

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**23 czerwca 2009r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Wojciech Jarzembski
Sędziowie WSA:	Sędzia WSA Renata Owczarzak (spr.) Sędzia WSA Grażyna Malinowska-Wasik
Protokolant	Katarzyna Korycka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 czerwca 2009r.  
sprawy ze skargi Stowarzyszenia „Inicjatywa Przeciw Elektro skażeniom” w Brodnicy  
na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu  
z dnia 15 stycznia 2009r. nr SKO-72-273/08  
w przedmiocie dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu

- 1. uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Wójta Gminy Osiek z 5 grudnia 2008r. nr GBK-7331-39-1/2008,**
- 2. stwierdza, że zaskarżone postanowienie nie podlega wykonaniu,**
- 3. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu na rzecz skarżącego stowarzyszenia kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



## Uzasadnienie

Stowarzyszenie „Inicjatywa Przeciw Elektroskażeniom” w Brodnicy wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu z dnia 15 stycznia 2009 r. nr SKO-72-273/08, utrzymujące w mocy postanowienie Wójta Gminy Osiek z dnia 5 grudnia 2008 r., Nr GBK-7331-39-1/2008 w przedmiocie odmowy dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci „ERA” na działce nr 65/2 – obręb Strzygi, położonej w miejscowości Strzygi.

Stowarzyszenie powołało się na art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wywodząc, że skoro ustawodawca zobligował inwestora do określenia we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego m.in. charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko, udział Stowarzyszenia na prawach strony w przedmiotowym postępowaniu jest zasadny.

Zaskarżona decyzja została podjęta w następującym stanie sprawy administracyjnej:

Wnioskiem z dnia 19 października 2008 r. Stowarzyszenie „Inicjatywa Przeciw Elektroskażeniom” zwróciło się do Wójta Gminy Osiek o dopuszczenie do udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci „ERA” na działce nr 65/2, obręb Strzygi, położonej w miejscowości Strzygi.

Wójt Gminy Osiek postanowieniem z dnia 5 grudnia 2008 r. Nr GBK-7331-39-1/2008 powołując się na art. 31 § 2 w zw. z art. 31 § 1 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego odmówił dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału na prawach strony w postępowaniu.

Uzasadniając swoje stanowisko organ wskazał, że cele statutowe Stowarzyszenia nie uzasadniają udziału tej organizacji w postępowaniu, bowiem celem stowarzyszenia zgodnie z przedstawionym regulaminem jest działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego i na rzecz edukacji społeczeństwa w tym zakresie. Zdaniem organu lokalizacja inwestycji celu publicznego nie ma nic wspólnego z ochroną środowiska.

Wójt podkreślił także, że w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego organ administracji nie dokonuje oceny inwestycji pod kątem jej wpływu na środowisko. W tym celu ustawodawca stworzył odrębne postępowanie, w toku którego wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. To w tym postępowaniu następuje ocena inwestycji pod kątem wymagań ekologicznych.

Od powyższego postanowienia zażalenie złożyło Stowarzyszenie „Inicjatywa Przeciw Elektroskażeniom” zarzucając naruszenie art. 31 kpa w związku z dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającej dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz. U. UE L z dnia 14 marca 1997 r.) w powiązaniu z Konwencją z Aarhus z 1998 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu postanowieniem z dnia 15 stycznia 2009 r., Nr SKO-72-273/08 utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie, w pełni podzielając argumentację organu I instancji. Podstawą dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony jest art. 31 kpa stanowiący, że warunkiem dopuszczenia do udziału w postępowaniu jest wypełnienie celu statutowego organizacji i uwzględnienie interesu społecznego.

Nietrafne zdaniem Kolegium jest powoływanie się przez Stowarzyszenie na przepisy art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. "c" ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać m.in. charakterystykę inwestycji, obejmującą określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko i art. 54 pkt 2 lit "b" cytowanej ustawy stanowiącym, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, bowiem jak słusznie argumentuje organ pierwszej instancji, celem postępowania określonego w w/w przepisach, jest ocena możliwości realizacji inwestycji celu publicznego z punktu widzenia ładu przestrzennego.

Kolegium uznało, że cel działania Stowarzyszenia ma charakter ekologiczny, a więc brak jest spełnienia przez wnioskującego przesłanki w postaci merytorycznego związku pomiędzy celem statutowym organizacji społecznej, a celem prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie lokalizacji inwestycji. W tych okolicznościach pominięcie badania interesu społecznego przez organ I instancji nie

wpływa na prawidłowość wydanego rozstrzygnięcia, gdyż bez wystąpienia celu statutowego sam wzgląd na interes społeczny nie wypełnia dyspozycji art. 31 kpa.

W skardze do sądu administracyjnego skarżące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, zarzucając naruszenie prawa art. 31 kpa w związku z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus w powiązaniu z art. 12 Konstytucji RP i art. 52 ust. 2 pkt 2 lit c oraz art. 54 pkt 2 lit b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem skarżącego art. 9 Konwencji z Aarhus zapewnia szeroki dostęp do procedur sądowych w przypadku naruszenia przepisów o ochronie środowiska. Z mocy art. 52 ust. 2 pkt 2 lit c i art. 54 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postępowanie w sprawie decyzji lokalizacyjnej prowadzone jest również pod kątem ochrony środowiska.

W udzielonej odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, uznając za nietrafne zarzuty wywiedzione w skardze. Przepis art. 9 ust. 3 Konwencji zapewniający dostęp do procedur sądowych realizowany jest przez art. 31 kpa. Koniecznym jednak warunkiem jest spełnienie wymagań pozwalających na udział stowarzyszenia na prawach strony w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Realizacja natomiast wymienionych przez skarżącego dyrektyw występuje w przepisach o ochronie środowiska.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, przy czym w świetle przepisu § 2 powołanego artykułu, kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak, związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., zwana dalej p.p.s.a.).

Oceniając zaskarżone postanowienie w oparciu o powyższe kryteria Sąd doszedł do przekonania, iż postanowienia organów odmawiające dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony zostały wydane z

naruszeniem przepisów postępowania w stopniu, który mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Podstawowym obowiązkiem organu w postępowaniu z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie stron postępowania, które następuje na podstawie kryteriów określonych w art. 28 kpa. Warunkiem uzyskania, więc statusu procesowego strony jest posiadanie interesu prawnego lub obowiązku, którego dotyczy postępowanie lub żądanie czynności organu ze względu na swój interes lub obowiązek. Stroną będzie, zatem wnioskodawca, który żąda ustalenia lokalizacji inwestycji, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, jak również osoby uprawnione w stosunku do nieruchomości, na które rozciąga się wpływ planowanej inwestycji.

Obowiązująca regulacja prawna daje też możliwość udziału w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego organizacji społecznej, jeżeli uzasadniają to jej cele statutowe i przemawia za tym interes społeczny. Organizacja może wystąpić z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu w oparciu o art. 31 § 1 kpa. W przypadku wystąpienia z takim żądaniem organ - po analizie statutu organizacji pod kątem powiązań toczącego się postępowania z jej celami statutowymi i stwierdzeniu, czy jej udziału wymaga interes społeczny - rozstrzyga w przedmiocie dopuszczenia do postępowania. Organizacja społeczna w przypadku dopuszczenia do udziału w postępowaniu, uczestniczy w nim, korzystając ze wszystkich praw przysługujących stronie (art. 31 § 3 kpa).

Nie ma żadnych przeszkód prawnych, by co do zasady organizacja społeczna uczestniczyła na prawach strony na różnych etapach postępowania w ramach realizacji procesu inwestycyjnego, jeśli wystąpią przesłanki z art. 31 kpa, pomimo że w znacznie szerszym zakresie, czy znacznie pełniejszym, może występować w jednym z nich, np. w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z powyższego wynika, iż w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego znajduje zastosowanie art. 31 kpa, z wyłączeniem (jedynym) - jakie wprowadza art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.) - stosowania § 4. Przedmiotowe wyłączenie oznacza tylko tyle, że organ wszczynający postępowanie nie musi zawiadamiać o tym organizacji społecznej, zatem nie musi wykazywać aktywności w poszukiwaniu zainteresowanych organizacji społecznych, mogących spełniać przedstawione wyżej warunki. W każdym zaś przypadku powinien dopuścić organizację

społeczną - na jej żądanie - do udziału w postępowaniu na prawach strony, jeżeli uzna przesłanki jej udziału za spełnione (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, str. 423).

Powyższe dowodzi, też iż wskazany przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje możliwość dopuszczenia do udziału na prawach strony organizacji społecznej w postępowaniu ustalającym lokalizację inwestycji celu publicznego. Dopuszczenie to winno nastąpić na zasadzie art. 31 § 2 kpa, gdy organizacja społeczna wystąpi z takim żądaniem, a toczące się postępowanie wiąże się z celami statutowymi organizacji, jak również jej udziału w postępowaniu wymaga interes społeczny (art. 31 § 1 kpa).

Postępowanie, w którym Stowarzyszenie chciało uczestniczyć na prawach strony dotyczyło ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii cyfrowej sieci „Era” na działce nr 65/2 – obręb Strzygi, położonej w miejscowości Strzygi. Celem tego postępowania jest ocena możliwości realizacji tego rodzaju inwestycji z punktu widzenia ładu przestrzennego. Należy, więc rozważyć, czy cele statutowe Stowarzyszenia uzasadniają jego uczestnictwo w tego rodzaju postępowaniu.

Zgodnie z Regulaminem Stowarzyszenia celem Stowarzyszenia jest ochrona ludności i środowiska naturalnego przed promieniowaniem elektromagnetycznym od źródeł technicznych, a także ochrona od innych zagrożeń środowiska w tym:

- popularyzacja wiedzy o zagrożeniach środowiska i zdrowia ludzi,
- popieranie proekologicznych inicjatyw,
- przeciwdziałanie zagrożeniom ze strony obiektów emitujących do środowiska szkodliwe substancje i pola elektromagnetyczne, w szczególności przeciwdziałanie budowie i użytkowaniu stacji nadawczych, jeśli nie istnieją dowody nieszkodliwości promieniowania tych stacji,
- wspieranie wszelkich inicjatyw obywatelskich na rzecz ochrony środowiska i zdrowia ludzi,
- działania na rzecz udziału społeczeństwa w postępowaniu, gdy prawo taki udział przewiduje.

Z punktu widzenia przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego istotnym elementem przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest właściwe usytuowanie obiektu na danym terenie.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej wymaga właściwego umotywowania warunków zagospodarowania terenu w kontekście przepisów o ochronie środowiska, gdyż one głównie limitują właściwe odległości stacji bazowych od skupisk ludzkich. Decydując o lokalizacji spornego obiektu konieczne jest ustalenie emisji pola elektromagnetycznego i równoważnej mocy promieniowania, gdyż od tego uzależniona jest wymagana odległość planowanego przedsięwzięcia od miejsc dostępnych dla ludzi. W przeciwnym razie przedsięwzięcie będzie również traktowane jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Trzeba mieć też na względzie art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p., który stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności ochrony środowiska i zdrowia ludzi.

Usytuowanie obiektu w odpowiednich odległościach ocenia się też z punktu widzenia zasad bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi.

Zgodnie z art. 54 pkt 2 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w decyzji o lokalizacji celu publicznego określa się m.in. wymagania dotyczące ochrony interesu osób trzecich. Zatem w zakresie, jaki jest możliwy do ustalenia na etapie ewentualnego wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego ten interes powinien być brany pod uwagę. Dotyczy on zakreślenia obszaru wolnego od znaczącego negatywnego oddziaływania na osoby trzecie, choć niewątpliwie skonkretyzowane ustalenia będą miały miejsce na etapie realizacji zamierzenia - przepisy wykonawcze do Prawa budowlanego zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690) stanowią, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony (niewątpliwie musi się też odnosić do budynków istniejących), na obszarze stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych). Przepisami tymi są przepisy wydane na podstawie regulacji o ochronie środowiska. Oznacza to w konsekwencji, że strefy wolne od przekroczeń dopuszczalnego poziomu oddziaływania pól elektromagnetycznych muszą też być zakreślone już na etapie decyzji lokalizacyjnej tego typu przedsięwzięcia. W przeciwnym razie nie byłoby żadnych ograniczeń przestrzennych na etapie warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Organ odmawiając Stowarzyszeniu udziału na prawach strony w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, którym jest lokalizacja stacji bazowej skoncentrował swoje uwagi na tym, że cele Stowarzyszenia mogą być właściwie realizowane w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie środowiska, pomijając jednak fakt, że wprowadzie w ograniczonym zakresie, w postępowaniu lokalizacyjnym tego typu inwestycji bierze się pod uwagę pewne elementy środowiskowe, które wpływają bezpośrednio na lokalizację danej inwestycji.

Według regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawach szczególnych, a także w aktach wydanych na ich podstawie, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek określić warunki i zasady zagospodarowania terenu. Lokalizacja obiektów emitujących pola elektromagnetyczne jest szczególnym przypadkiem, gdzie odległości usytuowania w terenie określają przepisy o ochronie środowiska. Powiązane jest to z ochroną bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi, stąd zdaniem Sądu odsyłanie organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu prowadzonym w celu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wydaje się jedynym sposobem realizacji celów statutowych i nie wyklucza możliwości jej udziału w charakterze i na zasadach określonych w art. 31 kpa w przypadku o ustalenie lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Wpisuje się to w ustalenia Konwencji z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. U. UE L. 05.124.4.) zapewniającej szeroki dostęp do udziału w postępowaniach sądowych organizacji mających na celu dbałość o ochronę środowiska i zdrowia ludzi. Konwencja z Aarhus mając na względzie ochronę, zachowanie i ulepszenie stanu środowiska stanowi, że udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska poprawiania jakości i wykonanie decyzji oraz przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska. Jak podkreśla się w preambule, skuteczne mechanizmy prawne powinny być dostępne dla społeczeństw, w tym dla organizacji społecznych (art. 2 pkt 4), tak aby chronione były jego słuszne interesy. Szczególnego wsparcia udziela się stowarzyszeniom, organizacjom i grupom działającym na rzecz ochrony środowiska (art. 3 pkt 4 konwencji), zapewniając udział w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć na możliwie wczesnym etapie (art. 6 ust. 4). Członkowie zainteresowanej społeczności, a więc także stowarzyszenia mające wystarczający interes prawny określony zgodnie z wymaganiami prawa krajowego powinny mieć przyznany szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości, gdyż to realizuje cel konwencji.

Źródłem uprawnienia niezależnie od interesu prawnego określonego przepisami prawa krajowego jest wszelka działalność, gdzie w ramach procedur oceny wpływu na środowisko, z mocy krajowego porządku prawnego, przewidziany jest udział społeczeństwa (art. 9 ust. 2 w zw. z treścią załącznika nr 1 określającego, listę działalności, o których mowa w art. 6 ust. 1 lit. a). Konkludując należy stwierdzić, że przepisy konwencji z Aarhus dają podstawy do zapewnienia szerokiego dostępu do toczących się postępowań podmiotom działającym na rzecz ochrony środowiska.

Z tego względu Sąd uznał, że stanowisko organów eliminujące udział Stowarzyszenia co do zasady nie zasługuje na aprobatę i na podstawie art. 145 § 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy organ oceni czy cele statutowe i interes społeczny skarżącego uzasadniają udział Stowarzyszenia na prawach strony w niniejszym postępowaniu, uwzględniając uwagi zawarte w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia.

*[Handwritten signature]*