  
NIP: 526-16-56-044, REGON: 010857000

Za zgodność z odpisem:

06. 08. 2020<sup>1</sup>

INSPEKTOR  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie  
  
Renata Szlufik

## Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

„u.p.z.p”). Stosownie do jego treści przez "inwestycję celu publicznego" trzeba rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Wśród celów zawartych w art. 6 u.g.n. wymienia się m. in. (pkt 3) budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania. W sprawie, w której wniesiono sprzeciw, chodzi o inwestycję w postaci budowy sieci wodociągowej o średnicy 110 mm, która ma przebiegać przez trzy działki w ciągu ul. Platynowej. Już sam rodzaj inwestycji, to jest budowa sieci wodociągowej (a nie np. przyłącza), zwłaszcza w powiązaniu ze znaczną średnicą planowanego przewodu wodociągowego (100 mm) oraz przebiegiem przez trzy działki w drodze mającej status ulicy, przesądza o tym, że mamy do czynienia z inwestycją o znaczeniu lokalnym. Sieć wodociągowa z samej swej istoty służy bowiem do dostarczania wody przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w ramach realizacji zadania własnego gminy (art. 2 pkt 7 w zw. z art. 3 ust. 1 z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2019 r., poz. 1437), czyli zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców danej gminy. Oceniając charakter przedmiotowej inwestycji z punktu widzenia realizacji celu publicznego o znaczeniu lokalnym nie można również tracić z pola widzenia oczywistego dla każdego faktu, że dostarczanie bezpiecznej i dobrej jakości wody jest jednym z fundamentalnych wymogów cywilizacyjnych i podstawowych zadań gminy. Leży to w sposób oczywisty w interesie publicznym, w tym realizuje tak fundamentalne wartości jak ochrona życia i zdrowia ludzi. Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że rozbudowa miejskiej sieci wodociągowej w określonym regionie, nawet dla pojedynczych nieruchomości, nie ma znaczenia wyłącznie dla tych nieruchomości. Pośrednio ma znaczenie dla całej wspólnoty gminnej i zaspokaja także jej potrzeby jako całości (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011r., II OSK 672/11. ONSAiWSA z 2012 r. nr 4 poz.75; wyrok NSA z 29 października 2013 r., II OSK 1280/13; wyrok NSA z 10 września 2019 r., II OSK 2625/18, CBOSA ). Reasumując, nie było potrzeby uzupełniania postępowania dowodowego w zakresie ustalenia, czy mamy

## Sygn. akt IV SA/Wa 1298/20

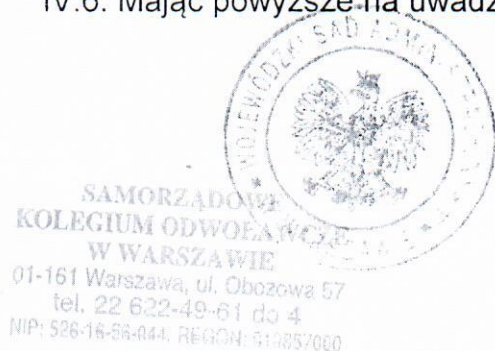
do czynienia z inwestycją celu publicznego. Tym samym zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a.

IV.3.3. Bezzasadnie Kolegium zarzuciło również organowi I instancji, że z akt sprawy nie wynika, na jaki obszar ma oddziaływać inwestycja. Otóż wspomniany wymóg wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), trzeba rozpatrywać zawsze w powiązaniu z celem tego wymogu oraz rodzajem inwestycji. Po pierwsze, wymóg ten ma związek z ustaleniem katalogu stron. W realiach niniejszej sprawy kwestia ta nie budziła wątpliwości. Po drugie, Kolegium nie wyjaśniło, jakie wątpliwości po stronie tego organu budzi obszar, na który oddziałuje budowa podziemnego przewodu wodociągowego o średnicy 100 mm w ciągu działek mających charakter ulicy. Jeżeli jednak Kolegium dostrzegło tu jednak potrzebę uzupełnienia wniosku, to winno w tej sprawie przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe. Reasumując, również z tych powodów zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. Trzeba przy tym z całą mocą podkreślić, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie może być rozumiana w ten sposób, że wszystkie istotne dowody powinny zostać w przeprowadzone w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, a rolą organu odwoławczego jest tylko dokonanie kontroli rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, bez możliwości uzupełnienia materiału dowodowego (np. analizy urbanistycznej) – por. np. wyroki NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., II OSK 3011/17 oraz II OSK 3012/17; wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2017 r., II SA/Po 893/17; wyrok WSA w Rzeszowie z 14 lutego 2018 r., II SA/Rz 1277/17; wyrok WSA w Szczecinie z 1 marca 2018 r., III SA/Sz 1439/17; wyrok WSA w Warszawie z 12 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 884/18; wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2018 r., II SA/Po 209/18 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA; R. Sawuła, Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10, OSP 2013/4/41, s. 281).

IV.4. Rozpoznając sprawę ponownie Kolegium będzie miało na uwadze powyższe oceny prawne i wskazania co do dalszego postępowania (art. 153 p.p.s.a.).

IV.5. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 202 § 2 p.p.s.a. Na koszty te składają się wpis od sprzeciwu (100 zł), opłata skarbową od pełnomocnictwa (17 zł) oraz wynagrodzenie adwokata (480 zł).

IV.6. Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.



Za zgodność z odpisem

06. 08. 2020

INSPEKTOR  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego  
w Warszawie

Renata Szuflik

Marcin Woźniak