

## *Glosy*

**Agnieszka Rotkiewicz-Szarnowska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-6715-283X

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 940/17 [dot. zakresu kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny rozpoznający sprzeciw]

**W sprawie o warunki zabudowy, w której kwalifikacja spornej inwestycji decyduje o zakresie niezbędnego postępowania wyjaśniającego, zaś w wydanej decyzji kasacyjnej organ odwoławczy odmiennie niż organ pierwszej instancji dokonał tej kwalifikacji, wypowiedź sądu (rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej) o prawidłowości kwalifikacji spornej inwestycji nie stanowi naruszenia zasad orzekania na podstawie art. 64e ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).**

### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 lutego 2018 r. sprawy ze sprzeciwu Stowarzyszenia „N.I.” w I.-O. na decyzję Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. z dnia [...] listopada 2017 r. nr [...] w przedmiocie uchylenia decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia oddala sprzeciw

Wnioskiem z dnia [...] maja 2015 r. (...) M. E. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą M. s.c. w J. wystąpiła do Wójta Gminy J. o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji w postaci budowy instalacji umożliwiającej produkcję energii elektrycznej za pomocą paneli fotowoltaicznych. (...) Powyższy wniosek podlegał kilkukrotnemu rozpoznaniu przez organy obydwu instancji, w tym (...):

– decyzją z dnia [...] czerwca 2017 r. Wójt ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy prezentując pogląd, że sporna inwestycja stanowi zabudowę przemysłową. Nie jest zatem infrastrukturą techniczną, gdyż taka powinna pełnić rolę służebną, zaś farma fotowoltaiczna jest inwestycją samodzielną (...).

Z decyzją Wójta po raz szósty nie zgodziło się SKO, które uchyliło ją decyzją z dnia [...] lipca 2017 r. na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Zarzuciło organowi pierwszej instancji brak analizy materiału dowodowego, błędną wykładnię przepisów prawa, w tym art. 61 ust. 3 ustawy planistycznej oraz pominięcie art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 3 pkt 7 i 9 Prawa energetycznego.

Siódmą z kolei decyzją pierwszoinstancyjną, z dnia [...] października 2017 r. znak [...], Wójt Gminy J. po raz kolejny odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (...). Wójt sformułował polemikę z decyzją kasacyjną SKO z dnia [...] lipca 2017 r. wskazując, że „w wyniku dogłębnej analizy oraz zapoznania się z orzecznictwem stwierdzono, że planowana inwestycja stanowi zabudowę o charakterze przemysłowym, co potwierdza najnowszy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego o sygn. II OSK 2022/15 z dnia 5 kwietnia 2017 r. Lex nr 2316288” (...). Dlatego, powołując się na ww. wyrok NSA, Wójt uznał za niezbędne przeprowadzenie analizy również w zakresie spełnienia warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy planistycznej, a więc i zasady dobrego sąsiedztwa (pkt 1). (...) W konsekwencji stwierdził brak łącznego spełnienia warunków z art. 61 ust. 1 ustawy planistycznej.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła wnioskodawczyni (...).

Decyzją z dnia [...] listopada 2017 r. znak [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. na podstawie art. 138 § 2 oraz art. 7, 8, 11, 12, 17 pkt 1 art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. oraz art. 53 ust. 3 i art. 54 (w zw. z art. 64 ust. 1) i art. 61 ust. 1 i 3 ustawy planistycznej uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Zdaniem Kolegium, organ pierwszej instancji ponownie nie uwzględnił zaleceń z poprzednich decyzji kasacyjnych, aby kierując się postanowieniami art. 53 ust. 3 (w zw. z art. 64 ust. 1) ustawy planistycznej – przeprowadzić ustalenia, jakie warunki realizacji przedmiotowej inwestycji wynikają z przepisów odrębnych, a następnie – opracować projekt decyzji o warunkach zabudowy wraz ze stosownymi załącznikami, lecz podtrzymał swoją dotychczasową kwalifikację inwestycji (zabudowa produkcyjna) wymagając dla ustalenia warunków zabudowy spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa, która – w jego ocenie – nie została spełniona. Jak wskazało Kolegium, swoje zalecenia organ odwoławczy sformułował przede wszystkim w orzeczeniu z dnia [...] grudnia 2016 r. i pozostają one aktualne. (...).

Sprzeciw od powyższej decyzji złożyło do sądu administracyjnego Stowarzyszenie „N.” w I. Zarzuciło naruszenie prawa procesowego mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy (...).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podtrzymał stanowisko z uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprzeciw podlegał oddaleniu.

(...) W sprawie niniejszej przesłankami wydania zaskarżonej decyzji kasacyjnej z dnia [...] listopada 2017 r. (siódmej decyzji kasacyjnej w przedmiotowym postępowaniu zainicjowanym wnioskiem z dnia [...] maja 2015 r.) było niezrealizowanie zaleceń z decyzji kasacyjnej SKO z dnia [...] grudnia 2016 r., które – zdaniem Kolegium – pozostają aktualne. W decyzji kasacyjnej z dnia [...] grudnia 2016 r. wskazano zaś, że ponieważ zamierzona inwestycja stanowi urządzenie infrastruktury technicznej (a nie rodzaj zabudowy przemysłowej), to przy rozstrzygnięciu o warunkach zabudowy tej inwestycji nie jest konieczne spełnienie wszystkich warunków wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy planistycznej, bowiem nie jest konieczne zbadanie czy inwestycja spełnia zasadę dobrego sąsiedztwa (pkt 1) i wymaganie dostępu do drogi publicznej (pkt 2). Wynika to z treści art. 61 ust. 3 ustawy planistycznej, zgodnie z którym przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury drogowej. A zatem, według oceny Kolegium sformułowanej w decyzji z dnia [...] grudnia 2016 r. i podtrzymanej w decyzji zaskarżonej, należało zbadać pozostałe warunki wynikające z art. 61 ust. 1 pkt 3–5 ustawy planistycznej, w tym zgodność inwestycji z przepisami odrębnymi oraz należało przygotować projekt decyzji wraz z załącznikami.

Po wydaniu decyzji kasacyjnej z dnia [...] grudnia 2016 r. organ pierwszej instancji orzekł trzykrotnie, za każdym razem odmawiając ustalenia warunków zabudowy i za każdym razem kwalifikując sporną zabudowę do zabudowy przemysłowej, dla której – nie tak jak dla urządzeń infrastruktury technicznej – obowiązują wymogi z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy planistycznej (zasada dobrego sąsiedztwa i dostęp do drogi publicznej). Przy czym organ pierwszej instancji za każdym razem przy wydawaniu powyższej decyzji odmownej przeprowadzał stosowną analizę (...).

Jak wynika z powyższego, różnica zdań między organami obydwu instancji dotyczy kwalifikacji zamierzonej przez inwestorkę farmy fotowoltaicznej jako urządzenia infrastruktury technicznej lub jako rodzaju zabudowy przemysłowej. Różnica ta ma niebagatelny wpływ na zakres postępowania wyjaśniającego z uwagi na treść art. 61 ust. 3 ustawy planistycznej, bowiem w przypadku kwalifikacji jako infrastruktury technicznej brak jest potrzeby oceny spełnienia warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy (tak Kolegium), a w przypadku kwalifikacji jako zabudowy przemysłowej taka ocena jest nie-

zbędna (tak organ pierwszej instancji). W konsekwencji właściwa kwalifikacja inwestycji determinuje podlegające wyjaśnieniu okoliczności sprawy oraz może mieć kluczowe znaczenie dla treści decyzji kończącej postępowanie. Dlatego, kontrolując zaskarżoną decyzję kasacyjną skład orzekający w sprawie niniejszej stwierdził konieczność wypowiedzenia się w kwestii kwalifikacji spornej farmy. Zdaniem sądu, wypowiedź ta nie narusza przepisu art. 64e p.p.s.a., bowiem nie stanowi materialnoprawnej oceny sprawy co do jej istoty. Merytoryczna ocena sprawy dotyczyłaby bowiem tego, czy istnieją podstawy do ustalenia warunków zabudowy, natomiast sama kwalifikacja farmy fotowoltaicznej jako zabudowy przemysłowej lub urządzenia infrastruktury technicznej tak daleko idących wniosków nie zawiera i nie przesądza o wyniku sprawy. Natomiast niewątpliwie od powyższej kwalifikacji zależy ocena, czy wystąpiły podstawy do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (...)

Zdaniem składu orzekającego w sprawie niniejszej, trafnie SKO kwalifikuje sporną inwestycję w postaci farmy fotowoltaicznej jako urządzenie infrastruktury technicznej. Znajduje to uzasadnienie w rozwoju źródeł pozyskiwania energii, który to rozwój nie pozostaje bez wpływu na sposób wykładni przepisów prawa. (...).

Dla kwestii rozpoznania sprzeciwu od zaskarżonej w sprawie niniejszej decyzji kasacyjnej oznacza to, że Kolegium trafnie uzależniło zakres postępowania wyjaśniającego w sprawie od właściwej kwalifikacji spornej farmy fotowoltaicznej jako urządzenia infrastruktury technicznej niewymagającego spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa i wymogu dostępu do drogi publicznej. Wynika to wprost z art. 61 ust. 3 ustawy planistycznej, co wyżej wyjaśniono. W konsekwencji, postępowanie organu pierwszej instancji, który przeprowadził wyczerpujące postępowanie wyjaśniające na okoliczność spełnienia wymagań z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy planistycznej, w żaden istotny sposób nie przyczyniło się do wyjaśnienia sprawy w tym jej zakresie, który był niezbędny do rozstrzygnięcia (art. 75 § 1 K.p.a.), a który zalecało SKO w decyzjach kasacyjnych począwszy od decyzji z dnia [...] grudnia 2016 r. Co więcej, postępowanie to doprowadziło organ pierwszej instancji do wydania decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy, a więc miało wpływ na rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Nadto, skupienie się na ustalaniu okoliczności niewskazanych przez SKO w decyzjach kasacyjnych, spowodowało nieustalenie okoliczności nakazanych do zbadania przez SKO w decyzji kasacyjnej z dnia [...] grudnia 2016 r. (...). W szczególności organ pierwszej instancji nie przeprowadził analizy zgodności inwestycji z przepisami odrębnymi (pkt 5), czy analizy konieczności uzyskania zgody (lub jej braku) na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolne (pkt 4). (...).

Powyższe uchybienia spowodowały, że zakres rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji nie uprawnia do jednoznacznej oceny, czy w sprawie powinna zostać wydana decyzja odmowna czy ustalająca warunki zabudowy, a tym samym Kolegium nie miało podstaw do orzekania co do istoty (...). Tym samym wystąpiły przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., dlatego sprzeciw podlegał oddaleniu (...).

## Glosa

Glosowane orzeczenie dotyczy niezwykle istotnego zagadnienia, jakim jest zakres kontroli wykonywanej przez sąd administracyjny rozpoznający sprzeciw od decyzji kasacyjnej, a w szerszej perspektywie, dotyczy efektywności sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej.

Powyższy wyrok stanowi przy tym istotny głos w dyskusji na temat wprowadzonych do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> (w skrócie: p.p.s.a.), rozwiązań prawnych odnoszących się do instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Należy bowiem przypomnieć, że z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dokonana na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. Na mocy wyżej wymienianej nowelizacji do działu III p.p.s.a. zatytułowanego „Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym” dodano rozdział 3a „Sprzeciw od decyzji”, zawierający artykuły 64a – 64e.

Jak wynika z uzasadnienia projektu noweli z kwietnia 2017 r., głównym celem ustanowienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, było wprowadzenie szybszego i mniej skomplikowanego od procedury skargowej trybu zaskarżenia tych decyzji, który miał przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasacyjnych wydawanych zbyt pochopnie przez organ odwoławczy<sup>3</sup>. W założeniu ustawodawcy, sprzeciw miał być środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wpadkowym, ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej. W postępowaniu ze

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

<sup>3</sup> W nauce prawa, od początku wprowadzenia instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnych wyrażano wątpliwości, czy rzeczywiście sprzeciw przyczyni się do usprawnienia postępowania administracyjnego i wyeliminuje niepożądane praktyki organów do nadużywania uprawnień kasacyjnych. Zob. T. Woś, J. G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82–98; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 18–19.

sprzeciwu sąd będzie jedynie oceniał, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.<sup>4</sup>

W związku z powyższymi założeniami, ustawodawca w art. 64a p.p.s.a. przyjął, że od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od decyzji”. Granice rozpoznania sprzeciwu od decyzji przez sąd administracyjny zostały określone w art. 64e p.p.s.a., zgodnie z którym, rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

Podstawowym obowiązkiem sądu administracyjnego rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej jest zatem ustalenie, czy zachodziły przyczyny, dla których organ odwoławczy uznał za konieczne skorzystanie z możliwości przewidzianej przepisem art. 138 § 2 k.p.a. Stosownie do jego treści, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Należy zaznaczyć, że uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji jest wyjątkiem od zasady merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ odwoławczy i niedopuszczalne jest rozszerzające interpretowanie art. 138 § 2 k.p.a.<sup>6</sup>. Oznacza to, że inne wady postępowania lub inne wady decyzji organu pierwszej instancji nie mogą być uznane za normatywną podstawę do wydania przez organ odwoławczy decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.<sup>7</sup>.

Wydanie decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy uzależnione jest od łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Organ ten musi ustalić, że decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a nadto, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie<sup>8</sup>. W nauce prawa podkreśla się, że organ odwoławczy wyda decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., gdy postępowanie w pierwszej instancji zostało przeprowadzone z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego, tj. gdy:

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, Sejm RP VIII kadencji, dostępne na: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., zwana w skrócie: k.p.a.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2017 r., II SA/Gd 71/17, LEX nr 2277684.

<sup>7</sup> Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 września 2018 r., II SA/Go 493/18, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, powoływanej dalej w skrócie jako CBOSA.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2018 r., II SA/Po 539/18, CBOSA.

- organ pierwszej instancji nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego;
- postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale z rażącym naruszeniem przepisów procesowych (np. stronę pozbawiono udziału w postępowaniu);
- nastąpiło naruszenie przepisów postępowania przez nieustalenie istotnych okoliczności faktycznych, niezbędnych do prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego.<sup>9</sup>

Sąd administracyjny uwzględni sprzeciw wyłącznie wtedy, gdy uchylene decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania nie wynikało z przesłanek zawartych w art. 138 § 2 k.p.a. Wówczas zgodnie z art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a sąd zobowiązany jest do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości. Jednocześnie, od wyroku uwzględniającego sprzeciw, nie przysługuje środek odwoławczy<sup>10</sup>.

W orzeczeniach sądów administracyjnych najczęściej wskazuje się na formalny charakter kontroli decyzji kasacyjnych. Podkreśla się, że sprzeciw od decyzji kasacyjnej jest kierowany wyłącznie przeciwko uchyleniu decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania<sup>11</sup>. Wniesienie sprzeciwu powoduje wszczęcie postępowania o ograniczonym zakresie, w którym sąd powinien wyłącznie ocenić, czy organ odwoławczy zasadnie uchylił się od wydania rozstrzygnięcia merytorycznego co do istoty sprawy, nie powinien zaś, jak w przypadku spraw ze skarg, rozstrzygać w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Kontrola decyzji kasacyjnych nie może zatem obejmować meritum sprawy, gdyż rozstrzyganie na tym etapie o szczegółowych zagadnieniach natury materialoprawnej byłoby niedopuszczalne i przedwczesne.<sup>12</sup>

W rozpoznawanej przez Sąd sprawie, której przedmiotem była odmowa ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie instalacji umożliwiającej produkcję energii elektrycznej za pomocą paneli fotowoltaicznych, zagwarantowanie stronie skarżącej skutecznej sądowej kontroli wymagało dokonania przez Sąd kwalifikacji farmy fotowoltaicznej jako urzą-

---

<sup>9</sup> B. Adamiak (w): B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 728–729.

<sup>10</sup> Art. 151a § 3 p.p.s.a. Należy jednocześnie zastrzec, że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie.

<sup>11</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 27 lipca 2018 r., II SA/Gd 393/18; wyrok WSA w Poznaniu z 13 września 2018 r., II SA/Po 313/18; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 maja 2018 r., II SA/Go 187/18; CBOSA.

<sup>12</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 14 sierpnia 2018 r., II SA/Kr 973/18; wyrok NSA z 8 sierpnia 2018 r., I OSK 2045/18; wyrok WSA w Szczecinie z 17 maja 2018 r., II SA/Sz 259/18; wyrok z 8 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 649/17; z dnia 17 października 2017 r., II SA/Go 838/17; z 29 listopada 2017 r., II SA/Łd 654/17; CBOSA.

dzenia infrastruktury technicznej lub jako rodzaju zabudowy przemysłowej. Od rozstrzygnięcia powyższego zagadnienia zależało ustalenie, czy wystąpiły podstawy do wydania decyzji kasacyjnej. W przeciwnym bowiem wypadku, Sąd nie byłby w stanie ustalić, czy zachodziły przesłanki do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., a więc do odstąpienia od zasady ponownego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy.

Mając na względzie charakter prawny instytucji sprzeciwu, wyraźnie zaważający zakres sądowej kontroli rozstrzygnięć organu należy podnieść, że nie wyklucza on dokonania oceny decyzji kasacyjnej z uwzględnieniem treści przepisów prawa materialnego, których dotyczy decyzja. Od prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego zależy bowiem prawidłowo przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w danej sprawie. W takim przypadku sąd ocenia czy zakres przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego z uwagi na treść prawa materialnego był wyczerpujący, czy też uzasadniał wydanie przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji kasacyjnej. Wówczas norma prawa materialnego stanowić będzie jedno z kryteriów oceny przesłanek postępowania (art. 138 § 2 k.p.a.).<sup>13</sup>

Jak zaznaczył Sąd w glosowanym wyroku, dokonanie kwalifikacji farmy fotowoltaicznej jako urządzenia infrastruktury technicznej nie przesądziło o meritum sprawy. Merytoryczna ocena sprawy dotyczyłaby bowiem tego, czy istnieją podstawy do ustalenia warunków zabudowy, natomiast sama kwalifikacja farmy fotowoltaicznej jako urządzenia infrastruktury technicznej nie przesądzała o jej wyniku. Natomiast niewątpliwie od powyższej kwalifikacji zależało ustalenie czy rozstrzygnięcie organu I instancji wydano z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres spraw miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. W przypadku bowiem kwalifikacji inwestycji jako infrastruktury technicznej brak było potrzeby oceny spełnienia warunków z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy planistycznej (zasada dobrego sąsiedztwa i dostęp do drogi publicznej), a w przypadku kwalifikacji jako zabudowy przemysłowej taka ocena była niezbędna.

Glosowany wyrok stanowi zatem przykład orzeczenia, w którym sądowa kontrola zaskarżonej decyzji kasacyjnej nie miała charakteru czysto formalnego. Jednakże biorąc pod uwagę główne założenie wprowadzonej instytucji sprzeciwu (zapobieganie przewlekłości załatwienia sprawy administracyjnej) uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że brak wypowiedzi Sądu w zakresie kwalifikacji przedmiotowej inwestycji uczyniłby sądową kontrolę zaskarżonej decyzji iluzoryczną. W konsekwencji strona zostałaby uwikłana w długotrwałe postępowanie, które niewątpliwie nie sprzyjałoby budzeniu

<sup>13</sup> Zob. A. Kabat (w.): B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 277; M. J. Czubakowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 64-65.

zaufania do organów państwa. W niniejszej sprawie wypowiedzenie się Sądu co do kwalifikacji spornej inwestycji było zatem niezbędne dla zapewnienia stronie skarżącej w sposób efektywny kontroli zaskarżonej decyzji, zwłaszcza gdy uwzględni się, że w badanej przez Sąd sprawie doszło do siedmiokrotnego uchylecia decyzji organu I instancji.

Biorąc pod uwagę tak zakreśloną na wstępie problematykę, należało zaprotestować glosowany wyrok, gdyż w przedmiotowej sprawie Sąd zapewnił stronie skarżącej prawo do rzetelnego procesu. Lektura wyroku uzasadnia ocenę, że w praktyce pomimo wyraźnego wskazania przez ustawodawcę w art. 64e p.p.s.a. zakresu kontroli sądowej decyzji kasacyjnych, sądy administracyjne w pewnych sytuacjach będą zobowiązane do wypowiedzenia się w kwestiach merytorycznych. Poddany analizie wyrok ma zatem istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

