

U N I W E R S Y T E T S W P S

Instytut Prawa

Krzysztof Smoliński

Prawne aspekty planowania, lokalizacji, budowy i eksploatacji stacji
bazowej telefonii komórkowej

Rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem

dra hab. Pawła Daniela, prof. Uniwersytetu SWPS

oraz dra Jana Szumy

Warszawa 2024

Spis treści

Wykaz skrótów	5
Literatura	9
Orzecznictwo.....	14
Wykaz aktów prawnych.....	19
Wstęp	25
Rozdział 1. Zagadnienia wstępne	31
1.1. Wybrane czynniki warunkujące proces projektowania i optymalizacji sieci telefonii komórkowej	32
1.2. Pojęcie przedsięwzięcia i procesu inwestycyjnego w polskim systemie prawa	38
1.3. Analiza rozkładu pól elektromagnetycznych wokół instalacji radiokomunikacyjnej....	43
1.4. Konstytucyjne i ustawowe zasady ogólne prawa ochrony środowiska w Polsce	47
Rozdział 2. Uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej.....	54
2.1. Zagadnienia wstępne	54
2.2. Kwalifikacja stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu historycznym.	61
2.2.1 Rys historyczny	61
2.2. Zmiana rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.....	67
2.3. Merytoryczne uzasadnienie stanowiska o braku konieczności sumowania mocy poszczególnych anten na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia.....	74
2.4. Sumowanie mocy poszczególnych anten na gruncie przepisów rozporządzenia w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w stanie prawnym sprzed nowelizacji z dnia 5 maja 2022 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych.....	82
2.5. Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowej jako przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.	90
2.5.1. Stacja bazowa telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.....	91
2.6. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000	92
2.7. Karta informacyjna przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000	111
2.8. Rozstrzygnięcie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.....	114
2.9. Oddziaływanie stacji bazowej telefonii komórkowej na obszary Natura 2000.....	118

2.10. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.	120
2.11. Podsumowanie	127
Rozdział 3. Zasady lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej	131
3.1. Wprowadzenie	131
3.2. Stacja bazowa jako inwestycja celu publicznego	132
3.3. Konsekwencje kwalifikacji stacji bazowej telefonii komórkowej jako inwestycji celu publicznego w ramach procedury planistycznej	141
3.4. Zasady kształtowania zagospodarowania terenu w PzpU	148
3.4.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan ogólny gminy	148
3.4.2. Lokalizacja stacji bazowej telefonii komórkowej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	150
3.4.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego	150
3.4.3. Plan miejscowy jako przejaw władztwa planistycznego gminy	154
3.4.3.1. Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej	158
3.4.4. Lokalizacja stacji bazowej telefonii komórkowej w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego	160
3.5. Udział społeczeństwa w procedurze lokalizacyjnej	167
3.5.1. Partycypacja społeczna w ramach tworzenia aktów planistycznych	167
3.5.2. Strony postępowania w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego	175
3.6. Podsumowanie	184
Rozdział 4. Stacja bazowa telefonii komórkowej jako obiekt budowlany	186
4.1. Zagadnienia wstępne	186
4.2. Prawo zabudowy	188
4.3. Podstawowe pojęcia prawa budowlanego	192
4.3.1. Obiekt budowlany	193
4.3.2. Wolnostojące maszty antenowe i przenośne wolnostojące maszty antenowe jako budowla	195
4.4. Definicje „budowy”, „robót budowlanych”, „instalowania urządzeń” jako determinant trybu postępowania dotyczącego stacji bazowych	202
4.5. Obowiązek wykazania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	206
4.6. Strony postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę – obszar oddziaływania obiektu	209
4.7. Pozwolenie na budowę jako akt zezwalający na realizację inwestycji	213
4.8. Zgłoszenie robót budowlanych polegających na realizacji przenośnych wolnostojących masztów antenowych	215

4.9. Podsumowanie	219
Rozdział 5. Eksploatacja i kontrola następcza stacji bazowych telefonii komórkowej.....	221
5.1. Uwagi wstępne	221
5.2. Zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz pozwolenie na użytkowanie.	222
5.3. Zgłoszenie dotyczące emisji z instalacji stanowiącej źródło pól elektromagnetycznych	232
5.3.1. Pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych do środowiska w świetle przepisów obowiązujących do 28 lipca 2005r.....	232
5.3.2. Zgłoszenie, o jakim mowa w art. 152 ustawy Prawo ochrony środowiska.....	235
5.4. Pozwolenie radiowe.	245
5.5. Pomiary poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku	249
5.6. Kontrola następcza w zakresie dotrzymania standardów ochrony środowiska.....	258
5.6.1. Zagadnienia wprowadzające.	258
5.6.2. Podmioty dokonujące kontroli	259
5.6.3. Zasady przeprowadzenia kontroli	264
5.7. Podsumowanie	269
6. Zakończenie.	274

Wykaz skrótów

Akty prawne

DpemR.....	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2019 r., poz. 2448)
GnU.....	ustawa o gospodarce nieruchomościami
IośU.....	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 1991 r., nr 77, poz. 335 ze zm.)
K.c.....	ustawa z dnia 24 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.)
KeU.....	ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej (T. j. Dz. U. 2019, poz. 2388)
Konwencja.....	Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r. (DU UE nr L 124/4 z dnia 17 maja 2005 r.)
K.p.a.....	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego
NISV.....	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung
PbU.....	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r., nr 89, poz. 414)
PisU.....	ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (T. j. Dz. U. 2021, poz. 195)
PmzoR.....	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839)
PośU.....	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219)
PpU.....	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)

PtU.....	ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (T. j. Dz. U. z 2021, poz. 576)
PzpU.....	ustawa z dnia 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741)
SgU.....	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
UiośU.....	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko
UoiKŚ.....	ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska
UPV.....	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung
USG.....	Bundesgesetz über den Umweltschutz
u.s.p.....	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 ze zm.)
u.s.w.....	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 ze zm.)
WtbR.....	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., poz. 690)
WttobR.....	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. 2005 nr 219 poz. 1864)
WuistU.....	ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 733 ze zm.)

Instytucje i organy

GINB..... Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

ICNIRP..... International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection

NSA..... Naczelny Sąd Administracyjny

PCA..... Polskie Centrum Akredytacji

Prezes UKE..... Prezes Urzędu Kontroli Elektronicznej

SN..... Sąd Najwyższy

TK..... Trybunał Konstytucyjny

UE..... Unia Europejska

WHO..... World Health Organization (Światowa Organizacja Zdrowia)

WSA..... Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory

CBOSA..... Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

DU..... Dziennik Urzędowy

Dz. U..... Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE..... Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

M. P..... Monitor Polski

ONSA..... Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OTK..... Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A..... Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zbiór urzędowy, Seria A

OSNC..... Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Izba Cywilna

Inne

art..... artykuł

BBU..... Baseband Unit (moduł sterujący)

dz. cyt.dział cytowane

EIRP.....	Equivalent Isotropic Radiation Power (zastępcza moc promieniowana izotropowo)
GPO.....	graniczne poziomy oddziaływania
GSM.....	Global System of Mobile Communications
IPN.....	interwencyjne poziomy natężenia
lit.....	litera
LTE.....	Long Term Evolution
NMT.....	Nordic Mobile Telephone
Nr.....	numer
Pkt.....	punkt
poz.	pozycja
red.	redakcja
RRU.....	Remote Radio Unit (moduł radiowy)
s.	strona
UMTS.....	Universal Mobile Telecommunication System
ust.	ustęp
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami

Literatura

- Balicki R., M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, M. Haczowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014
- Bar M., J. Jendrośka, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el., 2014
- Banasik P., *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości urządzeń technicznych na przykładzie elektrofiltrów*, PP 2019, nr 10,
- Bąkowski T., *Zasady reglamentacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego – koncepcja i praktyka*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko. M. A. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015
- Bielecki L., J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019,
- Bieńkowski P., *Środowisko elektromagnetyczne w przededniu wdrożenia 5G*, Przegląd Telekomunikacyjny nr 7-8/2020,
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018,
- Bukowski Z., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papużyński, Bydgoszcz 2005,
- Buliński K., *Sprzeciw jako odrębna instytucja w sprawach budowlanych* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015
- Council recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (o Hz to 300 GHz) (1999/519/EC), L199/59, 1999
- Czarnik Z., M. Mikolik, *Status prawny podmiotu realizującego łączność publiczną jako inwestycję celu publicznego*, ZNSA 2018, nr 3,
- Czarnik Z., A. S. Tokarz, *Potrzeba społeczna istotną cechą pojęcia łączności publicznej jako celu publicznego*, Admin. 2011, nr 3,
- Daniel P., *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, PPP 2012, nr 5
- Daniel P., *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy „przykry” obowiązek organu*. Samorząd Terytorialny 2019, nr 7-9
- Daniel P., K. Smoliński, *Problematyka obszaru oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej na środowisko w świetle zmiany wartości dopuszczalnych pól elektromagnetycznych w środowisku*, Wolters Kluwer, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2020, nr 5
- Daniel P., *Granice władztwa planistycznego gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Glosa do wyroku WSA z dnia 31 stycznia 2020 r., II SA/Po 890/19, OwSS 2020, nr 4
- Daniel P., *Zmiany dotyczące wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*. C.H. Beck, Warszawa 2023,

- Despot-Mładanowicz A. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019
- Despot-Mładanowicz A. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021
- Dobkowska B., K. Klonowski, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, PPP 2016, nr 6,
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011
- Dragan D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, ZNSA 2019, nr 2,
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, PPP 2015, nr 12
- Duniewska Z. [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi), L179/1, 2013.
- Dziedzic-Bukowska J., J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014
- Engel J., *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009
- Fogel A., W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015,
- Frankiewicz E., M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4
- Garlicki L., S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016,
- Gliniecki A., *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. III, red., Warszawa 2016,
- Goldiszewicz A., *Przedmiot umowy* [w:] *Kodeksowe umowy handlowe*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- Górski M. [w:] *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001,
- Górski M., *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018,
- Gromski W., A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, wyd. 4, Warszawa 2012,
- Grossmann T., *Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego - wybrane zagadnienia*, RPEiS 2005, nr 4,
- Grossmann T., *Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005, z. 9,
- Gruszecki K., *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, Samorząd Terytorialny 3/2012,
- Gruszecki K., *Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć*, Samorząd Terytorialny 7-8/2013, Wolters Kluwer, Warszawa 2013,
- Gruszecki K. [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019,

- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym, Określenie celu publicznego przez ustawodawcę zwykłego*, Kraków 2006,
- Jerzmański J. [w:] *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001,
- Kafar D., *Partycypacja społeczna [w] Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023
- Kancelaria Radcy Prawnego Jacek Wilczewski, *Analiza stanu prawnego i opracowanie propozycji zmian przepisów prawa w zakresie dotyczącym instalacji radiokomunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne (PEM)*. Zamawiający: Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Wrocław 2016
- Karpiuk K., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2017, nr 1-2,
- Kawałek K. [w:] *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, red. M. Rogalski, Warszawa 2010
- Kędzierski von D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, Transformacje Prawa Prywatnego 3/2018, ISSN 1641-1609,
- Kocowski T. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Publiczne prawo gospodarcze, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Klimek G., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, G. Klimek, M. Mierkiewicz, M. Szalewska, J. Szuma, K. Szuma, K. Wesołowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017,
- Kosieradzka-Federczyk A., *11.8. Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję* [w:] A. Kosieradzka-Federczyk, W. Federczyk, A. 11. Fogel, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, W. Federczyk, A. Fogel, Warszawa 2015
- Kostka Z. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. III, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016,
- Kotulski M., *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 572/12*, ST 2013, nr 11
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010,
- Kosieradzka-Federczyk A., *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, Nr 1
- Kościuk D. J., *Ocena oddziaływania anten telefonii komórkowej na środowisko w sprawach dotyczących lokalizowania i budowy stacji bazowej, w skład której wchodzi więcej niż jedna antena sektorowa. Glosa do wyroku WSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Lu 372/20*, OwSS 2021, nr 1,
- Klat-Górska E. [w:] L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015,
- Krasuski A. [w:] *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2015,
- Lewandowska K., T. Lewandowski, *Wykładowia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, Samorząd Terytorialny 2010 nr 9,
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000,
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008,
- Małysa-Sulińska K., *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, Casus 2009 nr. 3
- Małysa-Sulińska K., *Podmioty mające przymiot strony w postępowaniach w sprawie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, CASUS 2012, nr 4

- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006,
- Nowakowski M., *Rozwój zasad polskiego prawa ochrony środowiska – uwagi na tle porównawczym*, Państwo i Społeczeństwo VII: 2007 nr 4,
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021
- Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wydawnictwo C.H.Beck, wyd. 12, Warszawa 2021,
- Oleś M., *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, Wydawnictwo Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Nr 2/2009
- Palarz H., *Korzystanie z cudzego gruntu przez przedsiębiorstwo bez służebności przesyłu* [w:] *Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Aspekty prawne*, Warszawa 2015.
- Pawlik K., *Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji. Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*. Warszawa 2023
- Pchałek M., M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009
- Polskie Centrum Akredytacji, *Program akredytacji laboratoriów badawczych wykonujących pomiary pola elektromagnetycznego w środowisku*, Wyd. 2, Warszawa 25 czerwca 2021 r
- Radziejewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz.*, Warszawa 2010,
- Rakoczy B. (red. B. Rakoczy), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017,
- Rogalska B., *Kategorie budynków, budowli i obiektów budowlanych w świetle PKOB* [w:] *Podatek od towarów i usług w budownictwie i obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Rogalski M., *Prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2011
- Różycki S., *ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011
- Senczyk D., *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój – wzajemne relacje*, Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla bezpieczeństwa, 2013/4,
- Skrzydło W. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013
- Skóra A., *Obowiązki organu administracji publicznej związane z wyznaczaniem współuczestników w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009.
- Smoliński K., *Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*, Casus, Kraków 2019, nr 94
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska 2007,
- Strzępek Ł., *Kilka uwag na temat szczególnych zasad lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2013, nr 5
- Sypnicki A., *Umowa cywilnoprawna jako źródło prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane*, ST 2017, nr 11

- Sypnicki A., *Spoleczna akceptacja przedsięwzięcia – wybrane zagadnienia*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 5 (86)/2019, Wolters Kluwer, Warszawa 2019
- Szachulowicz J. [w:] J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka Nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003
- Szewczyk M., *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, CASUS 2003, nr 2
- Szewczyk M., 7.3. *Uprzywilejowanie inwestycji celu publicznego w zakresie wymogu uzyskania rozstrzygnięcia lokalizacyjnego* [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, M. Kruś, Z. Leoński, Warszawa 2019
- Szuma J., *Stacje bazowe telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2011, Nr 1,
- Szuma J., K. Szuma, *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Prawo i środowisko 2011/3, Warszawa 2011,
- Szuma J., *Charakter prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015
- Szuma J., *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko. Rozdział 4, Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. Bartosz Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2017
- Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, Samorząd Terytorialny 9/2015, Wolters Kluwer, Warszawa 2015
- Wesołowski K., *Systemy komunikacji ruchomej*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2003 r.
- Wierzbowski B., B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018
- Wilczyński P., *Teoretycznoprawna koncepcja władztwa planistycznego gminy*. [w:] P. Korzeniowski (red.), I. M. Wieczorek (red.), *Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy*, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018
- Wilk-Ilewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, ZNSA 2015, nr 4,
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005,
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000,
- Zwolak S., *Istota wolności budowlanej*, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 3
- Zwolak S., *Wpływ uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę na byt prawny decyzji o pozwoleniu na użytkowanie*, PPP 2020, nr 3,

Orzecznictwo

Orzeczenia TK

Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46

Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62

Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97

Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, Dz. U. z 2006 r. nr 106, poz. 720

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. K.P. 7/09; OTK-A 2011/3/26

Orzeczenia SN

Uchwała SN z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153

Orzeczenia NSA

Wyrok NSA z dnia 29 marca 1990 r., sygn. IV SA 33/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 35

Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2735/95, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 8 marca 2000 r., sygn. IV SA 316/98, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., sygn. II SA/Kr 1010/00, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2004 r., sygn. OSK 784/04, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 4 października 2005 r., sygn. II OSK 495/05, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2007 r., sygn. II OSK 267/06, BOSA

Wyrok NSA z dnia 27 marca 2007 r., sygn. II OSK 520/06, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2007 r., sygn. II OSK 775/06, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 13 marca 2008 r., sygn. II OSK 222/07, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. II OSK 548/07, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. II OSK 1635/07, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 1468/08, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1802/08, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 661/09, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1797/09, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 213/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. II OSK 631/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., sygn. II OSK 882/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 26 maja 2011 r., sygn. II OSK 910/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2202/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2342/10, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. II OSK 259/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. II OSK 233/11, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., sygn. II OSK 771/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2136/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2137/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2138/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2139/12, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., sygn. II OSK 518/13, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 27 października 2015 r., sygn. II OSK 430/14, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. II OSK 624/14, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 3 marca 2016 r., sygn. II OSK 1674/14, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2423/14, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1961/15, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. II OSK 282/17, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2018 r., sygn. II GSK 3242/17, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., sygn. I OSK 1971/16, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 1758/16, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2019 r., sygn. II OSK 2487/16, CBOSA

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1479/17, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., sygn. II OSK 3255/17, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. II OSK 3131/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2020 r., sygn. II OSK 2627/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 2487/19, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1935/19, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 3568/19, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., sygn. II OSK 1925/20, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., sygn. II OSK 986/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., sygn. II OSK 2100/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., sygn. II OSK 1942/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 696/21, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2021 r., sygn. III OSK 3455/21, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2021 r., sygn. II OSK 3057/20, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r., sygn. II OSK 2549/18, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 7423/21, CBOSA
Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., sygn. III OSK 703/21, CBOSA
Uchwała NSA z dnia 7 listopada 2022 r., sygn. III OPS 1/22, CBOSA
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. II OSK 668/22, CBOSA

Orzeczenia WSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2000 r., sygn. SA/Po 1030/99, CBOSA
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., sygn. IV SA/Wa 33/06, CBOSA
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. IV SA/Wa 2319/06, CBOSA
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1377/07, CBOSA
Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Op 445/07, CBOSA
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 marca 2009 r., sygn. II SA/Go 825/08, CBOSA

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp., z dnia 10 marca 2010 r., sygn. II SA/Go 999/09, CBOSA

Wyrok WSA we Wrocławiu, z dnia 23 marca 2010 r., sygn. II SA/Wr 687/09, CBOSA

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2010 r., sygn. II SA/Wr 688/09, CBOSA

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II SA/Sz 87/10, CBOSA

Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. II SA/Op 495/10, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2011 r., sygn. IV SA/Wa 887/11, CBOSA

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. II SA/Ol 980/11, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lipca 2012 r., sygn. II SA/Kr 34/12, CBOSA

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2015 r., sygn. II SA/Wr 462/15, CBOSA

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. II SA/Łd 880/15, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2017 r., sygn. IV SA/Po 501/17, CBOSA

Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. II SA/Op 603/17, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2018 r., sygn. II SA/Kr 327/18, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. IV SA/Po 140/18, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. IV SA/Po 989/18, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. IV SA/Po 302/19, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Kr 532/19, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 453/19, CBOSA

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Go 817/19, CBOSA

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Bd 958/19, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2020 r., sygn. II SA/Po 890/19, CBOSA

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. II SA/Gd 541/19, CBOSA

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2020 r., sygn. II SA/Gd 657/19, CBOSA

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 maja 2020 r., sygn. II SA/Wr 152/20, CBOSA

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Lu 703/19, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. II SA/Po 874/19, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2020 r., sygn. VII SA/Wa 464/20, CBOSA

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2020 r., sygn. II SA/GI 954/20, CBOSA

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. II SA/Wr 378/20, CBOSA

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1890/20, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Po 804/20, CBOSA

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 maja 2021 r., sygn. II SA/Bk 764/20, CBOSA

Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12 maja 2021 r., sygn. II SA/Go 77/21, CBOSA

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. II SA/GI 109/21, CBOSA

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. II SA/Sz 594/21, CBOSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. IV SA/Po 185/22, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 października 2022 r., sygn. II SA/Kr 905/22, CBOSA

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 września 2023 r., sygn. II SA/Kr 827/23, CBOSA

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2023 r., sygn. II SA/OI 711/23, CBOSA

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 24 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 438 ze zm.)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (T. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1980 r. nr 3, poz. 6)

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (T. j. Dz. U. 2021, poz. 195)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 824 ze zm.)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (T. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 127)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (T. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2512 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (T. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (T. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. 2000, nr 86, poz. 960 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo ochrony środowiska (T. j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 571)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 650 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (T. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 34)

Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 113, poz. 954)

Ustawa z dnia 16 maja 2006 r. o opłacie skarbowej (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2111)

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej (T. j. Dz. U. 2022, poz. 2233)

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (T. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, ze zm.)

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (T. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 190 ze zm.)

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 733 ze zm.)

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.)

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1815)

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 471)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (T. j. Dz. U. 2023, poz. 201)

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym szkodliwym dla ludzi i środowiska (Dz. U. z 1980 r., nr 25, poz. 101)

Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz. U. z 1998 r., nr 93, poz. 589)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. 1999 nr 112 poz. 1316 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (T. j. Dz. U. z 2022, poz. 1225 ze zm.)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (T. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283)

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2002 r., nr 179, poz. 1490)

Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. z 2003 r., nr 192, poz. 1883)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2004 r., nr 257, poz. 2573)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. z 2005 r., nr 219, poz. 1864 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobów prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. 2007, nr 221, poz. 1645)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. 2010, nr 130 poz. 879)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. nr 213 poz. 1397)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839)

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2448)

Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2020 r., poz. 258)

Rozporządzenie ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. 2020, poz. 2311)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2022 r., poz. 1071)

Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 r., w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. z 2023 r., poz. 1040)

Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (M. P. z 1990 r., nr 16, poz. 126)

Druk 121, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw, uzasadnienie, ISAP, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121>

Norma PN-EN 62311:2010 „Ocena urządzeń elektronicznych i elektrycznych w odniesieniu do ograniczeń ekspozycji ludności w polach elektromagnetycznych (0 Hz-300 GHz)”

Polska Norma PN-EN ISO/IEC 17025:2005 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących”

Dokument DAB-18 z dnia 25 czerwca 2021 r., Polskie Centrum Akredytacji, *Program akredytacji laboratoriów badawczych wykonujących pomiary pola elektromagnetycznego w środowisku*, Wyd. 2, Warszawa 25 czerwca 2021 r., <https://www.pca.gov.pl/o-pca/wydarzenia/aktualnosci/komunikat-nr-348-dab-18,590.html>

Akty prawa międzynarodowego

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowań postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji organów Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 264)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające Dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 4.04.2011)

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (DU UE nr L 175, s. 40 ze zm)

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

Dyrektywa Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającą dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. U. UE z 2010 r. nr L 20/7

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (DU UE nr L 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 124)

Action Plan for the Human Environment, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, United Nations Publication, A/CONF.48/14/rev.1, New York 1973

World Charter for Nature, rezolucja z 28.10.1982 r., A/RES/37/7

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14.07.1992 r., A/CONF.151/26/Rev.1

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r. (DU UE nr L 124/4 z dnia 17 maja 2005 r.)

Council recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz) (1999/519/EC), L199/59, 1999; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia

pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi), L179/1, 2013

European Communities, *Guidance on EIA, Scoping*, 2001; International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection, *ICNIRP guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 kHz to 300 GHz)*, „Health Phys.” 2020, 118(5), s. 483–524

Connectivity Toolbox: Member States agree on best practices to boost timely deployment of 5G and fibre networks | Shaping Europe’s digital future (europa.eu)

Ustawodawstwo Niemiec

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg>

Ustawodawstwo Szwajcarii

Bundesgesetz über den Umweltschutz,
https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122

Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung,
https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1988/1931_1931_1931

Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung,
<https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2000/38>

Wstęp

Proces inwestycyjny polegający na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej jest zagadnieniem wielopłaszczyznowym, odnoszącym się do problematyki nauk prawnych, ekonomicznych, medycznych czy – wreszcie – behawioralnych, a nawet psychologicznych. Ujęcie powyższej kwestii, nawet w odniesieniu do pojedynczej inwestycji, wymagałoby obszernej, interdyscyplinarnej pracy szerokiego zespołu specjalistów z poszczególnych dziedzin nauki. Celem niniejszej rozprawy nie jest więc wyczerpujące odniesienie się do powyższej problematyki, lecz dokonanie kompleksowej analizy prawnych uwarunkowań przebiegu procesu inwestycyjnego polegającego na realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Powyższy wybór tematu pracy wynikał przede wszystkim z faktu, że zagadnienie to nie doczekało się wyczerpującego opracowania. Nieliczne dostępne prace¹ koncentrują się na wybranych, wąskich aspektach budowy stacji bazowych i są skupione wokół konkretnego problemu, co utrudnia odbiorcy wypracowanie sobie szerszego spojrzenia na to zagadnienie. Usystematyzowanie przedmiotowej problematyki poprzez analizę poszczególnych etapów realizacji inwestycji polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej – od momentu uzgodnień, przez proces lokalizacji, budowy i eksploatacji – pozwoli dokonać krytycznej analizy obowiązujących przepisów prawnych oraz umożliwi sformułowanie wniosków *de lege ferenda*. W świetle planowanej implementacji technologii najnowszej generacji, potocznie określanej mianem 5G, oraz z uwagi na dynamiczne zmiany przepisów szczególnych dotyczących instalacji telekomunikacyjnych kompleksowe

¹ Z punktu widzenia merytorycznego podejścia do zagadnień dotyczących szeroko rozumianych stacji bazowych telefonii komórkowej na uwagę zasługują w szczególności: G. Barej, S. Żmudzin, *I. Gospodarowanie częstotliwościami* [w:] *Prawo telekomunikacyjne*, red. M. Rogalski, Warszawa 2011; P. Bienkowski, *Środowisko elektromagnetyczne w przededniu wdrożenia 5G*, „Przegląd Telekomunikacyjny” 2020, nr 7–8; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015; Z. Czarnik, M. Mikolik, *Status prawny podmiotu realizującego łączność publiczną jako inwestycję celu publicznego*, „ZNSA” 2018, nr 3; Z. Czarnik, A.S. Tokarz, *Potrzeba społeczna istotną cechą pojęcia łączności publicznej jako celu publicznego*, „Admin” 2011, nr 3; M. Górski [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, art. 180; T. Grossmann, *Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności*, „PiP” 2005, z. 9, s. 81; K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, art. 152; J. Jerzmański [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, art. 234; A. Kosieradzka-Federczyk, *11.8. Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję* [w:] A. Kosieradzka-Federczyk, W. Federczyk, A. Fogel, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015; S. Różycki, *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011; J. Szuma, *Stacje bazowe telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2011, nr 1; P. Daniel, K. Smoliński, *Problematyka obszaru oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej na środowisko w świetle zmiany wartości dopuszczalnych pól elektromagnetycznych w środowisku*, Wolters Kluwer, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2020, nr 5; K. Smoliński, *Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*, Casus, Kraków 2019, nr 94; K. Wesołowski, *Systemy komunikacji ruchomej*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2003.

omówienie wyżej wskazanych zagadnień może okazać się pomocne dla całościowego przedstawienia postępowania w ramach poszczególnych etapów.

W tym miejscu należy wskazać, że pierwsze stacje telefonii komórkowej pojawiły się w Polsce w drugiej połowie lat 90. ubiegłego stulecia. Kwestie ich lokalizacji od samego początku budziły wiele emocji i stanowiły przedmiot rozbieżnych rozstrzygnięć nie tylko organów administracji publicznej, ale również orzecznictwa sądów administracyjnych. Fakt, że obiekty te funkcjonują w naszej rzeczywistości od ponad 20 lat, nie spowodował jednak, aby temperatura dyskusji dotyczących tego zagadnienia spadła.

Niewątpliwie jest to spowodowane tym, że jest to, jak już wyżej wskazano, temat wielopłaszczyznowy, obejmujący kilka dziedzin wymagających specjalistycznej wiedzy. I tak aspekty propagacji fal elektromagnetycznych to obszerna dziedzina fizyki i telekomunikacji. Mają one zasadnicze znaczenie w kontekście projektowania i optymalizacji sieci telefonii komórkowej. Kolejną grupę zagadnień stanowią kwestie konstrukcyjne, oparte na regulacjach dotyczących projektowania i budowy obiektów budowlanych. Bardzo istotną rolę odgrywają również reakcje społeczne, które swoje źródło znajdują w niepokoju wywołanym oddziaływaniem fal elektromagnetycznych na organizmy żywe, co kieruje rozważania na pole medycyny i biologii, by w końcowym momencie przenieść się na grunt ochrony środowiska i procedur z nią związanych.

Technologia stojąca za telefonią komórkową oraz badania nad nią rozwijają się w zawrotnym tempie, w rezultacie czego regulacje prawne pozostają w tyle za dokonującymi się zmianami. Kiedy pojawiały się pierwsze stacje bazowe, pracowały one w technologii NMT (Nordic Mobile Telephone) i zakresie częstotliwości 450 MHz, następnie pojawił się GSM (Global System of Mobile Communications) w częstotliwości 900 MHz, a wkrótce po nim DCS (Digital Communication System) i 1800 MHz. Konsekwencją rozwoju było wprowadzenie 3G, czyli UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) w zakresie częstotliwości 2100 MHz. Obecnie wprowadzane równolegle są usługi oparte na technologii LTE (Long Term Evolution) w częstotliwościach 800, 1800 oraz 2600 MHz. Jeżeli przyjrzymy się temu zjawisku od strony planowania przestrzennego, zauważyć możemy stopniowe zagęszczanie siatki stacji bazowych. Pierwotnie maszty lokalizowane były co kilkanaście kilometrów, wprowadzenie standardu GSM spowodowało konieczność budowy wież co kilka kilometrów. DCS oraz UMTS początkowo pojawiały się jedynie w miastach, gdyż technologia ta wymagała odległości między stacjami rzędu kilometra i odpowiednio kilkuset metrów. Nie wchodząc zbyt głęboko w zagadnienia dotyczące propagacji fal elektromagnetycznych, należy stwierdzić, że spowodowane jest to tym

zjawiskiem, że wyższa częstotliwość, przy zachowaniu tej samej mocy emitowanej z anteny, powoduje, że jakość sygnału spada w tej samej odległości od źródła. Można by tutaj zadać pytanie: po co w takim razie stosować te wyższe częstotliwości? Otóż wyższe częstotliwości pozwalają na szybszą transmisję danych i dają mniejszą podatność na zakłócenia. W efekcie pozwalają na dostarczenie wyższej jakości usług. O ile w pierwszej fazie rozwoju sieci telefonii komórkowej dominującą rolę odgrywały połączenia głosowe, to obecnie usługi voice zeszły na drugi plan, a główną rolę odgrywa transmisja danych w postaci całego wachlarza bezprzewodowego dostępu do internetu.

Problematyka oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej, z uwagi na uwarunkowania prawne i orzecznictwo, jest możliwa do wyodrębnienia jako samodzielne zagadnienie wyczerpujące opracowanie monograficzne i na tym opiera się niniejsza rozprawa. Tematyka jest wieloaspektowa i rozcłonkowana, ale na tyle istotna ze społecznego punktu widzenia, że zasługuje na kompleksowe ujęcie, co pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy proces inwestycyjny jest w Polsce optymalnie zorganizowany z uwagi na dobro społeczności lokalnych, czy jest przyjazny dla inwestora oraz czy sprost wyzwaniom związanym z postępem technologicznym.

Celem autora jest kompleksowe omówienie prawnych uwarunkowań, którym podlega proces inwestycyjny polegający na realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Jest to zamierzenie wieloetapowe, dlatego pierwsza część opracowania będzie obejmowała kwestie związane z przygotowaniem takiej inwestycji, które polegają na określeniu stopnia oddziaływania planowanego obiektu na otoczenie. W przypadku stacji bazowej odbywa się to na etapie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Analiza historycznoprawna ma zadanie ukazać zmiany w przepisach. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym procedura ta rozpoczynała się od zakwalifikowania przedsięwzięcia do jednej z trzech grup: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko bądź takich, których parametry nie pozwalają na zakwalifikowanie ich do którejś z dwóch powyższych grup. W zależności od wyniku tej kwalifikacji ustawodawca przewidywał odpowiednie postępowanie administracyjne dla każdej z poszczególnych grup. W przypadku pierwszej inwestor zobligowany był wszcząć postępowanie w sprawie przeprowadzenia oceny o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i – w ramach niej – przygotować raport o oddziaływaniu na środowisko w pełnym zakresie określonym przez przepisy szczególne. W przypadku drugiej grupy podmiot zainteresowany zobligowany był przygotować kartę informacyjną przedsięwzięcia i załączyć do wniosku o określenie konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie

oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Wniosek taki składało się przed organem ochrony środowiska, którym w przypadku tych obiektów jest wójt, burmistrz, prezydent². W wyniku zmian przepisów stacje bazowe telefonii komórkowej nie są już zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, co stanowi przejaw dążenia ustawodawcy do uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Pierwszy rozdział zostanie poświęcony wyjaśnieniu podstawowych pojęć używanych w dalszych częściach rozprawy. Podniesione zostaną zagadnienia takie jak ogólne zasady planowania i projektowania sieci telefonii komórkowej oraz pojęcia dotyczące zagadnień z dziedziny fizyki i propagacji fal elektromagnetycznych. Stosując metodę dogmatyczną i prawnoporównawczą, autor odniesie się do regulacji dotyczących ochrony zdrowia ludności i środowiska przed polami elektromagnetycznymi w Polsce oraz Unii Europejskiej. Omówione zostaną również zasady ogólne prawa ochrony środowiska zawarte zarówno w Konstytucji, jak i pozostałych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

W rozdziale drugim zastosowanie znajdą metoda dogmatyczna, w przeważającej mierze analitycznoprawna, oraz formalno-dogmatyczna. Wykorzystanie tej metody podyktowane jest tym, że na potrzeby badań wnikliwej analizie poddane zostaną treść regulacji ustawowych i aktów wykonawczych, dorobek literatury oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Biorąc jednak pod uwagę, za M. Zirkiem-Sadowskim, że „ograniczenie myśli prawniczej tylko do kręgu rozważań prowadzonych w poszczególnych dogmatykach (...) jest niewystarczające dla zrozumienia prawa i dla jego prawidłowego stosowania”³, autor – aby ukazać cel przyjętych przez ustawodawcę regulacji – będzie stosował również metodę funkcjonalną.

Jak wskazuje D. von Kędzierski⁴, punktem wyjścia badań funkcjonalnych nie jest instytucja lub norma prawna, lecz okoliczności faktyczne dotyczące normowanej dziedziny życia społecznego. Ponieważ kwestie szeroko pojętej ochrony środowiska czy oddziaływania określonych przedsięwzięć na środowisko i zdrowie ludności mają bezpośredni wpływ na interakcje społeczno-gospodarcze, nie sposób prowadzić powyższych badań w oderwaniu od relacji pomiędzy przepisami prawa a ich celem w aspekcie społecznym.

² Art. 63 ust. 1 w zw. z art. 75 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094).

³ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 8.

⁴ D. von Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 40.

W kolejnej części pracy autor skupi się na etapie lokalizacji stacji bazowej. Ten proces toczy się głównie na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego i polega na uzyskaniu jednej z dwóch decyzji lokalizacyjnych: decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu bądź decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dylemat, którą z tych dwóch ścieżek należy obrać, rozstrzygnąć można na podstawie treści przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niemniej decydujące znaczenie dla kwestii możliwości lokalizacji stacji bazowej na określonym terenie może mieć treść postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i właśnie z powodu tych złożonych zależności autor zdecydował się wydzielić i omówić kwestię lokalizacji w oddzielnym rozdziale. Na potrzeby tej części rozprawy zastosowanie znajdą głównie metoda analitycznoprawna i metoda funkcjonalna, z uwagi na fakt, że analizie poddane zostanie literalne brzmienie poszczególnych przepisów w odniesieniu do ich funkcji, jaką mają spełnić w szeroko pojętym prawie zagospodarowania przestrzennego.

Następny rozdział pracy będzie obejmował zagadnienia dotyczące postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę oraz użytkowanie stacji bazowej. Przepisy prawa budowlanego pozwalają na zastosowanie różnych dróg postępowania administracyjnego w zależności od rodzaju konstrukcji wsporczych wykorzystanych do instalacji urządzeń stacji bazowej, a także w zależności od wyniku postępowania na etapie oceny oddziaływania na środowisko.

Dla przebiegu wszystkich trzech dotychczas przedstawionych etapów niebagatelne znaczenie ma możliwość udziału społeczeństwa w poszczególnych postępowaniach administracyjnych. Z uwagi jednak na fakt, że każdy z tych procesów przebiega na gruncie innych przepisów materialnego prawa administracyjnego, różna specyfika tych postępowań powoduje, że przymiot strony przysługuje różnym podmiotom. Z tego powodu autor zdecydował, że kwestie partycypacji społeczeństwa w tych postępowaniach omówione zostaną oddzielnie, z uwzględnieniem odrębnej specyfiki regulacji każdego z postępowań.

Z uwagi na wyżej wskazane zjawisko różnego podejścia, w różnych dziedzinach materialnego prawa administracyjnego, do tych samych stanów faktycznych w przypadku przedmiotowych przedsięwzięć autor zastosuje metodę prawnoporównawczą, jednak w bardzo ograniczonym zakresie. Ograniczenie to polegać będzie na tym, że porównaniu podlegać będą regulacje prawne w wyżej wskazanym aspekcie, odmiennie od klasycznego ujęcia metody prawnoporównawczej, która zakłada porównanie systemów prawnych różnych krajów.

Kolejnym etapem, któremu poświęcony zostanie oddzielny rozdział, jest etap uruchomienia i eksploatacji stacji bazowej. Charakteryzuje się on przede wszystkim występowaniem tzw. kontroli następczej, która – poza obowiązkami nałożonymi na inwestora – przekazana została organom kontrolnym takim jak inspektor ochrony środowiska oraz inspektor sanitarno-epidemiologiczny. Wynik tych kontroli ma fundamentalne znaczenie dla eksploatacji stacji bazowej, gdyż w przypadku stwierdzenia przez organy kontrolne nieprawidłowości w pracy instalacji mogą one nałożyć obowiązek doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z obowiązującym prawem, wstrzymać eksploatację instalacji, a w skrajnych przypadkach nakazać rozbiórkę obiektu. W tej części pracy, oprócz metod analitycznoprawnej i funkcjonalnej, autor zastosuje również metodę historycznoprawną. Celem tego podejścia jest ukazanie dynamiki prawa na przykładzie zmian w regulacjach zawartych w aktach wykonawczych dotyczących przedmiotowej tematyki, które zachodziły na przestrzeni kilkudziesięciu lat funkcjonowania instalacji radiokomunikacyjnych w Polsce.

Z uwagi na to, że stacje bazowe telefonii komórkowej należą do obiektów, które są przedmiotem stałego i dynamicznego rozwoju, ustawodawca nie jest w stanie nadążyć za regulacjami prawnymi w niektórych kwestiach technicznych. Prace legislacyjne są odpowiedzią na efekty postępu technologicznego, co powoduje, że naturalne jest pozostawanie tych regulacji o krok w tyle. W części pracy obejmującej podsumowanie i wnioski końcowe autor wskaże, które przepisy pozostają nieadekwatne do istniejącego stanu wiedzy, i zaproponuje ich zmiany, tak by choć w pewnym stopniu uodpornić je na wyżej wskazane zjawisko. Analiza przeprowadzona w dalszej części niniejszej rozprawy obejmuje stan prawny aktualny do dnia 31 stycznia 2024 r.

Rozdział 1. Zagadnienia wstępne

Przed przystąpieniem do merytorycznego omówienia podejmowanego zagadnienia niezbędne jest ustalenie siatki podstawowych pojęć oraz zasad znajdujących zastosowanie w procesie inwestycyjnym. Z uwagi na charakterystyczny zakres pojęciowy poruszanej tematyki oraz relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi gałęziami wiedzy, na polu których można by prowadzić badania dotyczące uwarunkowań lokalizacji, budowy i eksploatacji instalacji telekomunikacyjnych, konieczne jest ograniczenie się do wybranych kwestii, istotnych z punktu widzenia przedmiotu pracy. Głównymi zagadnieniami, których wyjaśnienie i usystematyzowanie pozwoli na przejście do dalszych rozważań, pozostają zasady planowania i projektowania sieci telefonii komórkowej oraz określania stopnia potencjalnego oddziaływania pól elektromagnetycznych emitowanych z urządzeń wchodzących w skład pojedynczej stacji bazowej telefonii komórkowej, a także konstytucyjne podstawy ochrony ludności i środowiska przed polami elektromagnetycznymi.

Przedmiotem niniejszej rozprawy są prawne uwarunkowania lokalizacji, budowy i eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Praca w założeniu nie ma wykraczać poza zagadnienia ze sfery nauk prawnych, jednak z uwagi na interdyscyplinarny charakter poruszanego zagadnienia, gdzie regulacje prawne odnoszą się do terminów technicznych, niezbędne jest uzgodnienie i sprecyzowanie siatki pojęciowej dotyczącej przedmiotów normowania, a więc także podstawowych pojęć na gruncie fizyki i telekomunikacji.

Wyjaśnienie pojęć takich jak stacja bazowa telefonii komórkowej, ale także zasad obliczania i prezentowania rozkładów pól elektromagnetycznych wokół anten pozwoli na pełniejsze zrozumienie tego zagadnienia. Jest to szczególnie istotne, gdyż normy prawne dotyczące stacji bazowych telefonii komórkowej dotyczą przede wszystkim oddziaływania przedsięwzięcia i ochrony przed nim osób trzecich. Oddziaływanie to jest węzłowym zagadnieniem, na podstawie którego rozpatruje się wiele kwestii istotnych z punktu widzenia niniejszej pracy: choćby te dotyczące sposobu wyznaczenia kręgu stron postępowania administracyjnego (np. o lokalizację celu publicznego, o udzielenie pozwolenia na budowę) czy potencjalnego ograniczania prawa do korzystania z nieruchomości właścicieli nieruchomości sąsiednich.

1.1. Wybrane czynniki warunkujące proces projektowania i optymalizacji sieci telefonii komórkowej

Samo pojęcie stacji bazowej telefonii komórkowej nie zostało zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawa. Wynika to zapewne z faktu, że sformułowanie jednej uniwersalnej definicji powyższego pojęcia jest bardzo trudne chociażby z uwagi na mnogość rozwiązań technologicznych stosowanych przez dostawców usług telekomunikacyjnych, które pozwalają na zaspokojenie potrzeb różnych klientów na zbliżonych zasadach. Na potrzeby niniejszej rozprawy należy przyjąć, że przez pojęcie stacji bazowej telefonii komórkowej rozumie się zespół urządzeń telekomunikacyjnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, służących do zapewnienia komunikacji pomiędzy urządzeniem końcowym abonenta a pozostałą częścią sieci telekomunikacyjnej. Na zespół ten składają się urządzenia nadawczo-odbiorcze umiejscowione w odpowiednich pomieszczeniach, kontenerach lub szafach technicznych, anteny nadawczo-odbiorcze, falowód służący do przepływu sygnału pomiędzy urządzeniami nadawczo-odbiorczymi a antenami, konstrukcje wsporcze służące do montażu anten i innego niezbędnego oprzyrządowania oraz układ zasilania stacji bazowej w energię elektryczną.

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia stacji bazowej telefonii komórkowej ustawodawca posługuje się pojęciem instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, emitującej pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, o częstotliwości od 30 kHz do 300 GHz⁵. Natomiast w literaturze specjalistycznej oraz w języku potocznym można spotkać się z określeniem stacji bazowej telefonii komórkowej, które to pojęcie zawiera się w zakresie pojęciowym instalacji wskazanych przez ustawodawcę.

Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy prawa unijnego⁶, jak również wytyczne uznanych organizacji międzynarodowych⁷ nie posługują się pojęciem stacji bazowej telefonii komórkowej. Regulacje dotyczące ochrony przed ekspozycją na działanie pól elektromagnetycznych, przyjęte w prawodawstwie unijnym, opierają się na wyznaczeniu

⁵ Art. 122a Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo ochrony środowiska, T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219.

⁶ Council recommendation of 12 July 1999 on the limitation of exposure of the general public to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz) (1999/519/EC), L199/59, 1999; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi), L179/1, 2013.

⁷ European Communities, *Guidance on EIA, Scoping*, 2001; International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection, *ICNIRP guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 kHz to 300 GHz)*, „Health Phys.” 2020, 118(5), s. 483–524.

wartości granicznych poziomów pól elektromagnetycznych, czy to w przestrzeni publicznej, ogólnie dostępnej dla ludności, czy na stanowiskach pracy. W Rekomendacji Rady 1999/519/EC, w załączniku II, tabeli 1, określono ograniczenia podstawowe (Basic restrictions) odnoszące się do zjawisk bezpośrednio występujących w organizmach ludzi, efektu termicznego, natomiast w załączniku III, tabeli 2 wyznaczono poziomy odniesienia (Reference levels for electric, magnetic and electromagnetic fields), są to wartości graniczne, których dotrzymanie uważane jest za bezpieczne i służy weryfikacji, czy ekspozycja na pole elektromagnetyczne w danym miejscu nie przekracza wartości dopuszczalnych.

Basic restrictions for electric, magnetic and electromagnetic fields
(0 Hz to 300 GHz)

Frequency range	Magnetic flux density (mT)	Current density (mA/m ²) (rms)	Whole body average SAR (W/kg)	Localised SAR (head and trunk) (W/kg)	Localised SAR (limbs) (W/kg)	Power density, S (W/m ²)
0 Hz	40	—	—	—	—	—
>0-1 Hz	—	8	—	—	—	—
1-4 Hz	—	8/f	—	—	—	—
4-1 000 Hz	—	2	—	—	—	—
1 000 Hz-100 kHz	—	f/500	—	—	—	—
100 kHz-10 MHz	—	f/500	0,08	2	4	—
10 MHz-10 GHz	—	—	0,08	2	4	—
10-300 GHz	—	—	—	—	—	10

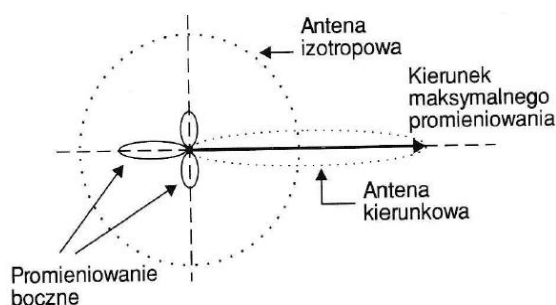
Reference levels for electric, magnetic and electromagnetic fields
(0 Hz to 300 GHz, unperturbed rms values)

Frequency range	E-field strength (V/m)	H-field strength (A/m)	B-field (μT)	Equivalent plane wave power density S _{eq} (W/m ²)
0-1 Hz	—	$3,2 \times 10^4$	4×10^4	—
1-8 Hz	10 000	$3,2 \times 10^4/f^2$	$4 \times 10^4/f^2$	—
8-25 Hz	10 000	4 000/f	5 000/f	—
0,025-0,8 kHz	250/f	4/f	5/f	—
0,8-3 kHz	250/f	5	6,25	—
3-150 kHz	87	5	6,25	—
0,15-1 MHz	87	0,73/f	0,92/f	—
1-10 MHz	$87/f^{1/2}$	0,73/f	0,92/f	—
10-400 MHz	28	0,073	0,092	2
400-2 000 MHz	$1,375 f^{1/2}$	$0,0037 f^{1/2}$	$0,0046 f^{1/2}$	f/200
2-300 GHz	61	0,16	0,20	10

Przywołane wyżej zalecenia wskazane w omawianej Rekomendacji znajdują zasadnicze miejsce w ustawodawstwie większości państw członkowskich UE, w tym również Polski, i stanowią podstawę wyznaczania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w miejscach publicznie dostępnych w poszczególnych krajach.

Z kolei Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/35/UE w załączniku II określa skutki nietermiczne dla przedziału częstotliwości od 0 Hz do 10 MHz, które w szeregu tabel określają wartości graniczne dotyczące indukcji magnetycznej pola pierwotnego, natężenia indukowanego pola elektrycznego, wartości interwencyjne dotyczące narażenia na pola elektryczne, magnetyczne czy prądu kontaktowego, a w załączniku III – skutki termiczne dotyczące przedziału częstotliwości od 100 kHz do 300 GHz, wyznaczając jednocześnie graniczne poziomy oddziaływania (GPO) i interwencyjne poziomy narażenia (IPN). Analiza przywołanych wyżej regulacji pozwala wyprowadzić hipotezę, że w prawodawstwie międzynarodowym dominuje tendencja do wyznaczania bezpiecznych dla zdrowia ludności poziomów pól elektromagnetycznych niezależnie od źródła tych pól. Odchodzenie ustawodawcy od definiowania konkretnych urządzeń i instalacji mogących być przedmiotem tych regulacji skutkuje ich większą uniwersalnością i możliwością zastosowania, nawet biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój technologii telekomunikacyjnej, wskutek którego część instalacji mogłaby wymykać się z zakresu pojęciowego określonego w zbyt szczegółowych definicjach legalnych.

W polskim systemie prawa ochrony środowiska przed promieniowaniem elektromagnetycznym jednym z podstawowych pojęć jest równoważna moc promieniowana izotropowo z anten, tzw. EIRP (Equivalent Isotropic Radiation Power). To pojęcie teoretyczne, które jednak jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedniego modelu do obliczeń. Dotyczy ono hipotetycznej anteny emitującej fale elektromagnetyczne w pełnym kącie bryłowym, a zatem we wszystkich kierunkach. Anteny tego typu nie występują w rzeczywistości, gdyż każda ma jakiś zysk kierunkowy, co oznacza, że w jakimś kierunku emitowana jest większa część mocy.



Rycina 1⁸

⁸ K. Wesołowski, *Systemy komunikacji ruchomej*, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2003.

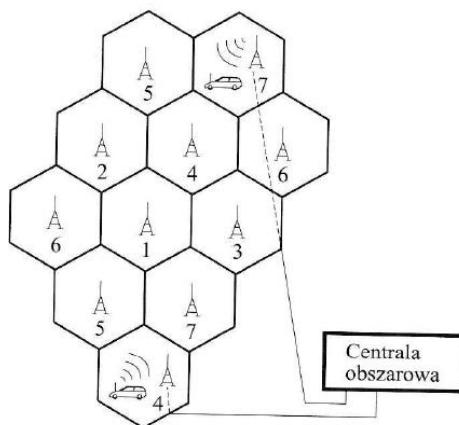
Zjawisko to znajduje zastosowanie w projektowaniu sieci telefonii komórkowej, gdyż pozwala zoptymalizować wykorzystanie zasobów transmisyjnych stacji bazowej w zależności od potrzeb użytkowników końcowych.

Zanim podmiot zainteresowany podejmie decyzję o rozpoczęciu procesu lokalizacji i budowy, musi zostać przeprowadzona dogłębna i szczegółowa analiza wielu czynników mających wpływ nie tylko na miejsce lokalizacji, ale i na przyszłą architekturę sieci oraz parametry poszczególnych urządzeń zainstalowanych na obiekcie. Analizie podlegają potencjalny ruch i obciążenie generowane przez przyszłych użytkowników, ukształtowanie i pokrycie terenu, dostęp do istniejącej infrastruktury energetycznej i drogowej bądź możliwości ich rozbudowy.

Proces ten jest skomplikowany, gdyż równolegle przebiegają prace na kilku płaszczyznach wzajemnie się warunkujących. Zauważyć należy, że przedmiotowa praca – jako studium z zakresu prawa administracyjnego – nie może wyczerpująco określać wszystkich technicznych aspektów budowy stacji bazowych telefonii komórkowej. Niemniej podkreślenia wymaga to, że warunkiem podstawowym umożliwiającym funkcjonowanie urządzeń nadawczych jest dostęp do energii elektrycznej. W procesie poszukiwania terenu pod ewentualną budowę należy się zatem skupić na niewielkiej odległości od przyłącza energetycznego o odpowiednich parametrach, co do którego możliwe jest uzyskanie warunków technicznych przyłączenia. Jeżeli takich możliwości nie ma, inwestor musi przeanalizować ewentualność budowy we własnym zakresie przyłącza energetycznego wraz ze stacją transformatorową.

Kolejnym niezwykle istotnym elementem związanym z budową stacji bazowej jest dostęp komunikacyjny nie tylko na etapie budowy, ale także w trakcie wieloletniej eksploatacji urządzeń. W przypadku braku takiego dostępu należy rozpatrzyć konieczność budowy odpowiedniej infrastruktury. Niebagatelne, z punktu widzenia budowy, są warunki geotechniczne, które w przypadku wysokich obiektów wieżowych z fundamentami powinny być zweryfikowane poprzez odpowiednie odwierty oraz analizę geologiczną i hydrogeologiczną. Kiedy wszystkie powyższe uwarunkowania zostaną zweryfikowane pozytywnie i potencjalne miejsce lokalizacji spełnia wymagania pod względem radiowym, kolejnym fundamentalnym zagadnieniem są kwestie prawne warunkujące możliwość realizacji takiego przedsięwzięcia.

Jak wskazuje K. Wesołowski⁹, najczęstszym modelem obrazującym sieć stacji bazowych jest układ sześciokątów na bazie plastra miodu. Jest to idealny rozkład, który nie ma dokładnego odzwierciedlenia w rzeczywistości, gdyż rozmieszczenie stacji bazowych uzależnione jest również od propagacji fal elektromagnetycznych w terenie, a ta jest ściśle skorelowana z jego ukształtowaniem i sposobem pokrycia, o czym mowa nieco dalej.



Rycina 2¹⁰

Podział obszaru na mniejsze komórki w wyżej zaprezentowanej formie spowodowany jest pojemnością systemu. Dla niniejszych rozważań przyjąć należy, że pojemność systemu to maksymalna liczba stacji ruchomych (urządzeń końcowych abonenta) obsługiwanych równocześnie przez system dysponujący określoną szerokością kanału. Oznacza to, że każda stacja ma bardzo ograniczoną pojemność, a zatem równocześnie może obsłużyć ograniczoną liczbę urządzeń końcowych. Pojedyncza stacja bazowa z bardzo dużą mocą nadawania nie zapewniłaby usług większej liczbie abonentów, stąd konieczność podzielenia obszaru na mniejsze komórki, które zwielokrotniają liczbę obsługiwanych jednocześnie urządzeń. Jednym z istotniejszych problemów, które napotyka się na etapie projektowania sieci, jest zjawisko zwane zakłóceniami współkanałowymi, które dotyczą interferencji pomiędzy komórkami działającymi na tych samych częstotliwościach kanałowych. Problem ten jest nieodłączną cechą systemów komórkowych, a odpowiednie usytuowanie poszczególnych komórek ma na celu maksymalne odseparowanie ich od siebie. Jak zauważa K. Wesołowski¹¹, podział obszaru na mniejsze komórki, przydział każdej z nich do odpowiedniego podzbioru częstotliwości kanałowych oraz opcja przypisania każdej stacji odpowiedniej mocy dają możliwość elastycznego projektowania systemu z uwzględnieniem przewidywanej gęstości ruchu telefonicznego na danym obszarze. Na terenach silnie

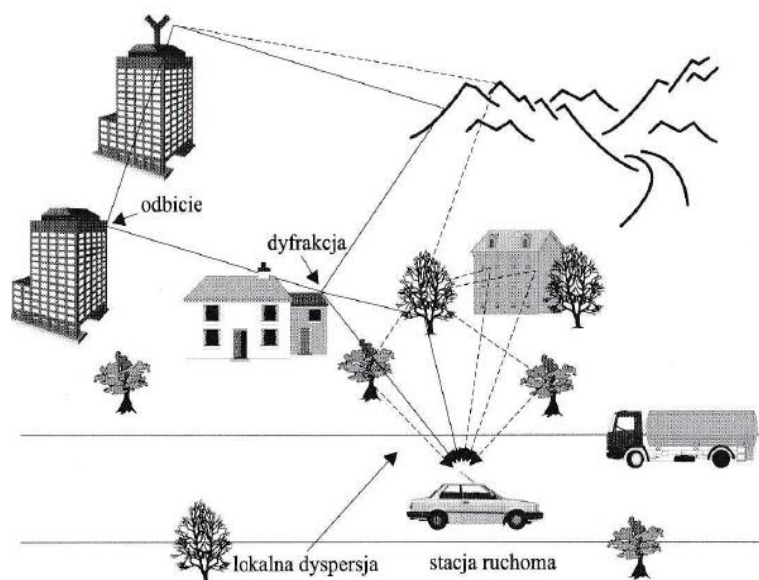
⁹ Tamże, s. 154–156.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

zurbanizowanych, z dużą liczbą abonentów korzystających z telefonów komórkowych komórki mogą być mniejsze, a częstotliwości kanałowe częściej wykorzystywane. Natomiast na obszarach niezabudowanych, gdzie osób korzystających z telefonii komórkowej jest mniej i poruszają się one samochodami, komórki te mogą być większe, z mniejszą liczbą kanałów oraz większą mocą nadawania. Można zatem zauważyć, że topografia sieci telefonii komórkowej uwzględnia, oprócz wyżej przytoczonych uwarunkowań, również topografię generowanego przez abonentów ruchu.

Jak już wyżej wspomniano, na propagację fal elektromagnetycznych, a co za tym idzie – odpowiednią jakość sygnału docierającego do abonenta końcowego, silny wpływ mają budowa i ukształtowanie terenu. Kwestie te są główną wytyczną do określenia obiektu, na którym stacja bazowa ma zostać zlokalizowana. Tam, gdzie teren jest silnie pofałdowany, obfituje w wiele obniżień i wyniesień, konieczna jest lokalizacja anten w możliwie jak najwyższym punkcie, dającym szansę na pokrycie sygnałem jak największego obszaru. W terenie silnie zabudowanym z kolei następuje konieczność gęstszego lokalizowania tych obiektów, gdyż możliwość wysokiego umieszczenia anten jest ograniczona przez zabudowę, a poza tym – jak już wyżej wskazano – nie rozwiązałoby to problemu małej pojemności pojedynczego obiektu.



Rycina 3¹²

Analizując wyżej, bardzo pobieżnie, zarysowaną problematykę uwarunkowań dotyczących infrastruktury telekomunikacji ruchomej, istotnie uwidacznia się zjawisko coraz szybszego rozwoju technologicznego wywołanego rosnącymi potrzebami całej gospodarki.

¹² Tamże.

Nie wolno jednakże z tej perspektywy zapomnieć, że technologie mają służyć człowiekowi, a ograniczenia i niedogodności w życiu i funkcjonowaniu społeczności lokalnych wywołane przez implementację tych technologii powinny być proporcjonalne i możliwie jak najmniej uciążliwe.

W odniesieniu do wyżej wskazanych relacji naturalne staje się pytanie o oddziaływanie tych instalacji na środowisko i zdrowie człowieka. Analizie należy poddać regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska i zdrowia ludności przed polami elektromagnetycznymi, co zostanie dokonane w dalszej części pracy. W tym miejscu wystarczy wskazać, że kwestię dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku¹³. Rozporządzenie to wydane zostało w zgodzie z trendami od lat rekomendowanymi m.in. przez Światową Organizację Zdrowia czy ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection).

1.2. Pojęcie przedsięwzięcia i procesu inwestycyjnego w polskim systemie prawa

Na potrzeby analizy pojęcia przedsięwzięcia sięgnąć należy do definicji legalnych zawartych w obowiązujących regulacjach prawnych. Pierwszym takim aktem była Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹⁴, była ona zmieniana przez wiele kolejnych aktów¹⁵. Obecnie obowiązującym dokumentem jest uchylająca przywołany wyżej akt Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁶, która wskazuje w art. 1 ust. 2,

¹³ T. j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2448.

¹⁴ DU UE nr L 175, s. 40 ze zm.

¹⁵ Przywołana wyżej dyrektywa została zmieniona przez: Dyrektywę Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniającą dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającą dyrektywę Rady 85/337/EWG; Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE oraz Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006. Wprowadzone zmiany nie dotyczyły jednak omawianej definicji pojęcia przedsięwzięcia.

¹⁶ DU UE nr L 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.

że przedsięwzięcie oznacza wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji albo systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów naturalnych.

Na gruncie prawa polskiego definicję legalną pojęcia przedsięwzięcia stanowi art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w myśl którego przedsięwzięcie to zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Jak wskazują M. Pchałek i M. Behnke¹⁷, konsekwencją powyższych definicji jest akceptowana w praktyce teza, że prace polegające na bieżącej konserwacji albo na remoncie w rozumieniu prawa budowlanego nie stanowią przedsięwzięcia. Status taki natomiast będą mieć budowa (w tym odbudowa, rozbudowa, nadbudowa) lub przebudowa obiektu budowlanego.

Przywołane powyżej powiązanie technologiczne, w odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej, ma dość istotne znaczenie. Istnieją bowiem takie instalacje, które są realizowane przez jeden podmiot, a infrastruktura ta udostępniana jest innym na podstawie umów cywilnoprawnych. Na potrzeby takich sytuacji ustawodawca w art. 3 pkt 31 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸ (PośU) wprowadził pojęcie prowadzącego instalację, przez którego rozumie się podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie. Art. 3 pkt 6 PośU stanowi, że przez pojęcie instalacji rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

Na gruncie zagadnień dotyczących stacji bazowych telefonii komórkowej taki przykład może stanowić sytuacja, kiedy jeden operator umożliwia ze swoich anten emisję sygnału innemu operatorowi. W tym celu wykorzystywane są urządzenia powiązane ze sobą

¹⁷ M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2009, s. 68.

¹⁸ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.

technologicznie. Analizując tę kwestię w odniesieniu do obiektów będących przedmiotem niniejszej pracy, należy na nią spojrzeć przez pryzmat funkcji, jaką te urządzenia spełniają. Główną cechą stacji bazowych jest emitowanie fal radiowych. Trzeba ustalić, czy emisja fal radiowych przez jednego operatora jest w jakikolwiek sposób uzależniona bądź powiązana z urządzeniami nadawczo-odbiorczymi drugiego operatora. Pod kątem powiązania technologicznego instalacji będących źródłami pól elektromagnetycznych nie należy analizować konstrukcji wsporczych, na których zainstalowane są urządzenia, gdyż konstrukcje te nie stanowią elementu *stricto* uzależniającego emisję sygnału. Taką sytuację obserwujemy, gdy na jednej wieży kratowej znajdują się instalacje dwóch operatorów, jednakże nie są one ze sobą powiązane technologicznie, tzn. realizują one emisję sygnału niezależnie od urządzeń drugiego operatora. W takim przypadku nie można mówić o tym, że jest to jedna instalacja, prowadzona przez jednego prowadzącego, nawet mimo faktu lokalizacji na tym samym obiekcie budowlanym.

Kolejnym pojęciem funkcjonującym w języku prawniczym (doktryny), a wymagającym omówienia na potrzeby niniejszej rozprawy jest proces inwestycyjno-budowlany. Analizę tego terminu rozpocząć należy od jego pierwszego członu, jakim jest „inwestycja”. Jak wskazuje L. Dubiński, inwestycje znajdują się w centrum zainteresowania instytucji takich jak banki i giełdy, które kreują procesy inwestycyjne i tworzenie nowego majątku. Dla precyzyjnego opisu inwestycji zastosować można odpowiednie kryteria podziału. Ze względu na perspektywę czasową inwestycje krótko- i długoterminowe – ze względu na cel: odtworzeniowe, modernizacyjne, rozwojowe, strategiczne, interesu publicznego, dotyczące ustroju społecznego, ze względu na przedmiot: rzeczowe, finansowe, w kapitał ludzki, ze względu na przeznaczenie i spodziewane efekty ekonomiczne – podzielić można na produkcyjne i nieprodukcyjne. Mimo że dla nauk ekonomicznych pojęcie inwestycji jest pojęciem podstawowym, to jednak prawdziwie dyskusyjne staje się ono w obliczu konieczności zinterpretowania go na gruncie prawnym, bowiem podejście teoretyczne zyskuje bardzo praktyczny wymiar. Świadczy o tym najlepiej dyskusja prawników z całego świata nad rozumieniem pojęcia inwestycji na gruncie Konwencji waszyngtońskiej o rozwiązywaniu sporów między państwami i obywatelami innych państw z 18 marca 1965 r., która wykreowała system rozwiązywania sporów inwestycyjnych obejmujący 159 krajów, administrowany przez Bank Światowy. Wyżej wymieniona konwencja zakłada w art. 25, że jurysdykcji Międzynarodowego Centrum Rozwiązywania Sporów Inwestycyjnych będą podlegać wszelkie spory wynikłe między państwami-stronami i ich organami a podmiotami z innego państwa-strony. Konwencja nie zawiera definicji legalnej pojęcia inwestycji, wobec

czego konieczna jest w tej mierze wykładnia. Trybunał arbitrażowy ustalił w szeroko komentowanym orzeczeniu Salini Costruttori SpA & Italstrade SpA przeciwko Kingdom of Morocco (sygn. ARB/00/4), że o statusie „inwestycji” przesądzą następujące elementy: zaangażowanie finansowe, określony ciąg działań, ponoszenie ryzyka transakcji¹⁹.

W omawianym zakresie, czyli inwestycji budowlanych, pojęcie to nie jest definiowane. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰ (PzpU) oraz ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²¹ (PbU) ustawodawca dokonał wskazania przedmiotu inwestycji, którym jest obiekt budowlany lub teren, którego zagospodarowanie się zmienia. Ustawodawca wskazał także podmioty zaangażowane w realizację inwestycji – inwestora, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta, kierownika budowy/robót budowlanych. Zakresem normowania wymienionych ustaw objęte są też obowiązki poszczególnych podmiotów, wskazanie konkretnych działań, które muszą one podjąć w celu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Może to prowadzić do konstatacji, że w normach prawnych nie poświęca się uwagi definiowaniu inwestycji, lecz zajmuje się ich czynnościowym ujęciem. Na czynnościowe ujęcie wskazuje również analiza pojęcia inwestycji celu publicznego (art. 2 pkt 5 PzpU), wprowadzona mimo braku zdefiniowania w PzpU samej „inwestycji”. Inwestycją celu publicznego jest działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym też inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²² (GnU)²³. Warty przywołania jest również pogląd reprezentowany przez J. Goździewicz-Biechońską²⁴, która zauważa, że termin „proces inwestycyjno-budowlany”, podobnie jak „proces budowlany” i „proces budowy”, należy do języka prawniczego. W ustawie PbU termin „proces budowlany” pojawia się w tytule rozdziału 3 ustawy „Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego”. Zważywszy na wskazanych w art. 17 PbU uczestników procesu budowlanego, a w szczególności

¹⁹ L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „PPP” 2015, nr 12, s. 22–31. Zob. <https://sip.lex.pl/#/publication/151272137/dubinski-lech-pojecie-procesu-inwestycyjno-budowlanego-i-jego-poczatek?cm=URELATIONS> (dostęp: 30.07.2021).

²⁰ T. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.

²¹ T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

²² Tamże.

²³ T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.

²⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *2. Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego* [w:] *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011. Zob. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369233535/162237/gozdiewicz-biechonska-justyna-wadliwosc-decyzji-administracyjnych-w-procesie-inwestycyjno-budowlanym?cm=URELATIONS> (dostęp: 30.07.2021).

ze względu na pominięcie właściciela i zarządcy obiektu budowlanego, należałoby uznać, że „proces budowlany” w tym artykule ogranicza się do działań polegających na przygotowaniu inwestycji budowlanej do realizacji oraz samej realizacji. Równoznaczny jest zatem z terminem „proces budowy”, pojawiającym się w art. 18 PbU. Względy natury praktycznej wymagają wyraźnego rozgraniczenia terminów „proces budowlany” i „proces budowy”. Warto też zauważyć, że zakres „procesu budowlanego” ulegał w przeszłości zmianom przez włączanie bądź wyłączanie pewnych działań, w szczególności odnoszących się do etapu przygotowania inwestycji budowlanej do realizacji. Przez pojęcie procesu budowlanego będę więc rozumiał prawem określoną działalność, obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, co odpowiada również przedmiotowemu zakresowi PbU (art. 1 PbU). Natomiast termin „proces budowy” odnoszę do samego wykonywania robót budowlanych. Z jednej strony pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego jest pojęciem szerszym, obejmuje bowiem także stadium poprzedzające proces budowlany, to znaczy działania związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (postępowanie w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania). Kwestie te są regulowane przepisami PzpU. W literaturze wskazuje się, że proces inwestycyjno-budowlany stanowi „całokształt czynności niezbędnych do zrealizowania oraz oddania do użytku określonej inwestycji budowlanej”, a więc obejmuje wszystkie etapy procesu budowy. Z drugiej jednak strony pojęcie to ma charakter węższy o tyle, że nie obejmuje jego dwóch ostatnich etapów, tj. utrzymania i rozbiórki budynku. Proces inwestycyjno-budowlany kończy się więc w momencie oddania obiektu budowlanego do użytkowania.

Nawiązując do wyżej przytoczonych poglądów zawartych w doktrynie odnośnie do pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego, w odniesieniu do realizacji takiego przedsięwzięcia, jakim jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej, zakresem tego pojęcia należy objąć czynności dotyczące planowania radiowego i transmisyjnego, a więc wyboru odpowiedniej lokalizacji obiektu, czynności projektowo-uzgodnieniowych, w tym postępowania administracyjnego na kolejnych etapach, od oceny oddziaływania na środowisko, przez lokalizację inwestycji, po pozwolenie na budowę i użytkowanie obiektu oraz etap kontroli następczej, powykonawczej, która zamyka proces rozpoczęcia eksploatacji instalacji.

1.3. Analiza rozkładu pól elektromagnetycznych wokół instalacji radiokomunikacyjnej

Rozkład pól elektromagnetycznych jest jednym z kluczowych czynników mających wpływ na możliwość realizacji przedsięwzięcia, jakim jest projektowanie, lokalizacja, budowa i eksploatacja instalacji radiokomunikacyjnej. O ile na etapie eksploatacji, w ramach kontroli powykonawczej, analiza tego zagadnienia odbywa się na podstawie pomiarów rzeczywistych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, o tyle na etapie projektowania i uzgadniania warunków realizacji przyszłej instalacji dokonuje się tego za pomocą obliczeń teoretycznych. W ogólnym ujęciu proces ten polega na wyznaczeniu wokół anten nadawczych obszaru, w którym mogą występować poziomy pól elektromagnetycznych o wartościach równych lub wyższych od przyjętych w założeniach wstępnych. Linia łącząca punkty o wartościach równych przyjętym wartościom granicznym wyznacza granicę obszaru, który podlega analizie. W punktach znajdujących się w odległościach większych wartość poziomów pól elektromagnetycznych spada poniżej wartości uznanej jako graniczna.

W przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej głównym źródłem energii elektromagnetycznej wypromieniowanej do otoczenia są anteny nadawcze. Urządzenia nadawcze i tory antenowe są ekranowane i praktycznie nie stanowią istotnego źródła pól elektromagnetycznych do środowiska o poziomach mierzalnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Do prognozowania zasięgów pól elektromagnetycznych wokół anten, o poziomach wyższych od dopuszczalnych, stosuje się, co do zasady, zależności opisujące model fali kulistej. Taki model pozwala na dobre oszacowanie gęstości mocy w polu dalekim, lecz daje wyraźne przeszacowanie w wartości gęstości mocy w polu bliskim anteny, co, z punktu widzenia ochrony środowiska, jest korzystne, gdyż zwiększa margines bezpieczeństwa w polu bliskim.

Wartości dopuszczalne poziomów pól elektromagnetycznych, jakie mogą występować w miejscach dostępnych dla ludności²⁵ wokół instalacji radiokomunikacyjnych, określa

²⁵ Art. 124 ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 ze zm.) stanowi, że przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego, ustalone według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (DpemR)²⁶.

Powyższe rozporządzenie jest przeniesieniem na grunt polskich regulacji wyżej przytoczonych zaleceń WHO i ICNIRP i uzależnia wartości dopuszczalne od częstotliwości emitowanych pól elektromagnetycznych. W odniesieniu do instalacji, jakimi są stacje bazowe telefonii komórkowej, stosuje się tabelę 2 załącznika do DpemR, która prezentuje się następująco:

Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego \ Parametr fizyczny		Składowa elektryczna E (V/m)	Składowa magnetyczna H (A/m)	Gęstość mocy S (W/m ²)
lp.	1	2	3	4
1	0 Hz	10000	2500	ND
2	od 0 Hz do 0,5 Hz	ND	2500	ND
3	od 0,5 Hz do 50 Hz	10000	60	ND
4	od 0,05 kHz do 1 kHz	ND	3 / f	ND
5	od 1 kHz do 3 kHz	250 / f	5	ND
6	od 3 kHz do 150 kHz	87	5	ND
7	od 0,15 MHz do 1 MHz	87	0,73 / f	ND
8	od 1 MHz do 10 MHz	87 / f ^{0,5}	0,73 / f	ND
9	od 10 MHz do 400 MHz	28	0,073	2
10	od 400 MHz do 2000 MHz	1,375 × f ^{0,5}	0,0037 × f ^{0,5}	f / 200
11	od 2 GHz do 300 GHz	61	0,16	10

f – wartość częstotliwości pola elektromagnetycznego z tego samego wiersza kolumny „Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego”

ND – nie dotyczy

Wartość składowej elektrycznej najczęściej wykorzystuje się do celów pomiarowych, natomiast do obliczeń przyjmuje się wartość gęstości mocy wyrażoną w W/m².

Do obliczenia gęstości mocy w danym punkcie służy następujący wzór:

$$S = \frac{P_N}{4\pi r^2}$$

gdzie:

S – gęstość mocy,

r – promień kuli, w środku której znajduje się źródło promieniowania elektromagnetycznego,

²⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 2448.

P_N – moc nadajnika.

Ponieważ, jak już wyżej wskazano, antena ma swój zysk kierunkowy, to również należy go uwzględnić w takich obliczeniach. Wtedy wzór przyjmuje postać:

$$S = \frac{P_N G_N}{4\pi r^2}$$

gdzie:

G_N – zysk kierunkowy.

Iloczyn mocy doprowadzonej do anteny i jej zysku energetycznego to właśnie zastępcza moc wypromieniowana izotropowo z tej anteny (EIRP). Obliczyć ją można za pomocą wzoru:

$$\text{EIRP [dBi]} = 10 \log_{10} \left(\frac{P [\text{mW}]}{1 \text{ mW}} \right)$$

Każda antena kierunkowa ma swoją charakterystykę, która określona jest przez współczynnik tłumienności mocy w zależności od zmiany kąta w odniesieniu do osi wiązki głównej. Wykorzystanie tego współczynnika pozwala na bardzo precyzyjne określenie teoretyczne rozkładu pól elektromagnetycznych wokół danej anteny, dlatego wzór do takich obliczeń należy uzupełnić o tę wartość i przyjmie on poniższą postać:

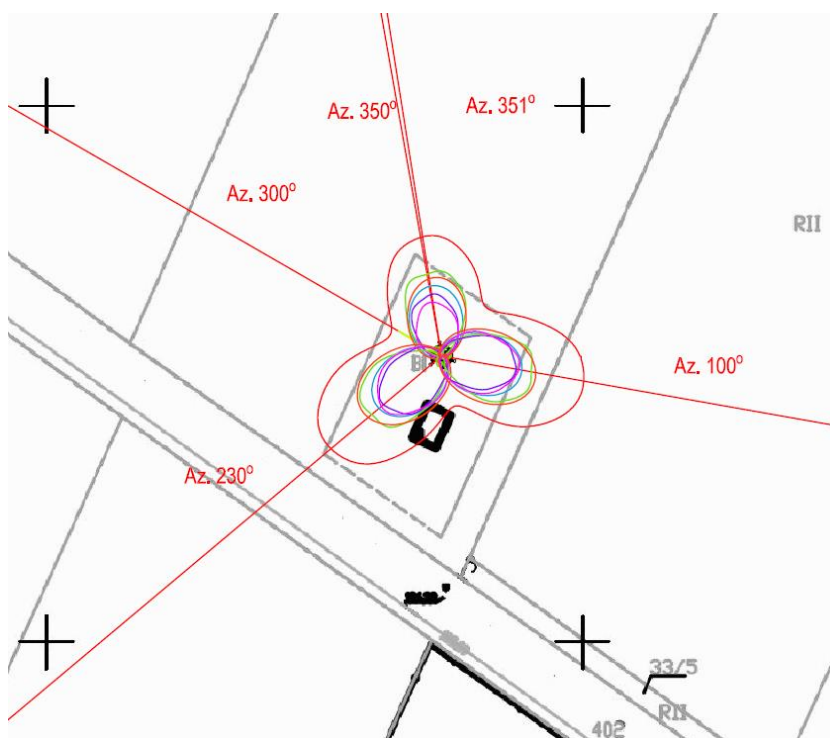
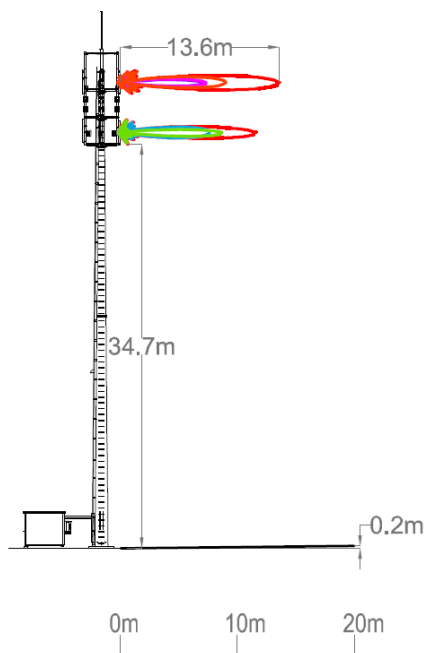
$$S = \frac{P_{\text{EIRP}}}{4\pi d^2} \times F(\Theta) [\text{W/m}^2]$$

Powyższy wzór pozwala na ustalenie, jaka gęstość mocy będzie występowała w znanej odległości od anteny „d”. Z punktu widzenia określenia, których z właścicieli, użytkowników wieczystych bądź zarządców nieruchomości sąsiednich uznać należy za strony danego postępowania, trzeba wskazać, gdzie będzie rozciągała się strefa o wartościach ponadnormatywnych w stosunku do określonych przepisami odrębnymi, czyli w przypadku Polski mowa o wartości gęstości mocy 0,1 W/m² i wyższej. Do tego celu powyższy wzór należy przekształcić do poniższej postaci:

$$d = \sqrt{\frac{P_{\text{EIRP}} \cdot F(\theta)}{4 \cdot \pi \cdot S}} [m]$$

W dalszych rozważaniach wykorzystano obliczenia dokonane w rozdziale drugim, z wykorzystaniem przytoczonych wyżej wzorów, dla przykładowej stacji bazowej telefonii komórkowej, których wynik w formie graficznej przedstawiony został również w rozdziale

drugim, jednakże dla czytelności analizy warto go tutaj zaprezentować. Poniżej rozkład w rzucie pionowym i poziomym:



Źródło – obliczenia własne autora

Zrozumienie powyższych pojęć stanowi podstawę teoretyczną dla dalszych rozważań podjętych w niniejszej rozprawie, które traktują o merytorycznych aspektach dokonywania oceny potencjalnego przyszłego oddziaływania instalacji radiokomunikacyjnych na środowisko prowadzonej w ramach kolejnych postępowań administracyjnych, których

celem jest uzyskanie niezbędnych uzgodnień i decyzji stanowiących podstawę do lokalizacji i budowy stacji bazowej telefonii komórkowej.

1.4. Konstytucyjne i ustawowe zasady ogólne prawa ochrony środowiska w Polsce

Rzetelna analiza procesu inwestycyjnego polegającego na realizacji tak zaawansowanych technologicznie obiektów nie jest możliwa bez zwrócenia uwagi na zasady ogólne ochrony środowiska wynikające z aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Należy podkreślić, że rola zasad ogólnych ma znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy przedmiotem rozważań są nowe technologie, niedostatecznie uregulowane w przepisach szczególnych. W sytuacji kiedy ustawodawca nie unormował danego zakresu procesu inwestycyjnego, zasady ogólne pozwalają na wyprowadzenie norm postępowania na podstawie przepisów obowiązujących i dostępnej wiedzy. Jak podnosi M. Nowakowski²⁷, ogólne zasady prawa, dotyczące m.in. ochrony środowiska, mają zastosowanie we wszystkich normach prawnych i wskazują, jakie cele i wartości powinny być uwzględniane przy tworzeniu wszelkich regulacji prawnych, bez względu na ich właściwy przedmiot. Zapewniają one przyjęcie jednolitych standardów w ramach określonych systemów prawnych i uwzględnienie najistotniejszych dla nich wartości, jakie stanowi spójność systemu prawa czy też zapewnienie wszechstronnego rozwoju uwzględniającego m.in. niepogorszony stan środowiska w ramach danego systemu prawnego. Z kolei zasady prawa ochrony środowiska *sensu stricto* charakteryzują się węższym zakresem zastosowania, dotyczą bowiem wyłącznie materii zaliczanych do tej dziedziny prawa i są stosowane w jej granicach. Wyznaczają one i determinują kształt wszystkich regulacji prawnych mających za cel i przedmiot ochronę środowiska. Jak wskazuje M. Górski²⁸, przepisy zawarte w dziale II tytułu I ustawy PośU, potraktowane jako zasady ogólne w sensie przyznawanym tej instytucji prawnej przez teorię prawa, dałyby bardzo dobrą podstawę do ujednolicenia interpretacji i praktyki stosowania przepisów tego systemu.

Należy bezspornie wskazać, że zasady ogólne prawa ochrony środowiska znajdują szerokie zastosowanie w praktyce stosowania prawa. Przykładem na poparcie powyższej tezy jest omówiona dalej zasada „zanieczyszczający płaci”. W wyroku z dnia 6 lutego 2014 r.²⁹ sąd uzasadnił, że przepisy prawa o ochronie środowiska dopuszczają metodę szacunkową

²⁷ M. Nowakowski, *Rozwój zasad polskiego prawa ochrony środowiska – uwagi na tle porównawczym*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, VII, nr 4, s. 49–50.

²⁸ M. Górski, *System prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 39.

²⁹ Sygn. II OSK 2138/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/89FA6795D5>.

ustalenia wysokości opłat za już wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza. Pozwala to na realizację zasady ogólnej ochrony środowiska uznawanej na gruncie międzynarodowym, wspólnotowym, krajowym, że zanieczyszczający płaci (*the polluter pays*). Analogiczne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował w uzasadnieniach wielu innych wyroków³⁰. Podobnie na zasadę przezorności i proporcjonalności powołał się Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2022 r.³¹, wskazując, że organ odwoławczy powinien uwzględniać zasady przezorności i proporcjonalności.

W najszerszym ujęciu zasady można podzielić na zasady konstytucyjne oraz wynikające z regulacji ustawowych. W polskim systemie prawnym podstawowym źródłem prawa jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, a jednym z jej artykułów, z którego wprost wyprowadzić można zasady ogólne prawa ochrony środowiska, jest art. 74. Jego treść stanowi, że „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2), każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (ust. 3), a władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (ust. 4)”.

Pierwszą z zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, na gruncie przywołanego wyżej przepisu Konstytucji, jest bezpieczeństwo ekologiczne. Jak wskazuje P. Korzeniowski³², obejmuje ona działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć wpływ na środowisko. Istotą tej zasady jest określenie optymalnych warunków dla zdrowia ludzi. Według D. Senczyka³³, problem definiowania pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego jest skomplikowany z uwagi na fakt, że po pierwsze jest to termin stosunkowo młody na gruncie teorii bezpieczeństwa, a po drugie nie ustalono dotychczas jego jednolitej definicji. Istnieje zatem dowolność interpretacji w zależności od przyjętego kryterium. Na potrzeby niniejszej rozprawy uznano, że bezpieczeństwo ekologiczne należy rozumieć jako zespół powiązanych działań organów państwa oraz obywateli mający na celu zapobieganie pogorszeniu stanu środowiska oraz warunków życia ludzi przy wciąż postępującej industrializacji i postępie technologicznym z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2136/12, sygn. II OSK 2137/12, sygn. II OSK 2139/12.

³¹ Sygn. III OSK 696/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A949B2FF61>.

³² P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 271 i nn.

³³ D. Senczyk, *Bezpieczeństwo ekologiczne a zrównoważony rozwój – wzajemne relacje*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, 4, s. 66.

Analizując art. 74 Konstytucji, nie sposób pominąć faktu, że obowiązek ochrony środowiska jest obowiązkiem konstytucyjnym określającym jedną z podstawowych funkcji organów władzy publicznej, ale nakłada również na obywateli obowiązek dbania o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie.

Jedną z fundamentalnych zasad wyrażonych w przytoczonych przepisach Konstytucji jest zasada zrównoważonego rozwoju. Literatura tematu obfituje w wielość definicji tego pojęcia. Z. Bukowski³⁴ postrzega ją jako cel do osiągnięcia bardziej w kategoriach politycznych niż w sensie normatywnym i jego zdaniem jest to jedna z globalnych koncepcji odnoszących się do dalszej ewolucji życia ludzkiego na Ziemi.

Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim wyrażonym w wyroku z dnia 15 marca 2009 r.³⁵ „zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawią się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posilkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym”.

NSA³⁶ wskazuje z kolei na szerokie zastosowanie tej zasady nie tylko podczas stosowania prawa, lecz również przy jego tworzeniu. Pogląd ten znalazł swoje odzwierciedlenie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2012 r., w którym NSA stwierdził, że zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się zarówno do sfery stanowienia prawa, jak i sfery stosowania prawa i w tym zakresie zawiera nakaz skierowany do organów władzy publicznej, by w procesie konkretyzacji normy prawa materialnego znajdowały się takie rozwiązania, które pozwolą uchronić środowisko naturalne i poprawić jego stan.

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju podnoszone jest w wielu aktów prawnych i większość z nich odwołuje się wprost do art. 3 pkt 50 PośU³⁷, który stanowi, że przez pojęcie zrównoważonego rozwoju rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

³⁴ Z. Bukowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuźński, Bydgoszcz 2005, s. 117–118.

³⁵ Sygn. IISA/Go 825/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁶ Sygn. II OSK 233/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t. j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219.

W ramach analizy problematyki zrównoważonego rozwoju, na gruncie przepisów odwołujących się do tego pojęcia, należy posłużyć się wykładnią celowościową. Na potrzeby niniejszego opracowania należy więc przyjąć, że stosując zasadę zrównoważonego rozwoju przy prowadzeniu inwestycji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, należy tak zbilansować działania ingerujące w środowisko naturalne i środowisko życia ludzi, by korzyści wynikające z dostępu do nowych technologii co najmniej równoważyły straty powstałe podczas procesu implementacji nowych rozwiązań. Trzeba przeprowadzić analizę, która da odpowiedź na pytanie: czy efekt danej inwestycji jest potrzebny społeczności lokalnej i ułatwia codzienne funkcjonowanie tak dalece, że uzasadnia to częściową ingerencję w stan środowiska naturalnego, a poprawa jakości życia kompensuje te straty?

Innym, niezwykle istotnym przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wyprowadzić można zasadę ochrony środowiska, jest art. 86. Stanowi on, że „każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie”. Regulacja powyższa nie tylko wprost wyraża obowiązek dbania o stan środowiska, ale odsyła również do aktów prawa niższego rzędu w zakresie konsekwencji i odpowiedzialności w przypadku pogorszenia stanu środowiska. Zasada ta jest konsekwencją i rozwinięciem obowiązków wskazanych w przytoczonym wyżej art. 74 Konstytucji RP.

Jeden z pełniejszych katalogów zasad ogólnych prawa ochrony środowiska w regulacjach ustawowych zaproponował P. Korzeniowski, który w pracy zbiorowej pod redakcją M. Górskiego³⁸ wyróżnił następujące zasady ogólne:

- 1) zasadę zrównoważonego rozwoju,
- 2) zasadę kompleksowości,
- 3) zasadę prewencji,
- 4) zasadę przezorności,
- 5) zasadę materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko,
- 6) zasadę integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach,
- 7) zasadę dostępu do informacji o środowisku,
- 8) zasadę partycypacji publicznej.

³⁸ *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 64–88.

Zasadę kompleksowości można potraktować jako swoistą kontynuację i rozwinięcie zasady zrównoważonego rozwoju. Jej istota opiera się na fakcie, że działania mające na celu ochronę środowiska powinny uwzględniać zależności pomiędzy wszystkimi jego komponentami. Środowisko naturalne, traktowane jako system, charakteryzuje się bowiem nie tylko jako zbiór poszczególnych elementów, ale również jako zespół relacji wiążących zachodzących pomiędzy tymi elementami. Zmiana bądź jakakolwiek ingerencja w jeden z tych elementów wywołuje odpowiednie oddziaływanie na pozostałe. Podejmując zatem stosowne działanie mające na celu ochronę jednego z komponentów, należy możliwie najdokładniej poznać potencjalne oddziaływanie tych działań na inne. Zasady zrównoważonego rozwoju oraz kompleksowości są ze sobą nierozzerwalnie i silnie związane, nie sposób bowiem efektywnie realizować pierwszą z nich w oderwaniu od drugiej.

Kolejnymi zasadami wymienionymi przez M. Górskiego w wyżej przywołanym katalogu są zasady prewencji i przezorności. Jak wskazuje M. Nowakowski³⁹, są one funkcjonalnie powiązane z tym, że zasada przezorności idzie dalej niż zasada prewencji. Zasada prewencji polega na tym, że podmioty korzystające ze środowiska winny brać pod uwagę ewentualne negatywne skutki środowiskowe ich działań już na etapie planowania przedsięwzięcia, a działania powinny być podejmowane nie w momencie powstania zagrożenia lub szkody w środowisku (w celu jej likwidacji i ustalenia odpowiedzialności za jej powstanie), lecz na etapie projektowania i wykonywania przedsięwzięć w celu zapobiegania powstaniu szkód w środowisku. Natomiast zasada przezorności zmierza do ograniczenia tych oddziaływań na środowisko, których negatywnych skutków nie można wystarczająco dokładnie przewidzieć, np. ze względu na ich ujawnienie się po dłuższym czasie; wymaga ona wykorzystania wszelkich dostępnych środków służących do minimalizacji możliwych do przewidzenia, a niekorzystnych dla środowiska rezultatów działań i zaniechań mogących wywołać szkody w środowisku.

Zasadę materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko, potocznie określaną jako „zanieczyszczający płaci”, możemy rozpatrywać w dwóch ujęciach: rzeczywistym i hipotetycznym. Rzeczywiste polega na tym, że podmiot odpowiedzialny za powstanie zanieczyszczenia środowiska pokrywa koszty usunięcia szkód i przywrócenia stanu środowiska do stanu pierwotnego, a hipotetyczne na tym, że podmiot, w wyniku działalności którego może potencjalnie wystąpić zanieczyszczenie środowiska, pokrywa

³⁹ M. Nowakowski, *Rozwój zasad...*, dz. cyt., s. 55–56.

koszty obejmujące działania mające na celu zapobieżenie przyszłym sytuacjom mogącym grozić zanieczyszczeniem środowiska.

Zasada integracji wymagań ochrony środowiska w politykach, planach i programach jest rozwinięciem zasady zrównoważonego rozwoju. Polega ona na tym, że na etapie planowania przestrzennego oraz rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, założenia obejmujące zagadnienia ochrony środowiska uwzględniane są w treści właściwych aktów prawa miejscowego oraz dokumentach, których ustalenia stanowią oparcie w przygotowywaniu i uchwalaniu tych aktów. Przykład może stanowić studium uwarunkowań i kierunków rozwoju na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej czy – wśród aktów prawa miejscowego – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zasady dostępu do informacji o środowisku i zasada partycypacji społecznej są kolejnym przykładem par zasad nierozdzielnie ze sobą związanych. Nie sposób bowiem zrealizować zasadę partycypacji społecznej bez udostępnienia społeczeństwu odpowiedniej informacji o środowisku. Obie te zasady polegają na tym, że społeczność lokalna zamieszkująca określone terytorium nie tylko jest informowana w efektywny sposób o przedsięwzięciach realizowanych na tym terytorium, a mogących być źródłem negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne, ale przede wszystkim, że ma ona zapewniony adekwatny udział zarówno w postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem jest dane przedsięwzięcie, jak i w procesie uzgodnieniowym dotyczącym wariantów realizacji danego przedsięwzięcia. Dobrą praktyką jest założenie, że partycypacja społeczna powinna być intensywniejsza w przypadku, kiedy przedmiotem przedsięwzięcia jest bardziej kontrowersyjny, z punktu widzenia obaw społecznych, obiekt. Ścisła współpraca ze społecznościami lokalnymi na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego owocuje lepszym zrozumieniem wzajemnych obaw i oczekiwań stron i dzięki temu większe jest prawdopodobieństwo uniknięcia protestów społecznych oraz opóźnień w realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Na gruncie prawa Unii Europejskiej zasada ta została wyrażona w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus 25 czerwca 1998 r.⁴⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b oraz punktem 20 załącznika I⁴¹ konwencję stosuje się, gdy zgodnie z prawem krajowym państwa uznają inwestycję za mogącą mieć znaczące

⁴⁰ DU UE nr L 124/4 z dnia 17 maja 2005 r.

⁴¹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a konwencji z Aarhus, załącznik I stanowi katalog przedsięwzięć, dla których stosuje się postanowienia art. 6.

oddziaływanie na środowisko. Kwestia kwalifikowania stacji bazowych telefonii komórkowej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko została szczegółowo omówiona w rozdziale drugim niniejszej rozprawy.

Niezwykle istotna z punktu widzenia przedmiotu pracy jest zasada obowiązku stosowania metodyk referencyjnych. Wskazali ją B. Wierzbowski i B. Rakoczy⁴², podnosząc, że do stosowania metodyk referencyjnych zobowiązane są podmioty korzystające ze środowiska (a więc jedynie określona grupa podmiotów), w sytuacji gdy metodyki referencyjne zostały szczegółowo uregulowane w aktach wykonawczych do ustawy. Metodyki te dotyczą w szczególności uregulowań odnoszących się do poszczególnych elementów środowiska. Autorzy podnoszą, że przez metodyki referencyjne rozumie się określoną na podstawie ustawy metodę pomiarów lub badań, która może obejmować m.in. sposób poboru próbek, sposób interpretacji uzyskanych danych, a także metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji oraz energii w środowisku. Przykładem aktu prawnego stanowiącego podstawę zastosowania wyżej przywołanej zasady jest rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴³. Przepisy tego rozporządzenia określają nie tylko sposoby wykonywania pomiarów, ale również metody doboru właściwych punktów pomiarowych, a także metody wyznaczania wartości wskaźnikowych poziomu emisji pól elektromagnetycznych dla miejsc dostępnych dla ludności dla składowej elektrycznej oraz magnetycznej pola, które stanowią podstawę stwierdzenia, czy wartości zmierzone w danym punkcie mieszczą się w zakresie wartości dopuszczalnych określonych w oddzielnych przepisach szczególnych, jakimi są przepisy przywołanego wyżej rozporządzenia DpemR.

Jak wyżej wykazano, zasady ogólne w całym systemie prawa odgrywają podstawową rolę dla procesu interpretacji przepisów szczególnych, przeprowadzenia wykładni, odtworzenia i wyprowadzenia z tych regulacji właściwych norm postępowania, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Nie inaczej jest w przypadku zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Wyznaczają one kierunek, w jakim ustawodawca zdecydował się kłaść nacisk przy stanowieniu i stosowaniu przepisów prawa odnośnie do ochrony środowiska naturalnego, a przez to o stan zdrowia i jakość życia społeczności lokalnych.

⁴² B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 121.

⁴³ Dz.U. z 2020 r., poz. 258.

Rozdział 2. Uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej

2.1. Zagadnienia wstępne

Główną cechą procesu inwestycyjnego jest jego etapowość. Na końcowy efekt, w postaci rozpoczęcia eksploatacji planowanego przedsięwzięcia, składa się szereg uporządkowanych kroków prawnych, gdzie brak spełnienia przesłanek któregoś z nich skutkuje brakiem możliwości przejścia do następnego, a w finalnym etapie, uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji. Etapem wstępnym każdego procesu inwestycyjnego, poprzedzającym ewentualne postępowanie dotyczące lokalizacji inwestycji oraz ocenę jej zgodności z przepisami prawa budowlanego, pozostaje postępowanie administracyjne, w granicach którego kwalifikuje się przedsięwzięcia, względnie przeprowadza też ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Wniosek powyższy płynie z treści art. 59 ust. 1 UiośU, który stanowi, iż przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust.1 UiośU. Ponadto, jak wskazuje dyspozycja art. 59 ust. 2 UiośU, realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w ust. 1 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony albo obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 UiośU.

Powyższa teza znajduje dalsze potwierdzenie w 71 ust. 1 UiośU, w myśl którego decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy PbU⁴⁴, który stanowi, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z wymaganiami ochrony

⁴⁴ T. j. Dz.U. z 2023, poz. 682 ze zm.

środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy UiośU.

Dodatkowo od postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zależy ustalenie kręgu stron postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis art. 28 ust. 2 ustawy PbU stanowi, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Kwestia obszaru oddziaływania obiektu, w rozumieniu ustawy Prawo budowlane, zostanie omówiona w dalszej części pracy, jednak już w tym miejscu zauważyć należy, że przepis art. 28 ust. 3 ustawy Prawo budowlane wyłącza stosowanie art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁵ (K.p.a.), a więc przepisu dotyczącego udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym. Równocześnie przepis art. 28 ust. 4 ustawy Prawo budowlane stanowi, że przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy UiośU. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁶ na organ prowadzący postępowanie nałożony został obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Przedstawione powyżej argumenty wskazują, że kwestia ewentualnego przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest kwestią podstawową z punktu widzenia sekwencji kolejnych czynności prawnych dokonywanych przez inwestora, organy administracji publicznej jak również pozostałe strony postępowań w ramach procesu inwestycyjnego. Ma ono również fundamentalne znaczenie dla dopuszczalności lokalizacji omawianej inwestycji.

Instytucja oceny oddziaływania na środowisko jest instytucją prawną o szczególnym charakterze, przede wszystkim prewencyjnym. Jak zauważa J. Ciechanowicz-McLean, ocena oddziaływania na środowisko to procedura, której celem jest prewencyjna ocena oddziaływania na środowisko biotyczne i abiotyczne, elementy środowiska oraz dobra materialne i dobra kultury przez dokument lub przedsięwzięcie, zanim jeszcze zostaną one

⁴⁵ T. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.

⁴⁶ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.

zrealizowane⁴⁷. W piśmiennictwie przyjmuje się, że za najważniejszą, obok konserwatorskiej i restytucyjnej, funkcję prawa w ochronie środowiska należy uznać funkcję prewencyjną⁴⁸.

Podobne stanowisko prezentuje G. Dobrowolski podnosząc, iż nie ulega wątpliwości, że ocena oddziaływania na środowisko musi nastąpić na najwcześniejszym etapie postępowania i bezwzględnie przed wydaniem zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Jest to uzasadnione w głównej mierze jej prewencyjnym charakterem⁴⁹.

Funkcja prewencyjna przejawia się również w nawiązaniu do przywołanej we wprowadzeniu zasady zrównoważonego rozwoju. Jak bowiem trafnie wskazał TK w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby- życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględniania równych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia⁵⁰.

Do bardzo ciekawych wniosków doszedł B. Rakoczy podnosząc, że definicje pojęć „ocena oddziaływania na środowisko” (ocena oddziaływania na obszar Natura 2000) i „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko” należy pojmować w kategoriach prawa materialnego. W tym drugim znaczeniu, użytym w definicjach legalnych, pojęcie „ocena oddziaływania na środowisko” nie tyle oznacza rodzaj postępowania, ile ocenienie, czy i jaki wpływ na środowisko będzie miało wykonywanie przedsięwzięcia lub wykonywanie dokumentu. Chodzi więc o prewencyjne przewidywanie skutków środowiskowych, które mogą wystąpić w związku z wykonywaniem przedsięwzięcia lub dokumentu⁵¹.

Procedura dotycząca postępowania w zakresie oceny planowanego przedsięwzięcia na środowisko stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁵², która została uchwalona w celu ujednolicenia treści Dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne

⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 102

⁴⁸ Por. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 6, Warszawa 2015, s.25.

⁴⁹ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 65.

⁵⁰ Dz. U. 2006, nr 106, poz. 720.

⁵¹ B. Rakoczy (red. B. Rakoczy), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 23.

⁵² Dz. Urz. UE nr L 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.

na środowisko naturalne, która była kilkakrotnie znacząco zmieniana.. Głównym aktem prawnym zawierającym szczegółowe regulacje dotyczące ocen oddziaływania na środowisko jest wskazana wcześniej ustawa UioŚU. Art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy definiuje ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wskazując, że jest to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu na środowisko, b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwu w postępowaniu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że ocena oddziaływania na środowisko może dotyczyć, zarówno przedsięwzięcia inwestycyjnego, jak również dokumentów, do których zalicza się polityki, strategie, plany lub programy, do opracowania których ustawodawca zobligował organy administracji publicznej. W przypadku powyższych dokumentów, przyjmuje się, że jest to strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, która stosownie do art. 3 pkt 14 ustawy oznacza postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii, d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Jak słusznie podnosi B. Rakoczy użycie przez ustawodawcę pojęcia „postępowanie” skutkuje tym, że ocena oddziaływania na środowisko jest elementem prawa procesowego⁵³. Jednakże w dalszych swoich rozważaniach autor wskazuje, że przepisy formalne nie są rozumiane jednolicie. Pojęcie prawo formalne używa się w znaczeniu wąskim i szerokim. W przypadku ocen oddziaływania na środowisko kwestia ta, pomimo wprowadzenia rozróżnienia na prawo formalne *sensu stricto* i *sensu largo*, nie jest prosta. Pozornie wydawać by się mogło, iż pojęcie prawa formalnego *sensu largo* opisuje złożony jurystycznie charakter ocen oddziaływania na środowisko. Jednak postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko w większości kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, co z kolei jest cechą charakterystyczną dla pojęcia prawa formalnego *sensu stricto*. Jedynie w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko można mówić o zaliczeniu jej do prawa formalnego *sensu largo*, gdyż w tym przypadku nie dochodzi do wydania decyzji administracyjnej. W pozostałych przypadkach organ określa środowiskowe uwarunkowania

⁵³ B. Rakoczy (red. B. Rakoczy), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017, s. 20-23.

w decyzji administracyjnej. Stąd B. Rakoczy słusznie podkreśla, że klasyfikacji oceny oddziaływania na środowisko nie można ograniczać jedynie do prawa materialnego i procesowego, tym bardziej, że klasyfikacja taka jest zawodna. Pomimo posługiwania się przez ustawodawcę pojęciem „postępowanie”, ocena oddziaływania na środowisko nie może być zaliczana jedynie do zagadnień prawa procesowego. Występujące w niej elementy materialnoprawne wskazują, że ma ona naturę mieszaną, a tym samym stanowi regulację *sui iuris*, niemającą żadnego odpowiednika w prawie polskim.

Rozstrzygnięcie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko może przyjąć formę: a) umorzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub odmowy wszczęcia takiego postępowania, b) wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z założeniami inwestora określonymi w załączonej dokumentacji, c) dopuszczenia innego wariantu realizacji przedsięwzięcia. Ostateczność z wymienionych rozstrzygnięć wynika z treści art. 81 ust. 1 UioŚU, który stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Rozstrzygnięcie powyższe wiąże się zatem z nałożeniem na wnioskodawcę określonych obowiązków polegających na niezbędnych modyfikacjach w planowanym przedsięwzięciu, na które wnioskodawca musi wyrazić zgodę chcąc zrealizować inwestycję. Brak takiej zgody skutkować będzie odmową wydania zgody na realizację przedsięwzięcia przez właściwy organ. Przy czym rozstrzygnięcie takie jest decyzją związaną, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę słowa „odmawia” a nie zwrotu „może odmówić”.

Dla określenia charakteru prawnego postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko podstawowe znaczenie ma ustalenie czy przysługuje mu przymiot instytucji prawnej. Jak wskazuje S. Wronkowska przez instytucję prawną rozumie się zespół norm powiązanych ze sobą funkcjonalnie, a regulujących powstanie, trwanie i ustanie jakiegoś typowego stosunku prawnego⁵⁴. Instytucja prawna, jak zauważa A. Łopatka, to ogół norm prawnych regulujących pewien typowy dla danej gałęzi prawa stosunek społeczny⁵⁵. Z kolei W. Gromski podnosi, że instytucja prawna to wyodrębniony

⁵⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 117.

⁵⁵ A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 226.

i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego.⁵⁶

Analiza treści wyżej przywołanych definicji pojęcia instytucji prawnej pozwala wyodrębnić jej dwie zasadnicze cechy. Pierwszą jest kompleksowość regulacji określonego zagadnienia, a drugą odniesienie do typowego, dla danej gałęzi prawa, stosunku społecznego lub prawnego. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania zostało uregulowane w przepisach ustawy UiośU, oraz przepisów wykonawczych i można uznać, że jest to ujęcie kompleksowe, regulując większość znanych obecnie nauce zagrożeń dla środowiska naturalnego.

Za powyższą konkluzją przemawia treść art. 62 ustawy UiośU, który w ust. 1 stanowi, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

1) bezpośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, b) dobra materialne, c) zabytki, ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-ca, e) dostępność do złóż kopalin;

1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych;

2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;

3) wymagany zakres monitoringu.

Wynik postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko reguluje zatem typowe dla prawa ochrony środowiska stosunki społeczne i prawne. Każda ocena oddziaływania na środowisko odnosi się do stopnia oddziaływania danego przedsięwzięcia na konkretne obszary środowiska naturalnego, na zdrowie ludności, a także, co najważniejsze z prawnego punktu widzenia, na sposób wykonywania prawa własności na nieruchomościach sąsiadujących z planowanym przedsięwzięciem. Powoduje to, że uznanie oceny oddziaływania na środowisko za instytucję prawną jest w pełni uzasadnione.

Z uwagi na zakres pracy, dalsze rozważania podjęte w niniejszym rozdziale będą dotyczyć problematyki postępowania w przedmiocie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w odniesieniu do budowy stacji bazowych telefonii komórkowych. Tak

⁵⁶ W. Gromski, A. Bator (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 209.

zakreślony problem badawczy powoduje, że w pierwszej kolejności rozważenia wymaga kwestia kwalifikacji przedsięwzięcia, a więc odpowiedź na pytanie, czy jest to przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, czy też jest to przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, czy też wreszcie przedsięwzięcie powyższe nie jest kwalifikowane do żadnej z powyższych grup. Kwestia powyższa rzutuje bowiem na możliwość zastosowania ustawy, gdyż stosownie do treści art. 59 ust. 1 przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1⁵⁷. Równocześnie art. 60 ustawy UioŚU stanowi delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia: 1) rodzajów przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) rodzajów przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; 3) przypadków, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2.

Obecnie obowiązującym rozporządzeniem pozostaje rozporządzenie z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁸. Tym samym dokonanie oceny, czy dana inwestycja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko musi odbywać się w oparciu o powyższy akt prawny.

Końcowo wskazać należy, że choć przywołane powyżej przepisy dotyczące kwalifikacji przedsięwzięcia odwołują się do planowanych inwestycji, to jednak istnieje tryb przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć już rozpoczętych lub ukończonych. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, kiedy pierwotnie przedsięwzięcie realizowane było w oparciu o takie parametry techniczne, które nie wymagały przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a następnie, w wyniku modyfikacji pierwotnego przedsięwzięcia, osiągnęły takie parametry. Jak wskazuje K. Gruszecki, możliwość taka nie pozostaje w sprzeczności z rozwiązaniami wynikającymi ani

⁵⁷ 59 ust. 2 ustawy stanowi, że realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w ust. 1 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli: 1) przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony; 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.

⁵⁸ Dz. U. z 2019r., poz. 1839.

z prawa polskiego, ani unijnego. Rolą organów administracji publicznej pozostaje bowiem uwzględnienie rzeczywistego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wypracowanie takich środków zabezpieczających, które umożliwią eliminację rzeczywistych oddziaływań na środowisko, albo wprowadzają takie rozwiązania kompensacyjne, które będą stanowiły ekwiwalent negatywnych oddziaływań wywołanych przez konkretne przedsięwzięcie⁵⁹. Brak dopuszczenia możliwości dokonania oceny w tego typu sytuacji mógłby również być postrzegany w kategoriach nadużycia prawa przez inwestora, który celowo zrealizowałby inwestycję o wyższych parametrach niż określone początkowo.

Słusznie podnoszą J. Szuma i K. Szuma⁶⁰, że jeżeli, w przypadku toczącego się postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zostanie ustalone, że planowane przedsięwzięcie będzie mogło być zrealizowane jedynie w zmodyfikowanym wariantcie to inwestor zmuszony będzie do wprowadzenia do legalizowanej inwestycji narzuconych modyfikacji, pod rygorem odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego. W skrajnym natomiast przypadku, jeżeli postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań wykluczy możliwość funkcjonowania inwestycji w istniejącym kształcie, jej legalizacja nie będzie możliwa.

W odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej opisane powyżej sytuacje należą do rzadkości, gdyż modernizacje instalacji polegają przede wszystkim na wymianie urządzeń w związku z wyeksploatowaniem dotychczas zainstalowanych lub w związku z rozwojem technologicznym i koniecznością dostarczenia odbiorcom usług nowej generacji. Zmiany te jednak, w zdecydowanej większości przypadków, projektowane są w taki sposób by nie doszło do sytuacji, w której instalacja stała się przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko.

2.2. Kwalifikacja stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu historycznym.

2.2.1 Rys historyczny

W dacie budowy pierwszych stacji bazowych telefonii komórkowej, obowiązującym aktem prawnym pozostawała ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu

⁵⁹ K. Gruszecki, *Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć*, Samorząd Terytorialny 7-8/2013, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 70

⁶⁰ J. Szuma, K. Szuma, *Dopuszczalność ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla istniejącej inwestycji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Prawo i środowisko 2011/3, Warszawa 2011, s. 9-26

środowiska⁶¹ (UoikŚ). Jej art. 68 ust. 5 stanowił, iż rozwiązania projektowe inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska podlegają ocenie rzeczoznawcy wskazanego przez terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w zakresie oddziaływania tych inwestycji na środowisko oraz uzgodnieniu z tym organem. Z kolei na podstawie art. 70 ust. 1 terenowy organ administracji państwowej mógł zobowiązać inwestora do przedstawienia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 70 ust. 5 UoikŚ, zarządzeniem z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko⁶² w § 2 pkt 1 ppkt 7 wskazał, iż inwestycją szczególnie szkodliwą dla środowiska i zdrowia ludzi jest inwestycja, która w okresie jej realizacji lub eksploatacji albo likwidacji może powodować wytwarzanie pola elektromagnetycznego w zakresie częstotliwości 0,1 – 30 000 MHz, o wielkościach skutecznego natężenia pola elektrycznego lub średniej gęstości strumienia energii pól elektromagnetycznych większych od wartości granicznych stref ochronnych, określonych w przepisach odrębnych.

Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 5 listopada 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym szkodliwym dla ludzi i środowiska⁶³ w załączniku wskazała wartości graniczne na poziomie 0,1 W/m² dla pól elektromagnetycznych o częstotliwości od 300 MHz do 300 000 MHz.

W wyniku tak ustanowionych regulacji stacje bazowe telefonii komórkowej zostały od początku swojego funkcjonowania zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Ustawodawca w kolejnych nowelizacjach przepisów rangi ustawowej oraz aktów wykonawczych kontynuował powyższe podejście, a wartość gęstości mocy na poziomie 0,1 W/m² stała się wartością graniczną dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Niezależnie od przyjętych przez inwestora parametrów instalacji i rozwiązań konstrukcyjnych obiekty te podlegały ocenie oddziaływania na środowisko.

Statusu przedmiotowych przedsięwzięć nie zmieniło również wejście w życie rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14

⁶¹ Dz. U. z 1980 r. nr 3 poz. 6, dalej jako: „UoikŚ”

⁶² M. P. z 1990 r. nr 16, poz. 126

⁶³ Dz. U. z 1980 r. nr 25 poz. 101

lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji⁶⁴. W § 2 pkt 8 lit. k, jako inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska zaliczone zostały inwestycje obejmujące urządzenia emitujące elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące w zakresie częstotliwości 0,03 – 300 000 MHz: radiolokacyjne, radiokomunikacyjne, radionawigacyjne o sumarycznej mocy nadajników wyższej od 10 W oraz radiolinie.

Pierwszym sygnałem zmiany podejścia do stacji bazowych telefonii komórkowej było wejście życie PoSU i wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 51 ust. 8 PoSU, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁶⁵. Rozporządzenie to określało rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz takich, dla których sporządzenie raportu mogło być wymagane. Głównym kryterium podziału przedmiotowych instalacji była równoważna moc promieniowana izotropowo z tej instalacji, i tak obligatoryjnego sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko wymagały instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosiła nie mniej niż 100W, natomiast do grupy instalacji, dla których sporządzenie raportu mogło być wymagane zaliczone zostały ww. instalacje emitujące równoważną moc promieniowaną izotropowo o wartości nie mniejszej niż 15W.

Wprowadzenie dodatkowego kryterium, w postaci progów mocy promieniowanej izotropowo, pozwoliło na zakwalifikowanie niektórych przedsięwzięć jako przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu nie było wymagane, jak również, przy odpowiednio dobranych parametrach, do takich, dla których przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie było w ogóle wymagane. Do tych ostatnich zaliczyć można było przede wszystkim małe instalacje wewnętrzne budowane na potrzeby konkretnego klienta kluczowego, jak choćby powierzchni biurowych, czy magazynowych. Poprzednio obowiązujące przepisy nie uwzględniały tego rozróżnienia, co skutkowało tym, że ocenie oddziaływania na środowisko podlegała każda instalacja mogąca spowodować

⁶⁴ Dz. U. z 1998 r. nr 93 poz. 589

⁶⁵ Dz. U. z 2002 r. nr 179 poz. 1490

powstanie obszarów o wartościach gęstości mocy nie mniejszej niż 0,1W, co odnosiło się do każdej instalacji.

Kolejnym krokiem w kierunku liberalizacji regulacji dotyczących budowy stacji bazowych telefonii komórkowej było wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁶⁶.

Ustawodawca, dodał w powyższym akcie prawnym kolejne kryterium służące zakwalifikowaniu planowanej lub modernizowanej stacji bazowej do przedsięwzięć wymagających sporządzenia raportu, przedsięwzięć dla których sporządzenie raportu może być wymagane oraz takich, dla których nie wymaga się przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Kryterium powyższym stała się odległość miejsc dostępnych dla ludności mierzona w linii prostej wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. Początek tej osi pokrywał się ze środkiem elektrycznym anteny. Odległość ta uzależniona była od równoważnej mocy promieniowanej izotropowo z pojedynczej anteny, i, w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagających obligatoryjnie sporządzenia raportu, zgodnie § 2 pkt 1 ppkt. 7, wynosiła ona odpowiednio: 100m od środka elektrycznego anteny dla mocy nie mniejszej niż 2000 W, 150m dla mocy nie mniejszej niż 5000 W, 200 m dla mocy nie mniejszej niż 10000 W. Kiedy pojedyncza antena emitowała równoważną moc promieniowaną izotropowo nie mniejszą niż 20000 W, sporządzenie raportu było obligatoryjne bez względu na odległość anteny od miejsc dostępnych dla ludności.

W § 3 pkt 1 ppkt 8 wskazane zostały przedsięwzięcia, dla których sporządzenie raportu mogło być wymagane. Miało to miejsce, kiedy dla pojedynczej anteny równoważna moc promieniowana izotropowo wynosiła nie mniej niż 15 W, odległość miejsc dostępnych dla ludności wynosiła nie więcej niż 5m, dla mocy nie mniejszej niż 100 W, odległość wynosiła nie więcej niż 20 m, dla mocy nie mniejszej niż 500 W, odległość wynosiła nie więcej niż 40 m, dla mocy nie mniejszej 1000 W odległością minimalną było 70 m, dla mocy nie mniejszej niż 2000 W było to między 100 a 150 m, dla mocy nie mniejszej niż 5000 W od 150 m do 200 m, a dla mocy nie mniejszej niż 10000 W odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny wynosiła nie więcej niż 300 m i nie mniej

⁶⁶ Dz. U. z 2004 r. nr 257 poz. 2573

niż 200 m. Zgodnie z dyspozycją zawartą w przepisach przywołanego rozporządzenia, w przypadku instalacji, w których pojedyncze anteny emitowały równoważną moc promieniowaną izotropowo poniżej 15 W można było nie przeprowadzać postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Drugą zmianą, niezwykle istotną, dla budowy i eksploatacji stacji bazowych telefonii komórkowej, związaną z wejściem w życie powołanego powyżej rozporządzenia było wyłączenie z procesu kwalifikacji przedsięwzięcia anten radioliniowych. Zmiana ta nastąpiła wskutek wieloletnich doświadczeń podmiotów wykonujących pomiary poziomów pól elektromagnetycznych wokół tego typu instalacji, które jednoznacznie wykazały, że anteny radioliniowe, ze względu na swój ściśle kierunkowy charakter promieniowania, nie były nigdy przyczyną powstawania mierzalnych wartości pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności. W związku z tym uwzględnianie ich w ramach kwalifikacji przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko było nieuzasadnione.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁷, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁸, a następnie rozporządzenie z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁹. Niemniej akt ten nie zmienił zasad kwalifikowania instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych i radionawigacyjnych.

W zakresie dotyczącym stacji bazowych telefonii komórkowej, przepisy w wyżej omówionej formie obowiązywały aż do dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷⁰, w którym ustawodawca zdecydował się uchylić przepisy kwalifikujące takie przedsięwzięcia jak stacje bazowe telefonii komórkowej do przedsięwzięć mogących zawsze jak i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Mimo, iż w większości przypadków budowy tego typu obiektów postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przestało być wymagane, to jednak ustawodawca pozostawił konieczność przeprowadzenia takiej oceny i sporządzenia raportu w przypadku, gdy przedsięwzięcie będzie mogło znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Ratio legis

⁶⁷ Dz. U. z 2008 r. nr 199 poz. 1227

⁶⁸ Dz. U. z 2010 r. nr 213 poz. 1397

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839

⁷⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1071

oraz uzasadnienie merytoryczne zmian wprowadzonych wyżej przywołanym rozporządzeniem zostaną omówione w części 2.4 niniejszego rozdziału.

W tym miejscu warto jednak wskazać, iż rozporządzeniem z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, ustawodawca wprowadził warunek w postaci równoważnej mocy promieniowanej izotropowo z pojedynczej anteny. Podejście takie stało się polem sporów i rozbieżności interpretacyjnych nie tylko w ramach toczących się postępowań przed organami administracji publicznej, czy w doktrynie, ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych, a kwestią sporną stało się ustalenie, czy dla zakwalifikowania stacji bazowej do jednej z grup przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy dokonywać sumowania mocy wszystkich anten, czy, jak wskazuje literalne brzmienie przepisu, przyjmować moc wypromieniowaną z pojedynczej anteny.

Pojęcie pojedynczej anteny w rozumieniu rozporządzenia PmzoR, zostało już określone przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i opublikowane na stronie internetowej Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji⁷¹. Dyrektor Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko przyjął, że w świetle ww. przepisów rozporządzenia PmzoR, równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczało się dla pojedynczej anteny i przy kwalifikacji nie miało znaczenia czy na terenie tego samego zakładu czy obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Interpretacja ta jest zgodna ze stanowiskiem resortu środowiska wyrażonym w odpowiedzi na interpelację posła Łukasza Zbonikowskiego z dnia 2 stycznia 2013 r.⁷² Niemniej zagadnienie to stanowiło kwestię sporną w rozstrzygnięciach organów ochrony środowiska jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, co zostanie omówione w dalszej części pracy.

⁷¹ Link do dokumentu: https://www.piit.org.pl/__data/assets/pdf_file/0017/9323/Stalowisko-GDOs-pojedyncza-antena.pdf

⁷² Interpelacja nr 10349 posła Łukasza Zbonikowskiego z dnia 2 stycznia 2013 r.

2.2. Zmiana rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Rada Ministrów, rozporządzeniem z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷³, usunęła z katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0.03 MHz do 300 000 MHz. Zmiana ta spowodowała, że realizacja przedsięwzięcia jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej nie wymaga obecnie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Ustawodawca pozostawił wyjątek, wynikający z dyspozycji art. 96 ust 1 oraz art. 97 ust. 1 UiośU, w postaci wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli organ właściwy stwierdzi, że planowane przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na ten obszar. Ponieważ w praktyce sytuacje takie należą do rzadkości, uznać należy, że w obowiązującym stanie prawnym co do zasady nie zachodzi obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku lokalizacji, budowy i eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej.

Jako główne cele przyświecające prawodawcy przy wprowadzaniu omawianej nowelizacji, należy wskazać harmonizację i dostosowanie wewnętrznych regulacji do załączników I i II dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁷⁴ oraz poprawę dostępu do internetu i usług telekomunikacyjnych. Realizując pierwszy z wymienionych celów, prawodawca uznał, iż dotychczasowe przepisy stanowiły nadregulację w stosunku do postanowień Dyrektywy 2011/92/UE, które postulują przede wszystkim objęcie nadzorem prawnym ściśle określonych przedsięwzięć i nie znajduje uzasadnienia konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, których wpływ na środowisko nie jest znaczący bądź nie zachodzi wcale. Do takich wniosków prowadzi bowiem praktyka organów ochrony środowiska, przed którymi prowadzone były postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co zostanie również wykazane w drodze analizy przepisów szczególnych, w dalszej części niniejszego rozdziału. Wymienione wyżej załączniki I i II nie uwzględniają takich przedsięwzięć jak stacje bazowe

⁷³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1071.

⁷⁴ Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, z późn. zm.

telefonii komórkowej, zatem, w świetle tych regulacji, ich realizacja nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Ustawodawstwo wewnętrzne państw członkowskich zostało dostosowane do wymogów przywołanej wyżej dyrektywy i nie stanowi obecnie bariery dla rozwoju usług telekomunikacyjnych. Jako przykład należy wskazać postanowienia ustawodawcy niemieckiego, który w § 5 Ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁵ wskazał kiedy przeprowadza się ocenę o oddziaływaniu na środowisko. Zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 na żądanie inwestora lub na wniosek, jeżeli organ właściwy uznał taką konieczność i określił zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko, a także, jak stanowi § 5 pkt 3, postępowanie takie wszczyna się z urzędu po rozpoczęciu procedury stosowanej do wydania decyzji zatwierdzającej, która zgodnie z definicją zawartą w § 2 (6) pkt 1 jest jedną z decyzji o dopuszczalności przedsięwzięć podejmowanych w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z § 6, obligatoryjnie przeprowadzane jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku 1, kolumnie 1 do ustawy, jeśli zostały dla danej instalacji określone dopuszczalne poziomy lub parametry graniczne i instalacja przedmiotowa wartości te osiągnie lub przekroczy. Podkreślić w tym miejscu należy fakt, iż przedsięwzięcia obejmujące budowę stacji bazowych telefonii komórkowej nie zostały w tym akcie prawnym uwzględnione.

Analogiczne podejście prezentuje ustawodawca szwajcarski. Art. 13 ustawy o ochronie środowiska (Umweltschutzgesetz - USG)⁷⁶ nakłada na Radę Federalną (Bundesrat) obowiązek określenia w drodze rozporządzenia dopuszczalnych wartości emisji uwzględniających szkodliwe i uciążliwe oddziaływanie. Zgodnie z art. 14 USG dopuszczalne wartości mają na celu zapewnić aby zgodnie z aktualnym stanem wiedzy lub doświadczeniem emisja ta nie zagrażała zdrowiu ludności ani jej dobrostanowi. Rodzaje przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zostały wymienione w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (Umweltverträglichkeitsprüfung - UPV)⁷⁷. Stacje bazowe telefonii komórkowej nie zostały w nim uwzględnione i z tego powodu nie przeprowadza się oceny oddziaływania na środowisko. Nie oznacza to jednak, że kwestie dotrzymania przez operatorów dopuszczalnych wartości pól elektromagnetycznych wokół ich instalacji zostały pominięte. Uwzględnia się je na etapie wydawania decyzji lokalizacyjnych. Inwestor, zgodnie z art.11

⁷⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/>

⁷⁶ Bundesgesetz über den Umweltschutz, https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1984/1122_1122_1122

⁷⁷ Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung, https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1988/1931_1931_1931

rozporządzenia w sprawie ochrony przed promieniowaniem niejonizującym (Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung - NISV)⁷⁸ musi wypełnić arkusz danych, na podstawie którego władze lokalne, w oparciu o dostępną wiedzę i własne doświadczenie wydają właściwą decyzję zatwierdzającą lokalizację obiektu. W załączniku nr 2 do rozporządzenia NISV zostały określone wartości dopuszczalne poziomów pól elektromagnetycznych i zostały one oparte, podobnie jak w pozostałych analizowanych krajach, na zaleceniach ICNIRP.

Powyższa analiza pozwala na wyprowadzenie tezy, że nowelizacja rozporządzenia z dnia 5 maja 2022 r. jest kolejnym krokiem polskiego prawodawcy na drodze do dostosowania regulacji wewnętrznych do norm unijnych i zharmonizowania ich przepisami wewnętrznymi pozostałych państw członkowskich.

Konieczność poprawy dostępu obywateli do szerokopasmowego internetu oraz usług telekomunikacyjnych w sposób znaczący uwidoczniła została podczas wybuchu pandemii wirusa SARS-CoV-2. Minimalizacja zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych stała się jednym z głównych problemów społecznych, a infrastruktura telekomunikacyjna okazała się elementem krytycznym dla funkcjonowania państwa. Obok ograniczania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, drugim niezwykle istotnym zadaniem stało się przywrócenie normalnego funkcjonowania społeczeństw oraz minimalizacja i naprawa skutków kryzysu wywołanego pandemią. Do analogicznych wniosków doszła Komisja Europejska wydając Zalecenia z dnia 18 września 2020 r. w sprawie wspólnego unijnego zestawu narzędzi redukujących koszty inwestycji w sieci o bardzo dużej przepustowości, zapewniających terminowe i proinwestycyjne udostępnianie częstotliwości radiowych dla sieci 5G oraz wspierających rozwój łączności jako narzędzia ekonomicznej odbudowy Unii po kryzysie COVID-19, w wyniku których przeprowadzony został przegląd prawodawstwa państw członkowskich w celu określenia dobrych praktyk, opublikowany w marcu 2021 roku, tzw. Connectivity Toolbox⁷⁹.

Zgodnie z głównymi postulatami przywołanego wyżej dokumentu, w celu wdrożenia sieci 5G operatorzy i użytkownicy pasma do zastosowań przemysłowych powinni mieć w odpowiednim czasie dostęp do zharmonizowanego widma radiowego UE na warunkach proinwestycyjnych. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń na użytkowanie widma i powinny zapewnić terminowość procedur wydawania zezwoleń

⁷⁸ Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2000/38>

⁷⁹ Connectivity Toolbox: Member States agree on best practices to boost timely deployment of 5G and fibre networks | Shaping Europe's digital future (europa.eu)

na korzystanie z widma oraz zachęcanie do dalszych inwestycji w sieci 5G. W związku z tym zestaw narzędzi Connectivity Toolbox koncentruje się na środkach zachęcających do korzystania z widma i wdrażania 5G. Ponadto promuje skoordynowane środki wspierające łączność bezprzewodową w zastosowaniach przemysłowych, w tym o wymiarze transgranicznym.

Państwa członkowskie są zobowiązane do jak najszybszego rozpoczęcia wdrażania zestawu narzędzi Connectivity Toolbox. W kolejnym kroku, państwa członkowskie powinny przygotować i podzielić się z Komisją do 30 kwietnia 2021 r. swoimi krajowymi planami działania na rzecz wdrożenia zestawu narzędzi, dopasowując w odpowiednim czasie do finalizacji planów naprawy i odporności państw członkowskich. Wdrażanie sieci stacjonarnych i ruchomych wymaga kosztownych prac budowlanych związanych z budową infrastruktury, a także długotrwałych i uciążliwych procedur administracyjnych w celu uzyskania niezbędnych pozwoleń. Zestaw narzędzi Connectivity Toolbox zawiera najlepsze praktyki mające na celu obniżenie tych kosztów, promowanie dostępu do infrastruktury technicznej oraz usprawnienie procedur wydawania pozwoleń na wykonywanie prac budowlanych. W ramach tych działań zachęca się państwa członkowskie do ułatwiania instalacji elementów sieci, w szczególności istotnych dla 5G, dając operatorom większy dostęp do infrastruktury publicznej (w podobny sposób, jak Europejski kodeks łączności elektronicznej przewiduje już małe komórki). Ponadto zestaw narzędzi łączności zawiera środki, dzięki którym rozstrzyganie sporów między podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie sieci jest bardziej przejrzyste i wydajne.

Przedstawione powyżej argumenty potwierdzają, że omawiana nowelizacja z dnia 5 maja 2022 r. w pełni wpisuje w oczekiwania instytucji unijnych oraz w dominujący trend ustawodawstwa państw członkowskich w kwestiach dotyczących budowy stacji bazowych telefonii komórkowej na tle przepisów o ochronie środowiska.

Niezależnie od powyższych uwarunkowań, uwagi na fakt, iż dotychczasowe przepisy regulowały kwestie dotyczące konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko stacji bazowych telefonii komórkowej przez wiele lat i cieszyły się uzasadnieniem aksjologicznym w oczach społeczności lokalnych jak również utrwaliły się w utartej praktyce organów administracji publicznej, zasadne jest przeprowadzenie analizy zasadności zmian w przepisach, w kwestiach dotyczących braku konieczności przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej. Rozważania te przeprowadzone zostaną na gruncie regulacji prawnych obowiązujących przed wejściem

w życie rozporządzenia z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zagadnienie to jest i będzie istotne w odniesieniu do wszystkich tych przedsięwzięć, które powstawały dawniej, a obecnie prowadzone są wobec nich postępowania wznowieniowe lub nieważnościowe.

Etap, na którym dokonuje się zakwalifikowania danego przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, znany jest także pod pojęciem *screening* i rozumieć go należy jako rozpoznanie, selekcję. Pojęcie powyższe pojawiło się w doktrynie wskutek implementacji, do polskiego systemu prawnego, przepisów i zaleceń wynikających z nieobowiązującej już Dyrektywy Rady 85/337/EWG i jest związane z pierwszym etapem procedury dotyczącej oceny oddziaływania, który ma na celu ustalenie, czy dane przedsięwzięcie podlega obowiązkowi przeprowadzenia oceny czy nie.

W przypadku prawa polskiego, zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 powołanej wyżej ustawy ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 a także postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej. Natomiast stosownie do treści art. 71 ust 2 UiośU, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Przepis art. 72 ust. 1 ustawy UiośU wskazuje enumeratywnie rodzaje postępowań, które muszą być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszymi są: pkt 1 czyli postępowanie w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych a także pkt 3 mówiący o postępowaniu w przedmiocie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kwalifikacja przedsięwzięć pod kątem konieczności przeprowadzenia przywołanego wyżej postępowania, w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej, przed wejściem w życie nowelizacji rozporządzenia z dnia 5 maja 2022 r., opierała się na parametrach technicznych poszczególnych urządzeń charakteryzujących ich pracę. Nie odnosiła się ona jednak do rzeczywistego oddziaływania poszczególnych przedsięwzięć a była przyporządkowaniem ich do poszczególnych grup ze względu na ich parametry techniczne.

Zgodnie z rozporządzeniem PmzoR stacje bazowe telefonii komórkowej zaliczone zostały do grupy instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, z wyłączeniem radiolinii, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz a parametrami klasyfikującymi je do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko była moc promieniowana izotropowo (EIRP) wyznaczona dla pojedynczej anteny oraz odległość od środka elektrycznego anteny do miejsc dostępnych dla ludności⁸⁰.

Tak więc w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej, za kluczowe parametry służące zakwalifikowaniu tych przedsięwzięć do jednej z tych grup, przyjęto moc wypromieniowaną izotropowo (EIRP) dla pojedynczej anteny i odległość od osi głównej wiązki promieniowania ze środka elektrycznego anteny. Moc promieniowana izotropowo, w skrócie EIRP (od ang. Equivalent Isotropical Radiated Power) to moc wypromieniowana z hipotetycznej anteny, która emituje pola elektromagnetyczne w pełnym kącie bryłowym czyli we wszystkich kierunkach. W rzeczywistości anteny tego typu nie są stosowane a parametr powyższy stosowany jest jedynie na potrzeby różnego rodzaju obliczeń i analiz. Dla zdefiniowania środka elektrycznego anteny zacząć należy od definicji anteny. Jest to urządzenie przeznaczone do wypromieniowania lub odbioru energii fali elektromagnetycznej. W telefonii komórkowej zastosowanie znajdują najróżniejsze rodzaje anten. Jedną grupę stanowią te służące do komunikacji pomiędzy stacją bazową a urządzeniem końcowym abonenta. W celu zapewnienia jak najlepszego poziomu usług, w rzeczywistości występuje cała gama anten o różnych charakterystykach promieniowania – od anten dookólnych (emitujących sygnał w pełnym kącie 360°) po sektorowe, obsługujące jedynie określone obszary. Najczęściej wykorzystywane anteny sektorowe zbudowane są w postaci panelu z pionowo rozmieszczonym układem metalowych płytek. Środek elektryczny tego układu pokrywa się w zasadzie ze środkiem geometrycznym anteny.

⁸⁰ I tak, stosownie do treści § 2 ust. 1 pkt 7 PmzoR instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż: a) 2000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny (...) kwalifikuje się jako obiekty mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast stosownie do treści § 3 ust. 1 pkt 8, gdzie PmzoR instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż: a) 15 W (...) kwalifikuje się jako obiekty mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Pojęcie miejsca dostępnego dla ludności zostało z kolei zdefiniowane w art. 124 ustawy PośU⁸¹ jako wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego, ustalane według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

Sedno tych regulacji można było zobrazować za pomocą poniższej tabeli:

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko			Przedsięwzięcia niewymagające przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko
Równoważna moc promieniowana izotropowo EIRP [W]	Przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko	Przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko	
	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]
1	2	3	4
≥ 15 i < 100	–	≤5	>5
≥ 100 i < 500	–	≤20	>20
≥ 500 i <1000	–	≤40	>40
≥ 1000 i < 2000	–	≤70	>70
≥ 2000 i < 5000	≤100	> 100 i ≤150	>150
≥ 5000 i <10000	≤150	> 150 i ≤200	>200
≥ 10000 i < 20000	≤200	> 200 i ≤300	>300
≥ 20000	bez względu na odległość		

Przedstawione powyżej stanowisko, stanowiło przejaw nieuzasadnionej nadregulacji, o czym świadczy fakt, iż odległości wynikające z przyjętych wyżej parametrów były wielokrotnie większe niż teoretyczne rozkłady pól elektromagnetycznych uwzględniających charakterystyki konkretnych anten i wartości dopuszczalne określone w przepisach szczególnych, ale przede wszystkim nie miały żadnego odniesienia do faktycznie mierzonych wartości wokół przedmiotowych instalacji podczas pomiarów kontrolnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Ich brak związku z faktycznym oddziaływaniem stacji bazowej szczególnie widoczny był podczas graficznej prezentacji kwalifikacji opartej na przepisach omawianego rozporządzenia, która sprowadzała się do pojedynczej linii wyprowadzonej ze środka elektrycznego anteny w planowanym kierunku z określonym pochyleniem, kiedy faktyczną charakterystykę propagacji fal elektromagnetycznych z anteny

⁸¹ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1219,

rozpatruje się w kącie bryłowym z uwzględnieniem tłumienia w poszczególnych kierunkach, posiada zatem rozkład przestrzenny. Kwestie te zostały przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

2.3. Merytoryczne uzasadnienie stanowiska o braku konieczności sumowania mocy poszczególnych anten na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia.

Z czasem problematyka lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej stała się przedmiotem zainteresowania doktryny. Jedną z podstawowych publikacji dotyczących omawianych zagadnień pozostaje praca J. Szumy⁸². Autor, analizując stan prawny w odniesieniu do tego typu inwestycji, wyraźnie wskazuje na brak podstaw do sumowania mocy wypromieniowanych z poszczególnych anten na etapie postępowania administracyjnego, zwracając w szczególności uwagę na literalne brzmienie przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR stanowiących o równoważnej mocy promieniowania izotropowo wyznaczonej „dla pojedynczej anteny”, a nie dla całej instalacji. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych autor zauważa, że „przepisy niejako potwierdzają, że prawodawca nie znajduje innej możliwości wyznaczania równoważnej mocy promieniowanej izotropowo aniżeli odnoszącej się do każdej pojedynczej anteny, chociażby te znajdowały się na terenie jednego zakładu lub obiektu”⁸³. Mimo, iż powyższe rozważania prowadzone były na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które z dniem 11 października 2019 r. zostało uchylone i zastąpione aktualnie obowiązującym PmzoR, to konstrukcja tych przepisów była analogiczna i wnioski autora znajdują pełne uzasadnienie w późniejszym stanie prawnym.

Należy w tym miejscu powtórzyć, że rozporządzenie PmzoR wprost wskazywało, że przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko było powiązane z równoważną mocą promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny. Powyższe brzmienie przepisu nie powinno zatem powodować wątpliwości interpretacyjnych, co jednak, jak wyżej wskazano miało miejsce w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Warto podkreślić, że przy próbach zakwalifikowania przedsięwzięcia w ramach postępowania przed właściwymi organami ochrony środowiska dochodziło do pomieszania

⁸² J. Szuma, Stacje bazowe telefonii komórkowej jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2011, Nr 1, s. 33

⁸³ Tamże, s. 64

dwóch pojęć, a mianowicie kwestii rozkładu gęstości mocy, który jest próbą teoretycznego zobrazowania zależności pomiędzy mocą doprowadzoną do anteny, a jej charakterystyką oraz długością linii wyprowadzonej ze środka elektrycznego anteny w myśl rozporządzenia Rady Ministrów.

Konsekwentnie pojęcie kwalifikacji przedsięwzięcia rozpatrywać należało w dwóch ujęciach. Pierwsze z nich traktuje kwalifikację przedsięwzięcia jako zespół czynności wynikających z wymogów przepisów w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a drugie jako dokument obrazujący, głównie graficznie, parametry planowanego przedsięwzięcia w odniesieniu do treści przepisów. W świetle powołanych już przepisów ustawy UiośU oraz rozporządzenia PmzoR, przyjąć należy, że regulacje powyższe wzajemnie się uzupełniają. Art. 61 ust. 1 pkt 1) ustawy UiośU wskazuje, że ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dalej zwanej decyzją środowiskową. Następnie, w art. 71 ust. 2 ustawodawca określił dla jakich przedsięwzięć uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane i tutaj wyróżnił przedsięwzięcia mogące zawsze oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zagadnieniem budzącym kontrowersje w orzecznictwie, było ustalenie, czy na potrzeby zakwalifikowania przedsięwzięcia zgodnie z treścią rozporządzenia, należało sumować moce poszczególnych anten jeżeli w tym sektorze występuje ich więcej niż jedna. Pomijając samo literalne brzmienie przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR, że „moc promieniowana izotropowo wyznaczona była dla pojedynczej anteny”, nie zaś, że „suma mocy promieniowanych z poszczególnych anten”, zauważyć należy, że sumowanie nie miało uzasadnienia, już z uwagi na same zasady sumowania gęstości mocy przy obliczaniu rozkładu pól elektromagnetycznych.

Dla lepszego zobrazowania powyższej kwestii warto odwołać się do konkretnego przykładu - zgodnie z treścią omawianego rozporządzenia PmzoR, dla anteny o mocy pomiędzy 5000 W a 9999 W analizować należało odległość 200 m.

Zakładając, że w jednym sektorze planuje się instalację trzech anten o mocach: 8445 W, 7474 W oraz 8593 W - dla każdej z tych anten, w myśl rozporządzenia, należało rozpatrywać odległość 200 m. Stosując podejście sugerujące sumowanie mocy należałoby rozpatrywać to przedsięwzięcie z poziomu 24512 W, a zatem więcej niż 300 m – rozporządzenie wskazuje, że przy tej mocy przedsięwzięcie jest zawsze znacząco oddziałującym bez względu na odległość.

Należy jednak w tym miejscu wskazać jakie będą rzeczywiście obliczone zasięgi strefy gęstości mocy o wartościach obowiązujących w regulacjach szczególnych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. Na początku warto przedstawić krótki rys historyczny. Przez dekady w Polsce obowiązywały jedne z najbardziej rygorystycznych na świecie przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. Do 31 grudnia 2019 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów⁸⁴.

Poniższa tabela jest częścią załącznika nr 1 do tego rozporządzenia:

Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego \ Parametr fizyczny		Składowa elektryczna	Składowa magnetyczna	Gęstość mocy
	1	2	3	4
1	0 Hz	10 kV/m	2500 A/m	–
2	od 0 Hz do 0,5 Hz	–	2500 A/m	–
3	od 0,5 Hz do 50 Hz	10 kV/m	60 A/m	–
4	od 0,05 kHz do 1 kHz	–	3/f A/m	–
5	od 0,001 MHz do 3 MHz	20 V/m	3 A/m	–
6	od 3 MHz do 300 MHz	7 V/m	–	–
7	od 300 MHz do 300 GHz	7 V/m	–	0,1 W/m ²

Dla porównania warto przyrzeć się wartościom rekomendowanym przez Radę Europejską 1999/519/EC oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO):

⁸⁴ Dz.U. 2003 nr 192 poz. 1883

Zakres częstotliwości	Natężenie składowej elektrycznej E (V/m)	Natężenie składowej magnetycznej H (A/m)	Indukcja magnetyczna B (μ T)	Gęstość mocy równoważnej fali płaskiej S_{eq} (W/m ²)
0–1 Hz	–	$3,2 \times 10^4$	4×10^4	–
1–8 Hz	10 000	$3,2 \times 10^4/f^2$	$4 \times 10^4/f^2$	–
8–25 Hz	10 000	$4000/f$	$5000/f$	–
0,025–0,8 kHz	$250/f$	$4/f$	$5/f$	–
0,8–3 kHz	$250/f$	5	6,25	–
3–150 kHz	87	5	6,25	–
0,15–1 MHz	87	$0,73/f$	$0,92/f$	–
1–10 MHz	$87/f^{1/2}$	$0,73/f$	$0,92/f$	–
10–400 MHz	28	0,073	0,092	2
400–2000 MHz	$1,375 f^{1/2}$	$0,0037 f^{1/2}$	$0,0046^{1/2}$	$f/200$
2–300 GHz	61	0,16	0,20	10

gdzie f – częstotliwość

Jeżeli policzyć zasięgi dla poszczególnych anten z uwzględnieniem wcześniej obowiązujących przepisów, sumując moce pasm przez nie obsługiwanych, wyniki wychodzą odpowiednio: 82 m, 77,1 m i 82,7 m. Zasięgi gęstości mocy o wartości 0,1 W/m² są niewspółmiernie krótsze niż odległości określone w rozporządzeniu. Nadmienić należy, że aby osiągnąć zasięg gęstości mocy dla tej wartości równy 199 m w głównej osi wiązki należałoby zastosować antenę o mocy 50 000 W. Dopiero wtedy zbliżono by się do odległości określonej w rozporządzeniu dla anteny o mocy poniżej 10 000 W. A więc obliczenia wprost wskazują, że dla sumy mocy EIRP z anten instalacji, wynoszącej 24512 W maksymalny zasięg wiązki w osi głównej sięga zaledwie 138,3 m, nawet mimo tak niekorzystnych parametrów.

Tak rygorystycznie określone wartości dopuszczalne stanowiły poważne utrudnienie dla podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne. Wymagały one bowiem, w celu dotrzymania dopuszczalnych wartości, wyniesienia urządzeń wysoko ponad miejsca dostępne dla ludności a przez to stosowania rozwiązań konstrukcyjnych, które często nie spotykały się ze zrozumieniem organów architektoniczno-budowlanych czy konserwatorów zabytków. Przepisy te stanowiły również poważne zagrożenie dla rozwoju technologii telekomunikacyjnych opartych na wyższych częstotliwościach. W związku z powyższym środowisko dostawców usług telekomunikacyjnych postulowało przez wiele lat o zmianę tych

regulacji co zaowocowało uchwaleniem i wejściem w życie dnia 1 stycznia 2020r. Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (DpemR).⁸⁵

Powyższe rozporządzenie stanowi przeniesienie na grunt polskich regulacji omówionych wcześniej zaleceń WHO i ICNIRP i uzależnia wartości dopuszczalne od częstotliwości emitowanych pól elektromagnetycznych. W odniesieniu do instalacji jakimi są stacje bazowe telefonii komórkowej stosuje się Tabelę 2 załącznika do DpemR, która prezentuje się następująco:

Parametr fizyczny Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego		Składowa elektryczna E (V/m)	Składowa magnetyczna H (A/m)	Gęstość mocy S (W/m ²)
lp.	1	2	3	4
1	0 Hz	10000	2500	ND
2	od 0 Hz do 0,5 Hz	ND	2500	ND
3	od 0,5 Hz do 50 Hz	10000	60	ND
4	od 0,05 kHz do 1 kHz	ND	3 / f	ND
5	od 1 kHz do 3 kHz	250 / f	5	ND
6	od 3 kHz do 150 kHz	87	5	ND
7	od 0,15 MHz do 1 MHz	87	0,73 / f	ND
8	od 1 MHz do 10 MHz	87 / f ^{0,5}	0,73 / f	ND
9	od 10 MHz do 400 MHz	28	0,073	2
10	od 400 MHz do 2000 MHz	1,375 × f ^{0,5}	0,0037 × f ^{0,5}	f / 200
11	od 2 GHz do 300 GHz	61	0,16	10

Gdzie:

f- wartość częstotliwości pola elektromagnetycznego z tego samego wiersza kolumny „Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego”

ND- nie dotyczy.

Z uwagi na fakt, iż na potrzeby telefonii komórkowej operatorzy korzystają z częstotliwości wyższych niż 700 MHz, analizować należy wiersze 10 i 11 prezentowanej wyżej tabeli. Dla celów niniejszych rozważań autor przyjął najbardziej niekorzystną wartość czyli 10 W/m².

Przeliczając maksymalne zasięgi pól elektromagnetycznych z uwzględnieniem obecnie obowiązujących wartości dopuszczalnych, odległości te skróciły się dziesięciokrotnie w stosunku do tych obliczonych na podstawie wcześniej obowiązujących regulacji i wynoszą odpowiednio: 8,2m, 7,71m oraz 8,27m.

⁸⁵ Dz. U. 2019, poz. 2448.

Przykład powyższy wyraźnie wskazuje, że sumowanie mocy poszczególnych anten dla zakwalifikowania przedsięwzięcia do którejś z grup wymienionych w rozporządzeniu było nieuzasadnione. Odległości określone w rozporządzeniu nie miały odniesienia do oddziaływania pól elektromagnetycznych sensu stricto, a były jedynie próbą skategoryzowania instalacji w grupy, w celu przyporządkowania ich do określonych rodzajów przedsięwzięć. Linie te nie były zobrazowaniem oddziaływania i nie były przełożeniem faktycznych rozkładów pól elektromagnetycznych. Nie powinny być być zatem przedmiotem sumowania, jak to się robi w przypadku obliczeń rozkładu i superpozycji pól elektromagnetycznych. Na podobnym stanowisku stanął D. J. Kościuk wskazując, iż jedynie nieuprawniona „gimnastyka” interpretacyjna pozwala na inną wykładnię tego przepisu niż przyjęcie, że równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla anteny pojedynczej, nawet w przypadku gdy dana inwestycja składa się z większej liczby anten. Stwierdzenie to jest tym bardziej zasadne z tego względu, że prawodawca wyraźnie określił, iż „moc” wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna. Skoro zatem przyjęto, że w okoliczności zlokalizowania na terenie danego zakładu bądź obiektu innych instalacji (składających się z anten, które również „promieniają”) należy mimo wszystko wyznaczać moc promieniowania dla jednej (tej planowanej do zainstalowania) anteny, to tym bardziej należy wyznaczać moc pojedynczej anteny wtedy, gdy projektowana instalacja składa się z kilku anten⁸⁶. Nie ulega również wątpliwości, że uwzględnianie efektu kumulacji pól elektromagnetycznych z polami emitowanymi z innej stacji bazowej, zlokalizowanej kilkaset metrów od planowanej, nie będzie istotne z punktu widzenia określenia wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, ze względu na znikomy efekt takiego sumowania.

Analizując pojęcie „kwalifikacji przedsięwzięcia” zauważyć należy, że można je również rozumieć jako dokument służący zobrazowaniu parametrów technicznych planowanego przedsięwzięcia, mający pomóc w jego zakwalifikowaniu zgodnie z treścią przepisów rozporządzenia. W tym ujęciu dokument ten ukazuje się jako pojęcie doktrynalne, gdyż nie został on uregulowany w żadnym przepisie ustawy UiośU, rozporządzenia PmzoR

⁸⁶ D. J. Kościuk, *Ocena oddziaływania anten telefonii komórkowej na środowisko w sprawach dotyczących lokalizowania i budowy stacji bazowej, w skład której wchodzi więcej niż jedna antena sektorowa. Glosa do wyroku WSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II SA/Lu 372/20, OwSS 2021, nr 1, s. 130-137.* <https://sip.lex.pl/#/publication/386260677/kosciuk-dominik-j-ocena-oddziaływania-anten-telefonii-komorkowej-na-srodowisko-w-sprawach...?keyword=Dominik%20Ko%20C5%9Bciuk%20glosa%20do%20II%20SA~2FLu%20372~2F20&cm=SFIRST> (dostęp: 2022-11-02 20:44)

czy choćby w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jak wskazuje A. Kosieradzka-Federczyk⁸⁷, podstawowym i jedynym, określonym przez ustawę szczególną, dokumentem stanowiącym podstawę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest raport o oddziaływaniu na środowisko.

Ustawodawca, pomimo stosunkowo drobiazgowego rozważenia kwestii związanych z parametrami urządzeń instalowanych w ramach stacji bazowych telefonii komórkowej, nie zadbał jednak o określenie na podstawie jakiego dokumentu, w jakiej formie oraz w jakim zakresie, kwalifikacji takiej należy dokonać. Dokonując literalnej wykładni obowiązujących przepisów, należałoby przyjąć, że wystarczające jest jedynie oświadczenie prowadzącego instalację, że planowana inwestycja nie zalicza się, do inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ani mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zakładając instytucję racjonalnego ustawodawcy należy przyjąć, iż ciężar określenia, czy planowane przedsięwzięcie będzie podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, został przeniesiony w całości na inwestora, a zgodnie z terminologią ustawy Prawo ochrony środowiska – na prowadzącego instalację. Biorąc jednakże pod uwagę kontrowersyjny charakter tych instalacji i emocje towarzyszące ich lokalizacji, operatorzy telefonii komórkowej zdecydowali się na opracowywanie dokumentu ułatwiającego dokonanie analizy takiego przedsięwzięcia. Efektem tych prac był dokument zwany potocznie „kwalifikacją przedsięwzięcia”.

Analizując treść ustawy UioŚU, nie zauważyć należy, że jedynymi dokumentami funkcjonującymi obecnie w obrocie prawnym w odniesieniu do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (Dział V ustawy) są raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, omówiony w rozdziale 2 Działu V ustawy oraz karta informacyjna przedsięwzięcia, której obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określony został w art. 74 ust. 1 pkt 2. Oba dokumenty są wymagane w sytuacji, gdy w wyniku wcześniejszego procesu kwalifikowania przedsięwzięcia zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W przeciwnym razie brak jest podstawy prawnej do sporządzania któregośkolwiek z wymienionych dokumentów. Prowadziło to jednak do powstania wątpliwości – czy skoro na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia nie sumowało się mocy to czy działanie takie jest dopuszczalne, a jeżeli tak, to na jakim etapie?

⁸⁷ A. Kosieradzka-Federczyk, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, Nr 1, s. 41

Sumowanie mocy wypromieniowanych z poszczególnych anten ma zasadnicze znaczenie dla badania teoretycznego rozkładu pól elektromagnetycznych w otoczeniu stacji bazowej. Jest zabiegiem niezbędnym dla wyznaczenia obszarów, w których potencjalnie mogą w przyszłości wystąpić miejsca o wartościach gęstości mocy przekraczających dopuszczalne. Prawidłowo wykonany raport o oddziaływaniu na środowisko powinien w obliczeniach uwzględniać nie tylko anteny skierowane w tym samym azymucie, ale również i inne źródła pól elektromagnetycznych mogące mieć wpływ na rozkład tych pól i obliczenia te powinny ukazywać ich superpozycję. Jest to konieczne ze względu na ocenę potencjalnego przyszłego oddziaływania inwestycji na środowisko. Zabieg ten jednak, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, potrzebny jest, jak już wyżej wspomniano, w celu sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

W tym miejscu należy zauważyć, że aktualny stan wiedzy wskazuje, że stacje bazowe telefonii komórkowej, przy zachowaniu parametrów pracy pozwalających na dotrzymanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych rekomendowanych przez m. in. Światową Organizację Zdrowia (WHO), nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa środowiska. Pomimo to, kwestie budowy, zasady działania jak i oddziaływanie tych obiektów budzi niepokój, który w efekcie przeradza się niejednokrotnie w konflikty w relacjach pomiędzy społecznościami lokalnymi, organami administracji oraz inwestorami.

Na podstawie analizy rozstrzygnięć organów administracji publicznej oraz orzeczeń sądów administracyjnych w przedmiocie kwalifikacji przedsięwzięć pod kątem konieczności przeprowadzenia postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, na przestrzeni kilkunastu lat obowiązywania tych przepisów, można dostrzec widoczną zmianę. W początkowym okresie organy administracji publicznej podchodziły bardzo zachowawczo do tego problemu co w połączeniu z niską znajomością rozwiązań technologicznych, specyfiki pracy tych urządzeń oraz zagadnień fizycznych mających wpływ na propagację fal elektromagnetycznych przekładało się na błędną interpretację przepisów regulujących kwestie lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Nieuzasadnione oczekiwania dotyczące sumowania mocy EIRP poszczególnych anten na etapie kwalifikacji przedsięwzięcia wywoływały konieczność stosowania tak rygorystycznych ograniczeń parametrów pracy urządzeń nadawczych, że zasadność lokalizacji ich w danym miejscu stawała pod znakiem zapytania. Niewątpliwie, wraz z upływem czasu i pojawiającymi się publikacjami, poszerza się wiedza i wzrasta stopień świadomości dotyczący nowych

technologii oraz zagrożeń z nimi napływającymi, dzięki czemu proces inwestycyjny napotyka coraz mniej barier natury administracyjnej. Wraz ze wzrostem tej świadomości organy administracji zaczęły dostrzegać, że sumowanie tych wartości było nieuzasadnione i powodowało jedynie spowolnienie procesu inwestycyjnego i ograniczenia mające przełożenie na pogorszenie jakości usługi dostarczanej odbiorcom. Niemniej dynamika rozwoju technologii bezprzewodowej transmisji danych jest tak duża, że ustawodawca nie nadąża ze zmianami co powoduje, że w miejsce znikających rozbieżności pojawiają się nowe.

Jak wskazuje K. Gruszecki, podstawową bolączką mogącą utrudniać prawidłową ocenę wpływu występujących skumulowanych oddziaływań jest brak wprowadzenia rozwiązań kolizyjnych wskazujących jednoznacznie, w jakich przypadkach występuje konieczność kompleksowego przeanalizowania rozważanego problemu. Jest to cecha charakterystyczna dla całego systemu prawnego ochrony środowiska, co powinno przemawiać za podjęciem działań zmierzających do ujednolicenia a nie ciągłego rozdrabniania⁸⁸.

2.4. Sumowanie mocy poszczególnych anten na gruncie przepisów rozporządzenia w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w stanie prawnym sprzed nowelizacji z dnia 5 maja 2022 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Z biegiem czasu w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności co do interpretacji wyżej przywołanych przepisów. Jednym z głównych obszarów problemowych pozostawała kwestia sumowania mocy poszczególnych anten na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego na przestrzeni ponad dziesięciu lat obowiązywania omawianych przepisów znacznie ewoluowało.

Przykładowo, w wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 marca 2010 r.⁸⁹ stwierdzono, że sumowanie mocy EIRP poszczególnych anten jest niezbędne na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Stanowisko swoje argumentował treścią przepisu § 4

⁸⁸ K. Gruszecki, *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, Samorząd Terytorialny 3/2012, s. 69

⁸⁹ Sygn. II SA/Go 999/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/691AFF8B74>

rozporządzenia PmzoR we wcześniejszym brzmieniu⁹⁰, który stanowił, że parametry tego samego rodzaju odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumuje się.

Również w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2010 r.⁹¹ wskazano, że na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia postępowania w przedmiocie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko konieczne jest zsumowanie mocy wszystkich anten gdyż jest to niezbędne do obliczenia równoważnej mocy promieniowanej izotropowo.

Pogląd ten potwierdził WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 marca 2010 r.⁹² podnosząc zarzut nie sumowania mocy EIRP poszczególnych anten. Jako główny punkt swojej argumentacji sąd przedstawił przepis § 4 rozporządzenia PmzoR, zgodnie z którym do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w przepisach poprzedzających, nieosiągające progów w nich określonych, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną te progi.

Sądy pierwszej instancji w początkowym okresie obowiązywania regulacji dotyczących kwalifikacji omawianych przedsięwzięć jako przedsięwzięć, dla których przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane przyjmowały, iż na potrzeby tego postępowania sumowanie mocy poszczególnych anten było konieczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych można jednak odnaleźć również stanowisko odrębne. I tak, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2015 r.⁹³, przyjęto, że dla celów zakwalifikowania przedsięwzięcia do mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie wymaga się sumowania mocy EIRP poszczególnych anten jako argumentację tego stanowiska sąd powołał się na literalne brzmienie przepisów rozporządzenia PmzoR, które mówią wprost o mocy wyznaczonej dla pojedynczej anteny.

⁹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010, poz. 1397)

⁹¹ Sygn. II SA/Wr 687/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4B4D559E6B>

⁹² Sygn. IISA/Wr 688/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/316316406C>

⁹³ Sygn. II SA/Wr 462/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FC59B478D9>

Podobnie NSA w wyroku z dnia 27 października 2015 r.⁹⁴ uznał, że brak był konieczności sumowania mocy anten wskazując na brzmienie przepisów rozporządzenia PmzoR, które mówiło jednoznacznie o mocy wyznaczonej dla pojedynczej anteny. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r.⁹⁵ przyjął, że norma § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR stanowiła, iż ustalając równoważną moc promieniowaną izotropowo brało się pod uwagę i wyznaczało dla pojedynczej anteny, także wtedy gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajdowała się realizowana lub zrealizowana inna instalacja tego samego rodzaju. Sąd uznał, że była to podstawowa zasada przy kwalifikowaniu przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W ocenie sądu ustalało się moc każdej anteny oddzielnie jako elementu instalacji po to aby możliwe było zakwalifikowanie każdej z nich pod kątem owej mocy ze względu na kolejne punkty literowe § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia. Sąd wskazał, że wystarczy, że jedna z anten przekroczy dopuszczalną moc w powiązaniu z odległością miejsca dostępnego dla ludności a całe przedsięwzięcie zostanie zakwalifikowane jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Również w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2019 r.⁹⁶ wskazano na brak konieczności sumowania mocy poszczególnych anten. Sąd, uznając skargę, słusznie podkreślił, że od problematyki dotyczącej kryteriów kwalifikacji konkretnego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, (które pozwalają odpowiedzieć na pytanie, czy dla danej inwestycji jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach), odróżnić należało proces badania rzeczywistego oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej, dla którego obowiązującą normę określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r.⁹⁷ w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Rozporządzenie to wyznacza dopuszczalne poziomy promieniowania elektromagnetycznego i dopiero ono ma charakter techniczny.

Powyższa analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje na zmianę podejścia w kwestii kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie bądź modernizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Zjawisko to można powiązać z faktem, iż w pierwszym

⁹⁴ Sygn. II OSK 430/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE74FCD5EC>

⁹⁵ Sygn. II OSK 624/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/409CDA794E>

⁹⁶ Sygn., IV SA/Po 989/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F49BB797F3>

⁹⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 192, poz. 1883 ze zm.

okresie pojawiania się tych obiektów problematyka związana z ich charakterystyką nie była szczegółowo opisana w dostępnej literaturze, co powodowało bardzo zachowawcze podejście do kwestii ich lokalizacji i oddziaływania. Z biegiem czasu sytuacja ta ulegała poprawie i wraz ze wzrostem wiedzy na temat zasad budowy i funkcjonowania tej infrastruktury zmieniała się linia orzecznicza. Potwierdzeniem powyższej tezy może być wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2021 r.⁹⁸, gdzie wyjaśniono, że z § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia wynikało jednoznacznie, że jeden z parametrów charakteryzujących wymienione tam przedsięwzięcie – równoważną moc promieniowaną izotropowo, wyznaczało się dla pojedynczej anteny i to także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajdowała się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Norma z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia była przepisem szczególnym w stosunku do § 3 ust. 2 pkt 3 powołanego rozporządzenia. Ten ostatni przepis ma zastosowanie do wszystkich przedsięwzięć wymienionych w § 3 ust. 1, których zaliczenie do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zależy od określonych w tym przepisie progów (np. napięcie znamieniowe nie mniejsze niż 110 kV, ilość betonu nie mniejsza niż 15 t, zdolność produkcyjna nie mniejsza niż 10.000 m³ drewna na rok). Nie miał jednak zastosowania do przedsięwzięć wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 8, ponieważ w tym przypadku – jak wynikało z części końcowej tego przepisu – parametr charakteryzujący przedsięwzięcie w postaci równoważnej mocy promieniowanej izotropowo (czyli próg, od którego zależy zaliczenie do przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) wyznaczało się dla pojedynczej anteny także wtedy, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajdowała się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Sformułowanie, według którego równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczało się dla pojedynczej anteny, oznaczało, że jeżeli instalacja składała się z więcej niż jednej anteny, to parametr, od którego zależało zaliczenie przedsięwzięcia do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (równoważna moc promieniowana izotropowo), nie ustalało się przez zsumowanie równoważnych mocy promieniowanych izotropowo anten składających się na całą instalację. W zdaniu końcowym § 3 ust. 1 pkt 8 powołanego rozporządzenia normodawca stanowił, że tak samo postępowało się także wtedy, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajdowała się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Oznaczało to,

⁹⁸ Sygn. III OSK 3455/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A6813D7533>

że jeżeli instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna była planowana na terenie zakładu lub obiektu, gdzie znajdowała się już realizowana lub zrealizowana taka instalacja, to parametr, od którego zależy zaliczenie planowanej instalacji do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (równoważna moc promieniowana izotropowo), też się ustala dla pojedynczej anteny, a nie poprzez zsumowanie równoważnych mocy promieniowanych izotropowo anten z planowanej instalacji oraz innej (innych) instalacji realizowanej lub zrealizowanej na terenie tego samego zakładu lub obiektu. Tym bardziej zatem nie można było stwierdzić, że normodawca przewidział możliwości sumowania mocy poszczególnych anten jednego przedsięwzięcia. Analogicznie, stanowisko powyższe NSA podzielił również w wyrokach z dnia 10 lutego 2021 r.⁹⁹ oraz z dnia 11 stycznia 2022 r.¹⁰⁰

Niemniej rozbieżności w interpretacji przepisów PmzoR występowały nadal, co skłoniło NSA do przedstawienia składowi siedmiu sędziów, postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2022 r., zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości o treści: czy na podstawie § 3 ust. 1 pkt 8 i § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.¹⁰¹ w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 71 ze zm.) przy kwalifikacji instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych jako inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy brać pod uwagę równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny czy też sumę równoważnych mocy promieniowanych izotropowo wszystkich anten na terenie zakładu lub obiektu.

Odpowiadając na tak postawione pytanie NSA uchwałą z dnia 7 listopada 2022 r.¹⁰², jednoznacznie stwierdził, iż przy kwalifikacji instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych na podstawie § 3 ust. 1 pkt 8 i § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71, ze zm.) jako inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, należy brać pod uwagę równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny także wówczas, gdy w skład instalacji wchodzi kilka anten.

⁹⁹ Sygn. II OSK 3057/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/70D39C288A>

¹⁰⁰ Sygn. III OSK 7423/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7DBD9B8790>

¹⁰¹ Sygn. III OSK 703/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8D6E0325C0>

¹⁰² Sygn. III OPS 1/22, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AAF44A3BE2>

W uzasadnieniu swojego stanowiska NSA wskazał, że literalna treść § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia nie budzi wątpliwości. Wynika z niej, że parametr równoważnej mocy promieniowanej izotropowo jako warunek zakwalifikowania instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych pod przepisy rozporządzenia z 2010 r., a tym samym uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy przyjmować w odniesieniu do „pojedynczej anteny”. Brzmienie przepisu, pomimo użycia w nim kilku zwrotów i terminów technicznych, jest jasne i zrozumiałe. Instalacja wymaga decyzji środowiskowej jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie oddziaływać na środowisko, jeżeli w jej składzie jest zaprojektowana co najmniej jedna antena odpowiadająca wymaganiom zawartym w przepisie. Wielkość równoważnej mocy promieniowanej izotropowo „pojedynczej anteny” nie jest jedynym warunkiem, od którego zależy kwalifikacja przedsięwzięcia jako mogącego potencjalnie oddziaływać na środowisko. Została ona powiązana z odległością wyznaczaną od środka elektrycznego anteny, w osi głównej wiązki jej promieniowania. Oba te parametry, tj. moc i odległość służą ustalaniu, czy w zasięgu instalacji nie występują miejsca dostępne dla ludności w rozumieniu art. 124 ust. 2 ustawy PośU (Dz. U. z 2018 r., poz. 799). Przepis skonstruowany jest tak, że w kolejnych punktach oznaczonych literami od „a” do „g” punktu 8 ustępu pierwszego stopniuje, tj. zwiększa moc anteny i jednocześnie powiększa odległość terenu, na którym należy przeprowadzić badanie pod kątem występowania miejsc dostępnych dla ludności. Oba te parametry pozostają zatem w zależności. Dopiero ustalenie, że w danej odległości od środka pojedynczej anteny o mocy podanej w § 3 ust. 1 pkt 8 znajduje się miejsce dostępne dla ludności powoduje, że przedsięwzięcie staje się przedsięwzięciem mogącym potencjalnie oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 71 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, a tym samym, że wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. (...)kolejnym błędem interpretacyjnym (poza przyjęciem, że w ogóle ma on zastosowanie do parametrów jednego przedsięwzięcia), jest nieodniesienie się do tej cytowanej wyżej części przepisu ust. 1 pkt 8, która zaczyna się od słów „przy czym”. Pominięcie tego fragmentu przepisu narusza bowiem jedną z reguł wykładni językowej per non est zakazującej pomijania w treści interpretowanego przepisu jakiegokolwiek wyrażenia, sformułowania lub zwrotu i czynienia go zbędnym. Dokonując wykładni wolno pomijać znaczenia wyrazów i zdań użytych przez ustawodawcę. Pominięty fragment wprost wyłącza stosowanie § 3 ust. 2 pkt 3 do przedsięwzięcia wskazanego w ust. 1 pkt 8.

Ponadto NSA w uzasadnieniu przytoczył historię zmian przedmiotowych przepisów i podniósł, że jak dowodzi analiza zmian przepisów wykonawczych ustanawiających katalog

przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko, celem pominiętego sformułowania było doprecyzowanie omawianej regulacji w kierunku takiej jej interpretacji, aby właśnie wyłączyć i przeciwdziałać sumowaniu parametru równoważnej mocy promieniowanej izotropowo. Rozporządzenie z 2010 r. poprzedzało bowiem rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. W przepisach tego rozporządzenia dotyczących instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, w pierwotnym ich brzmieniu (§ 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8), nie było wzmianki, aby równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznaczać dla pojedynczych anten. Rozporządzenie to zawierało natomiast § 4, w którym ogólnie nakazywano sumować parametry tego samego rodzaju, charakteryzujące skalę przedsięwzięcia i odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju położonych na terenie jednego zakładu lub obiektu. Rozporządzenie z 2004 r., w istotnym dla rozpoznawanej sprawy zakresie, zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Wówczas do § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 dodano sformułowanie, z którego wynikało, że równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczana powinna być dla pojedynczej anteny. W tym czasie w powołanych przepisach nie było jeszcze zdania, według którego równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny także w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Zdanie to pojawiło się wraz z wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Historia ww. zmian, swego rodzaju zwiększanie nacisku na to, aby w tekście normatywnym wyrazić myśl, że równoważną moc promieniowaną izotropowo należy przyjmować dla pojedynczej anteny, wskazują, że prawodawca miał zamiar wykluczyć sumowanie równoważnej mocy promieniowania różnych anten niezależnie od tego, czy są one częścią tej samej instalacji, czy też należą do różnych instalacji, ale znajdujących się w pobliżu.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że NSA w omawianym uzasadnieniu odniósł się również do regulacji unijnych, i nawiązując do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. (stanowiącej ujednolicony tekst dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27

czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko stwierdził, że powoływanie się na nią dla uzasadnienia tezy o konieczności sumowania mocy anten, nie jest trafne. Wśród katalogu przedsięwzięć dla których prawodawca unijny zastrzegł konieczność przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko lub pozostawił to decyzji Państwa członkowskiego nie ma instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych emitujących pola elektromagnetyczne (por. art. 4 ust. 1 i 2 oraz załączniki I i II ww. dyrektywy). Oznacza to, że jej przeprowadzenie dla tego rodzaju przedsięwzięć było wyłącznie wymogiem krajowym.

Tak szerokie przytoczenie fragmentów wyżej przywołanej uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 7 listopada 2022 r., było konieczne, gdyż uchwała ta stanowi swego rodzaju kamień milowy w orzecnictwie oraz zmianie stanowisk nie tylko sądów administracyjnych, ale również organów administracji publicznej, przed którymi toczą się postępowania w sprawie lokalizacji i budowy stacji bazowych telefonii komórkowej. Przepisy PmzoR w brzmieniu sprzed 5 maja 2022 r. stanowiły nadregulację w kwestii lokalizacji tych przedsięwzięć co podkreśla przywołana wyżej uchwała NSA. Rozbieżności w orzecnictwie sądów administracyjnych oraz błędnie utarta praktyka, w postaci sumowania mocy poszczególnych anten, stosowana przez organy administracji publicznej na etapie kwalifikowania stacji bazowych telefonii komórkowej pod względem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, stanowiły przyczynę do licznych postępowań odwoławczych, które stanowiły podstawę do wszczęcia postępowań skargowych przed sądami administracyjnymi. Konsekwencją tak długiego procesu odwoławczego było odsunięcie realizacji inwestycji w czasie, co powodowało niejednokrotnie konieczność wprowadzania zmian w projektach planowanych instalacji i dokonywania ponownych uzgodnień. Niejednolite stanowisko doktryny mogło być poczytywane przez społeczności lokalne jako brak wystarczającej wiedzy z zakresu ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Skutkiem takiej sytuacji było zachowawcze podejście organów administracji publicznej, które przejawiało się w sumowaniu mocy poszczególnych anten. Efektem takiego podejścia były bardzo rygorystyczne założenia projektowe planowanych inwestycji, które ograniczały w znacznym stopniu wykorzystanie pełnych możliwości technologicznych urządzeń stacji bazowych dla świadczonych usług. Uchwała NSA z dnia 7 listopada 2022 r. wpłynęła na zmianę wyżej opisanej sytuacji i w sposób znaczący skróciła postępowania administracyjne na omawianym etapie.

2.5. Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowej jako przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Jak już wspomniano we wprowadzeniu, zagadnienie lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej w postępowaniu administracyjnym pojawiło się wraz z pierwszymi inwestycjami tego rodzaju, a zatem od połowy lat 90-tych ubiegłego wieku. Od samego początku kwestie powyższe budziły szereg kontrowersji, które wywołane były nie tylko nieznaną nowymi rozwiązaniami technicznymi, ale również brakiem jednolitych i konsekwentnych uregulowań prawnych. Ustawodawca, starając się nadążyć za dynamicznie rozwijającymi się technologiami, podejmował i wciąż podejmuje próby nowelizacji aktów normatywnych związanych z tą tematyką, jednakże część problemów wciąż nie doczekała się wystarczająco jasnej i precyzyjnej regulacji. Efektem tego jest rozbieżność nie tylko w rozstrzygnięciach postępowań przed właściwymi organami administracji samorządowej i rządowej, ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Poniższe rozważania stanowią próbę usystematyzowania i wyjaśnienia dwóch zasadniczych kwestii budzących spory, którymi są: kwalifikowanie stacji bazowych ze względu na konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz ich oddziaływanie na środowisko. Analiza ta zostanie przeprowadzona na gruncie przepisów ustawy UiośU oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w brzmieniu nadanym mu przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁰³.

Punktem wyjścia dla dalszego wyводу, jest konkluzja, iż kwalifikacja przedsięwzięć ze względu na konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ocena oddziaływania na środowisko to dwa oddzielne zagadnienia, które, mimo że w pewnych warunkach są ze sobą funkcjonalnie powiązane, to jednak dotyczą różnych postępowań na innych etapach procesu. I tak, kwalifikacja przedsięwzięcia ma za zadanie dostarczyć odpowiedzi na pytanie czy konkretne, planowane przedsięwzięcie wymagać będzie przeprowadzenia postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Oddziaływanie jest natomiast zagadnieniem rozpatrywanym w sytuacji, gdy parametry projektowanego obiektu kwalifikują go do grupy przedsięwzięć, dla których ocena musi być przeprowadzona. Co istotne, weryfikacja oddziaływania na środowisko nie kończy się

¹⁰³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1071.

na postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a więc w fazie projektowej, lecz ma swoją kontynuację zarówno po wybudowaniu i uruchomieniu instalacji oraz przez cały okres jej eksploatacji. Powyższa weryfikacja jest dokonywana za pomocą pomiarów rozkładów pól elektromagnetycznych faktycznie działającej stacji. Obowiązek ten spoczywa nie tylko na prowadzącym instalację, ale również na organach ochrony środowiska, które są zobowiązane do monitoringu pól elektromagnetycznych.

2.5.1. Stacja bazowa telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Jak powyżej wskazano proces *screeningu* ma za zadanie ustalenie, czy dane przedsięwzięcie podlega obowiązkowi przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, czy nie. W świetle poczynionych powyżej rozważań zauważyć należy, że obecnie przedsięwzięcie polegające na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej nie stanowi przedsięwzięcia, które oddziałuje lub mogłoby oddziaływać na środowisko, co przesądza o braku konieczności dokonania stosownej oceny. Pomimo to, stosownie do treści art. 59 ust. 2 pkt 1 i 2 UiośU, przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 wymaga planowane przedsięwzięcie w przypadku gdy może ono znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 lub jeżeli organ właściwy stwierdzi na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 97 UiośU, że może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko¹⁰⁴.

Ustawodawca zdecydował się podzielić przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko na dwie kategorie - takie, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest obligatoryjne (mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko), oraz takie, dla których przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest fakultatywne (mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko).

W tym pierwszym przypadku, gdy przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, ocena oddziaływania na środowisko zostanie przeprowadzona w pełnym zakresie, w oparciu o treść raportu o oddziaływaniu na środowisko, określoną

¹⁰⁴ Kwestia ta jest istotna ponieważ, mimo nowelizacji PmzoR z dnia 5 maja 2022 r., która usunęła stacje bazowe z katalogu przedsięwzięć mogących zarówno zawsze jak i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, ustawodawca pozostawił konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania tych instalacji jeżeli mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 lub jeżeli właściwy organ stwierdzi taki obowiązek na podstawie art. 97 ust. 1 UiośU. Druga z wymienionych przesłanek zachodzi gdy organ właściwy stwierdzi, że instalacja może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

przepisami Rozdziału 2 Działu V UiośU, w drugim zaś przypadku, a więc gdy organ właściwy stwierdzi na podstawie art. 96 ust. 1 i art. 97 UiośU, że może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zakres oceny oddziaływania na środowisko oraz zawartość raportu o oddziaływaniu na środowisko będzie określona przez właściwy do tego organ, w oparciu o kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Jak stanowi art. 97 ust. 1 i 2 w związku z art. 96 ust. 3 oraz art., 97 ust. 5 UiośU, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania bądź jego brak organ określa w drodze postanowienia. Procedura dotycząca określenia zakresu informacji, do przedstawienia których zobligowany został inwestor przez właściwy organ, w doktrynie określana bywa mianem *scopingu*, i podobnie jak w przypadku *screeningu* jej źródłem są regulacje prawa międzynarodowego, a w szczególności Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE. Z uwagi na fakt, iż pojęcia te odnoszą się do ogólnych zasad dotyczących oceny oddziaływania na środowisko i doczekały się szeregu opracowań w literaturze tematu, nie będą przedmiotem dalszej analizy w ramach niniejszej rozprawy.

Jak wskazuje wieloletnia praktyka w realizacji stacji bazowych telefonii komórkowej, przeważająca część tych inwestycji nie była kwalifikowana ani jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, ani jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, co powodowało, że przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla nich nie było konieczne. Z uwagi jednak na fakt, iż ustawodawca przewiduje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, w przypadku gdy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na ten obszar, koniecznym jest omówienie tych przypadków w kolejności jaką sugeruje ustawodawca.

2.6. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

Zasady przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 reguluje dział V Rozdział 1. Jak stanowi art. 59 ust. 1 UiośU, przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Jak już wyżej wykazano stacje bazowe telefonii komórkowej zostały wyłączone z katalogu przedsięwzięć mogących być zaliczonymi do którejś z powyższych grup, niemniej, zgodnie z art. 59 ust. 2, realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż określone w ust. 1 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 jeżeli:

- 1) przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.

Stosownie do art. 61 ust. 1 UiośU ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy przeprowadzić w ramach:

- 1) postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18¹⁰⁵, oraz pozwolenia, o którym mowa w art. 82 ust 1 pkt 4b¹⁰⁶, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1¹⁰⁷;
- 3) postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Podstawę prawną wszczęcia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 stanowi w art. 61 ust 4, zgodnie z którym ocenę

¹⁰⁵ Są to: 1) decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawane na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane; 10) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawana na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych; 14) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego; 18) decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji w zakresie budowy przeciwpowodziowych;

¹⁰⁶ Pozwolenie na prace przygotowawcze, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2001 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r. poz. 1537 ze zmianami);

¹⁰⁷ Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania lub zmiany decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, przeprowadza się także: 1) na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji; 2) jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; 3) w przypadku braku możliwości stwierdzenia gotowości instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej, o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW.

oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o której mowa w art. 96 ust. 2, przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.

Zakres w jakim należy przeprowadzić ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa art. 62 ust. 1 UiośU, zgodnie z którym, w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia:

- 1) bezpośredni wpływ danego przedsięwzięcia na:
 - a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi,
 - b) dobra materialne,
 - c) zabytki,
 - ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy,
 - d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-ca,
 - e) dostępność kopalin;

Zgodnie z art. 96 ust. 3 UiośU, jeżeli organ uzna, że przedsięwzięcie inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska karty informacyjnej przedsięwzięcia. Zagadnienie dotyczące karty informacyjnej przedsięwzięcia zostanie szerzej rozwinięte w podrozdziale dotyczącym przedsięwzięcia zakwalifikowanego do grupy mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Jak stanowi art. 97 ust. 1 i 2 UiośU, jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdzi, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, i w myśl art. 97 ust. 3, w postanowieniu tym nakłada obowiązek przedłożenia, w dwóch egzemplarzach raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i określa zakres tego raportu. Do zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 stosuje się odpowiednio przepisy art. 66 ust. 1, z wyjątkiem pkt 3, 10-11, 12 i 15.

Zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w polskim systemie prawa ochrony środowiska wprowadzony został wskutek implementacji Dyrektywy Rady 85/337/ EWG, która była kilkakrotnie nowelizowana. Fakt ten skutkował przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne

na środowisko¹⁰⁸. Art. 5 ust. 1 ww. dyrektywy stanowi, że wykonawca jest obowiązany scharakteryzować przedsięwzięcie, wskazując opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie, wielkości i innych ważnych cechach przedsięwzięcia, opis ewentualnego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, zapobieżenia mu lub ograniczenia go, a także w miarę możliwości zrównoważenia tego wpływu, opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych rozważanych przez wykonawcę, które są odpowiednie dla przedsięwzięcia i jego specyfiki, a także wskazanie głównych powodów wyboru danej opcji, z uwzględnieniem wpływu przedsięwzięcia na środowisko, podsumowanie w języku nietechnicznym informacji, o których mowa wcześniej, oraz wszelkie dodatkowe informacje, o których mowa w załączniku IV, odnoszące się do konkretnych cech danego przedsięwzięcia lub typu przedsięwzięcia, a także elementów środowiska, które mogą zostać objęte oddziaływaniem.

Jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 września 2017 r.¹⁰⁹, raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przysługuje szczególna moc dowodowa, która wynika z kompleksowego charakteru analizy planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Podważenie jego ustaleń mogłoby nastąpić jedynie, co do zasady, poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autor raportu, których wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora.

Odmienny pogląd prezentuje J. Szuma, który podnosi, że wymienione w art. 66 ust. 1 UiośU elementy raportu są nieposiadającą charakteru dowodowego charakterystyką inwestycji stanowiącą integralną część wniosku o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowaniach (względnie innej decyzji realizacyjnej)¹¹⁰.

Niemniej należy zgodzić się ze stanowiskiem J. Śliwy¹¹¹, która twierdzi, że raport powinien przybrać formę opracowania naukowego. Wynika to przede wszystkim z zakresu zagadnień, których analizę dokument ten powinien zawierać. Analizie poddawane są

¹⁰⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1)

¹⁰⁹ Sygn. IV SA/Po 501/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B18D183980>

¹¹⁰ J. Szuma, *Charakter prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 284

¹¹¹ J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, Samorząd Terytorialny 9/2015, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 26-27

zagadnienia z różnych dziedzin nauki i życia społecznego, w tym opis i ocena: stanu środowiska naturalnego (opis stanu środowiska stanowi punkt wyjścia do analizy możliwych skutków środowiskowych przedsięwzięcia, tworzenia uciążliwości i unieszkodliwiania odpadów, metod prognozowania oddziaływania na środowisko oraz kompensowania negatywnego oddziaływania), krajobrazu historyczno-kulturowego, zagospodarowania przestrzennego, sfer oddziaływania przedsięwzięcia na te elementy otoczenia, zakresu, rozwoju, kumulacji oddziaływań, z uwzględnieniem elementów przyrodniczych, takich jak zjawiska atmosferyczne, a także uwarunkowań społecznych i gospodarczych przedsięwzięcia.

Słusznie wskazuje G. Klimek¹¹², że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest specyficznym, jedynym w swoim rodzaju dokumentem, w którym dokonywana jest analiza potencjalnych wpływów, ryzyk oraz sposobów naprawienia szkód, jakie wywoła w środowisku planowane przedsięwzięcie. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, stanowi, obok karty informacyjnej przedsięwzięcia, jedyny oficjalny dokument funkcjonujący w obrocie prawnym na etapie postępowań administracyjnych dotyczących procesu inwestycyjnego, który uwzględnia oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na środowisko i warunki życia społeczności lokalnej. Jest również, jak wskazuje B. Rakoczy¹¹³, istotnym, jeżeli nie najistotniejszym, dokumentem w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Z tego punktu widzenia, niezwykle ważnym jest by opracowanie to odznaczało się możliwie jak najwyższym poziomem rzetelności. W celu dotrzymania powyższego warunku ustawodawca określił, w drodze ustawy, zakres jaki powinien obejmować raport oraz określił wymagania odnośnie kwalifikacji jakie powinni posiadać jego autorzy. Kwestie dotyczące środowiska, w ciągu ostatnich dekad, zyskały na wadze w opinii publicznej. Dotyczą one bowiem bezpośrednio warunków życia ludności sąsiadującej z obiektami, realizacja których stanowi przedmiot postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Fakt ten niejednokrotnie jest przyczyną konfliktów społecznych pomiędzy ludnością lokalną a inwestorami. Rzetelnie sporządzony raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, może stanowić nie tylko jeden z dokumentów wymaganych w celu ubiegania się o kolejne decyzje administracyjne, niezbędne dla realizacji zamierzenia, ale przede wszystkim może stanowić swego rodzaju antidotum, w celu uniknięcia, bądź załagodzenia już powstałych na punkcie jego przedmiotu,

¹¹² G. Klimek, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów prawa polskiego*, [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, G. Klimek, M. Mierkiewicz, M. Szalewska, J. Szuma, K. Szuma, K. Wesołowska, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 64

¹¹³ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz.*, Warszawa 2010, s. 187

konfliktów społecznych. Ustawodawca określił wymagania jakie powinny spełniać osoby sporządzające raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w art. 74a ust. 2 UiośU. Przepis ten stanowi, iż autorem raportu może być osoba, która ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych. Autorem raportu, zgodnie z pkt. 2 może być również osoba, która ukończyła studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, i posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w pracach w zespołach autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub była co najmniej pięciokrotnie członkiem zespołów autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko.

Z uwagi na możliwość powstania potencjalnych konfliktów społecznych w związku z planowaną inwestycją, wskazanie źródeł informacji służących do sporządzenia raportu odgrywa niezwykle istotną rolę w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Wiarygodne źródła służą legitymizacji wniosków wyprowadzonych na podstawie analizy przeprowadzonej w ramach sporządzania raportu. Podstawowym elementem służącym do rozpoczęcia prac nad raportem są szczegółowe dane inwestora na temat skali przedsięwzięcia oraz zastosowanej technologii. Potwierdzenie znajomości zagadnień branżowych poprzez wskazanie literatury i badań prowadzonych przez niezależne instytuty, które stanowią źródło wiedzy autorów raportu, mają duży wpływ na rzetelność takiego opracowania a przez to na jego odbiór przez społeczność lokalną i podmioty posiadające interes prawny w wyniku toczącego się postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Niezbędną, z punktu widzenia wartości merytorycznej raportu, jest wizja lokalna w celu zweryfikowania aktualności informacji zawartych w aktach prawa miejscowego oraz podkładach kartograficznych. Autorzy raportów, w celu sporządzenia części graficznej, korzystają z podkładów kartograficznych dostępnych w zasobach organów lub właściwych kartograficznych portali internetowych. Badania terenowe pozwalają na zidentyfikowanie potencjalnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludności, których ustalenie nie jest możliwe podczas samej analizy dokumentów. Tylko podczas bezpośrednich badań można poznać

różnorodność biologiczną obszaru, na którym planowane jest przedsięwzięcie będące przedmiotem raportu. Aktualizacja zasobów geodezyjnych oraz aktów prawa miejscowego następuje z pewnym opóźnieniem, a w przypadku obszarów miejskich, procesy urbanizacyjne są bardziej dynamiczne, co powoduje, że powstawanie nowych budynków, a w związku z tym miejsc dostępnych dla ludności, nie zawsze jest odzwierciedlone w zasobach geodezyjnych i kartograficznych właściwych organów w chwili przystąpienia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Nałożenie rozkładów poziomów pól elektromagnetycznych na takie, nieaktualne materiały kartograficzne, spowodować może sytuację, gdy zasięgi tych pól będą mogły w rzeczywistości zachodzić na miejsca dostępne dla ludności lub budynki mieszkalne. Z tego względu obecność autora raportu, lub skorzystanie przez niego z aktualnej dokumentacji fotograficznej, jest istotne i może ustrzec przed koniecznością modyfikacji projektowanej instalacji.

Bezpośredni kontakt z mieszkańcami terenów sąsiednich w stosunku do planowanej lokalizacji przedsięwzięcia, może pozwolić na identyfikację stopnia zagrożenia potencjalnymi konfliktami społecznymi, o których była mowa wyżej.

Rzetelne przedstawienie i omówienie źródeł informacji wykorzystanych przez autorów do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko stanowi istotny element odbioru tego dokumentu zarówno przez organy administracji publicznej, które mają na jego podstawie rozstrzygnąć co do wyniku prowadzonego postępowania, jak i przez strony postępowania. Wiarygodność raportu może uchronić inwestora przed długotrwałym procesem odwoławczym, co, w przypadku szybko rozwijającej się technologii telekomunikacyjnej, może stanowić o zasadności kontynuowania inwestycji.

Efektem implementacji wyżej przywołanych przepisów do prawa krajowego jest art. 66 ust. 1 UiośU. Z uwagi na przedmiot niniejszej rozprawy, poszczególne punkty dotyczące informacji wymaganych w treści raportu o oddziaływaniu na środowisko, omówione zostaną pod kątem realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej¹¹⁴.

¹¹⁴ raport o oddziaływaniu stacji bazowej telefonii komórkowej na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę zagadnień wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać:

1) opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności: a) charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania, tym w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 16 pkt 34 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, b) główne cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych, c) przewidywane rodzaje i ilości emisji, w tym odpadów, wynikające z funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia, d) informacje o różnorodności biologicznej, wykorzystywaniu zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powierzchni ziemi, e) informacje o zapotrzebowaniu na energię i jej zużyciu, f) informacje o pracach rozbiórkowych dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, g) ocenione w oparciu o wiedzę naukową ryzyko wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, przy uwzględnieniu używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyko związane ze zmianą klimatu;

W kwestiach poruszanych w wyżej przywołanym pkt 1, w odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej, informacje podawane przez inwestora, powinny zawierać dane dotyczące lokalizacji (adres, nr działki, współrzędne geograficzne), dostępu komunikacyjnego w postaci dróg publicznych, rodzaj i skalę przedsięwzięcia, przez którą rozumie się skalę ingerencji w otoczenie przez realizację zamierzonego przedsięwzięcia. Istotne znaczenie ma również rodzaj konstrukcji wsporczej dla urządzeń wchodzących w skład stacji bazowej, czyli informację o tym jak wysoki będzie to obiekt, w jaki sposób będzie związany z gruntem (czy będzie to wolnostojąca wieża posadowiona na fundamentach, przenośny wolnostojący maszt antenowy czy konstrukcje wsporcze posadowione na elementach konstrukcyjnych innych budowli), jakie są gabaryty obiektów budowlanych, w których przewiduje się umieszczenie takich urządzeń jak siłownia, szafy sprzętowe z panelem transmisyjnym radiolinii czy szafa sprzętowa z modułami systemowymi. Istotnym pozostaje również sposób i miejsce zamontowania elementów emitujących pola elektromagnetyczne w postaci anten oraz opis technologii, jaka zostanie zastosowana w ramach danej instalacji.

W zakresie głównych cech charakterystycznych procesów produkcyjnych oraz przewidywanych rodzajów i wielkości emisji wynikających z funkcjonowania stacji bazowej, jest emitowanie pól elektromagnetycznych w częstotliwościach z zakresu promieniowania niejonizującego, a wielkość emisji określana jest za pomocą zastępczej mocy promieniowanej izotropowo emitowanej z anten projektowanej instalacji. Uwzględniając powyższe cechy stacji bazowej należy przedstawić opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹⁵ oraz korytarzy ekologicznych w rozumieniu tej ustawy oraz właściwości hydromorfologicznych, fizykochemicznych, biologicznych i chemicznych wód. W raporcie powinny znaleźć się również wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, przez którą rozumie się zbiór badań terenowych przeprowadzonych na potrzeby scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego, jeżeli została przeprowadzona, wraz z opisem zastosowanej metodyki. Wyniki tej inwentaryzacji wraz z opisem metodyki stanowią załącznik do raportu. Wskazać należy także inne dane, na podstawie których dokonano opisu elementów przyrodniczych.

¹¹⁵ T. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 650 ze zm.

Biorąc pod uwagę konieczność przeprowadzenia uzgodnień z właściwym konserwatorem zabytków, istotnym jest również opis istniejących w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane.

Niezbędnym elementem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko są również informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, dla których wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem.

W praktyce dotyczącej lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej, oddziaływaniem, o którym mowa wyżej, jest emisja pól elektromagnetycznych, w związku z tym, informacja ta powinna zawierać parametry innych źródeł pól elektromagnetycznych, znajdujących się w takiej odległości, że ich oddziaływanie może podlegać kumulacji w stopniu istotnym dla rozpatrywanego oddziaływania. Zagadnienie zmiany istotnej w instalacji zostanie szerzej omówione w dalszej części niniejszej pracy, podejmującej temat zgłaszania instalacji będących źródłem pól elektromagnetycznych przed właściwymi organami.

Raport powinien być uzupełniony o opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia przedsięwzięcia, uwzględniający dostępne informacje o środowisku oraz wiedzę naukową. W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej niepodjęcie przedsięwzięcia wiąże się z nie występowaniem w wolnej przestrzeni pól elektromagnetycznych emitowanych przez anteny planowanej instalacji.

Z punktu widzenia oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko istotne znaczenie ma opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, jak również racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Wariantowość planowanego przedsięwzięcia należy również rozpatrzyć dla tzw. opcji zerowej polegającej na tym, że inwestor odstąpi od realizacji inwestycji. Wskutek wyboru tego rozwiązania abonenci zostaną pozbawieni możliwości skorzystania z nowoprojektowanych na danym obszarze

usług, bądź, w przypadku planowanej modernizacji instalacji spowodowanej słabą jakością sygnału, zostaną pozbawieni możliwości poprawy dostarczanych usług łączności bezprzewodowej.

Jak pokazuje praktyka, biorąc pod uwagę racjonalność technologiczną, proponowane rozwiązania zazwyczaj stanowią najkorzystniejszy wariant dla środowiska. Należy mieć na uwadze, że moc promieniowana z urządzenia końcowego abonenta, jakim jest telefon komórkowy czy modem dostępu do bezprzewodowego internetu, uzależniona jest od odległości do najbliższej stacji bazowej. Sam fakt budowy takiej stacji w pobliżu spowoduje, że urządzenia, które służą na co dzień ludności przebywającej w danym obszarze, emitowały będą pola elektromagnetyczne o mniejszej mocy, przez co zmniejszy ich oddziaływanie na użytkowników. Określić należy także przewidywane oddziaływanie analizowanych wariantów na środowisko, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i katastrofy naturalnej i budowlanej, na klimat, w tym emisje gazów cieplarnianych i oddziaływania istotne z punktu widzenia dostosowania do zmian klimatu, a także możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, także wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

Poważna awaria przemysłowa, katastrofa budowlana bądź naturalna, w odniesieniu do stacji bazowej telefonii komórkowej oznaczać będzie zaprzestanie jej eksploatacji a przez to brak emisji pól elektromagnetycznych. Nauka nie odnotowała dotąd żadnego wpływu stacji bazowej na zmiany klimatu.

Po przedstawieniu i omówieniu poszczególnych wariantów realizacji przedsięwzięcia dokonać należy porównania oddziaływań analizowanych wariantów na ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze, powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz, dobra materialne, zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków, formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹⁶, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, elementy wymienione w art. 68 ust. 2 pkt

¹¹⁶ Są to: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

2 lit. b¹¹⁷, jeżeli zostały uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub jeżeli są wymagane przez właściwy organ, oraz wzajemne oddziaływanie między wymienionymi elementami.

Omówienie wariantów realizowanego przedsięwzięcia zakończone powinno być uzasadnieniem proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, z uwzględnieniem informacji, o których mowa wyżej, jak również opisem metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko wynikające z istnienia przedsięwzięcia, wykorzystywania zasobów środowiska oraz emisji.

W zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludności przed polami elektromagnetycznymi, obowiązuje rozporządzenie DpemR, zgodnie z którym określa się dopuszczalne wartości parametrów fizycznych, które nie powinny być przekroczone w miejscach dostępnych dla ludności. W celu przypomnienia, wartości parametrów, o których mowa wyżej kształtują się według poniższych zależności:

Parametr fizyczny Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego		Składowa elektryczna E (V/m)	Składowa magnetyczna H (A/m)	Gęstość mocy S (W/m ²)
lp.	1	2	3	4
1	0 Hz	10000	2500	ND
2	od 0 Hz do 0,5 Hz	ND	2500	ND
3	od 0,5 Hz do 50 Hz	10000	60	ND
4	od 0,05 kHz do 1 kHz	ND	3 / f	ND
5	od 1 kHz do 3 kHz	250 / f	5	ND
6	od 3 kHz do 150 kHz	87	5	ND
7	od 0,15 MHz do 1 MHz	87	0,73 / f	ND
8	od 1 MHz do 10 MHz	87 / f ^{0,5}	0,73 / f	ND
9	od 10 MHz do 400 MHz	28	0,073	2
10	od 400 MHz do 2000 MHz	1,375 × f ^{0,5}	0,0037 × f ^{0,5}	f / 200
11	od 2 GHz do 300 GHz	61	0,16	10

Gdzie:

f- wartość częstotliwości pola elektromagnetycznego z tego samego wiersza kolumny „Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego”

ND- nie dotyczy.

¹¹⁷ Organ, określając zakres raportu, może wskazać zakres i szczegółowość wymaganych danych pozwalających scharakteryzować przedsięwzięcie, rodzaje oddziaływań oraz elementy środowiska wymagające szczegółowej analizy.

W przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej, głównym źródłem energii elektromagnetycznej wypromieniowanej do otoczenia są anteny nadawcze. Urządzenia nadawcze i tory antenowe są ekranowane i praktycznie nie stanowią istotnego źródła pól elektromagnetycznych do środowiska o poziomach mierzalnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Jak wskazano w rozdziale 1.3 do prognozowania zasięgów pól elektromagnetycznych wokół anten, o poziomach wyższych od dopuszczalnych ww. przepisami, stosuje się, co do zasady, zależności opisujące model fali kulistej. Na ponowne podkreślenie zasługuje fakt, iż taki model pozwala na dobre oszacowanie gęstości mocy w polu dalekim, lecz daje wyraźne przeszacowanie w wartości gęstości mocy w polu bliskim anteny, co, z punktu widzenia ochrony środowiska, jest korzystne, gdyż zwiększa margines bezpieczeństwa w polu bliskim.

Do wykonania obliczeń stosuje się wzór na gęstość mocy w modelu fali kulistej z uwzględnieniem funkcji tłumienia w zależności od kąta odchylenia od osi głównej wiązki:

$$S = \frac{P_{EIRP}}{4\pi d^2} \times F(\Theta) \text{ [W/m}^2\text{]}$$

Gdzie:

S – gęstość mocy promieniowania [W/m²]

P_{EIRP} – równoważna moc promieniowana izotropowo [W]

$F(\Theta)$ – funkcja tłumienia gęstości mocy pola elektromagnetycznego przy zmianie kąta odchylenia od kierunku maksymalnego promieniowania w płaszczyźnie pionowej oraz poziomej

d – odległość od anteny [m]

Po przekształceniu powyższego równania otrzymuje się zależność pozwalającą wyznaczyć zasięgi oddziaływania pól elektromagnetycznych dla zadanej wartości średniej gęstości mocy:

$$d = \sqrt{\frac{P_{EIRP} \cdot F(\Theta)}{4 \cdot \pi \cdot S}} \text{ [m]}$$

Jeżeli w środowisku występują pola elektromagnetyczne w różnych zakresach częstotliwości, sprawdzenia dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych można dokonać poprzez odniesienie gęstości mocy do wartości wskaźnikowych. Dla zakresów częstotliwości od 100 kHz do 300 GHz stosuje się zależność:

$$W = \sum_i \frac{S(f_i)}{S_{gr}(f_i)}$$

Gdzie:

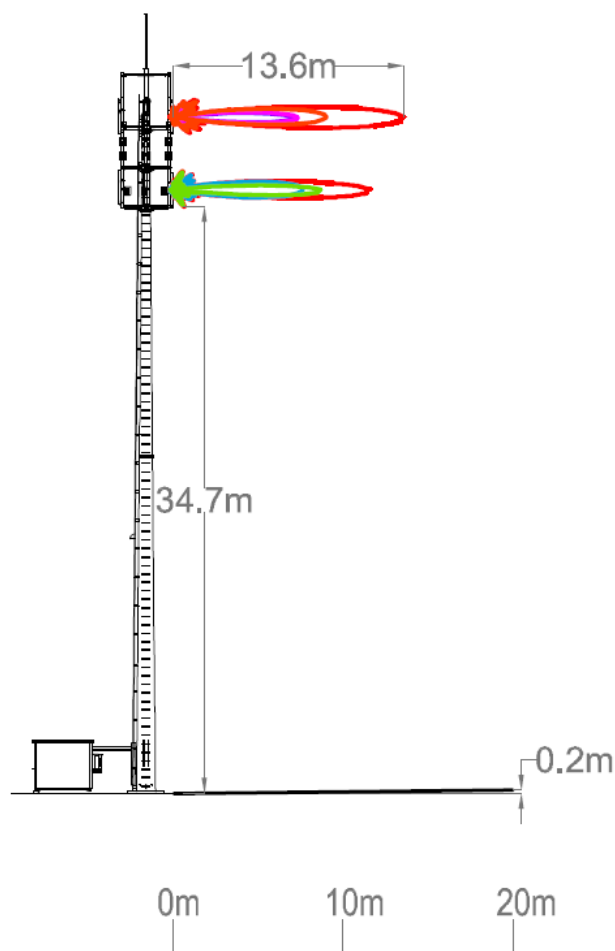
S_{gr} – graniczna gęstość mocy pola W/m^2 wg rozporządzenia DpemR, określona dla wskazanych tam częstotliwości f_i (Hz).

W kontekście omówionych wyżej obliczeń zamieścić należy opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, wraz z oceną ich skuteczności odpowiednio na etapach realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia;

Z punktu widzenia takiego przedsięwzięcia jak stacja bazowa telefonii komórkowej, realizacja obowiązku określonego wyżej sprowadza się do zapewnienia, że zastosowane urządzenia są najnowocześniejszymi z dostępnych na rynku w danym momencie i spełniać będą one najbardziej rygorystyczne wymagania bezpieczeństwa i kompatybilności elektromagnetycznej, przewidziane dla tego rodzaju urządzeń.

Jeżeli planowane przedsięwzięcie jest związane z użyciem instalacji, należy przeprowadzić porównanie proponowanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 ustawy PośU, jak również odnieść się do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia. Należy wskazać, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w ustawie PośU, oraz określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich; nie dotyczy to przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie drogi oraz przedsięwzięć polegających na budowie lub przebudowie linii kolejowej lub lotniska użytku publicznego, jak również zamieścić przedstawienie powyższych zagadnień w formie graficznej.

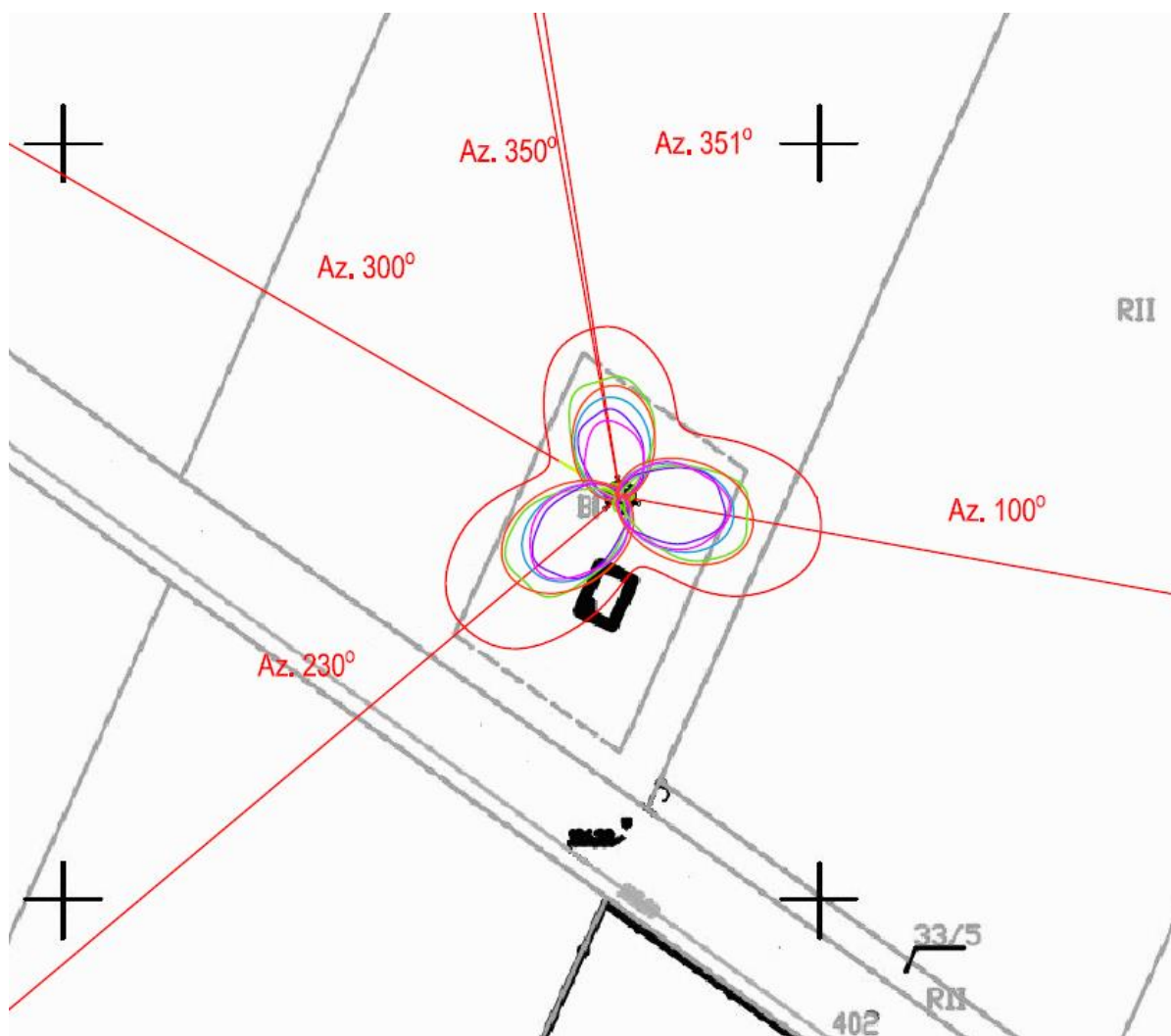
Wyniki obliczeń rozkładów pól elektromagnetycznych, dokonanych według zależności wskazanych dla wyżej omówionego punktu 8, najczęściej przedstawia się w formie rysunków takich rozkładów, obrazujących wyniki tych obliczeń. Poniżej przykładowa prezentacja graficzna:



Źródło – obliczenia własne autora

Prezentacji omawianych wyżej zagadnień należy dokonać w formie kartograficznej w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczegółowości analizowanych w raporcie zagadnień oraz umożliwiającą kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wynikami analiz, o których mowa w wyżej przywołanym przepisie, w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej, są wyniki obliczeń, o których mowa przy okazji omawiania punktu 8, przedstawione w formie graficznej na podkładzie kartograficznym, pozwalającym na prezentację powyższych zależności. Poniżej przykładowa prezentacja graficzna takich analiz w rzucie pionowym:



Źródło – obliczenia własne autora

Niezwykle istotnym jest przeprowadzenie analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem.

Kwestia potencjalnych konfliktów społecznych związanych z lokalizacją i budową takiego obiektu jak stacja bazowa telefonii komórkowej, to zagadnienie bardzo złożone i zawsze wymaga indywidualnego ujęcia, dla każdego przedsięwzięcia. Wynika to z wielu czynników, które mogą mieć wpływ na wystąpienie oraz skalę takich konfliktów, do których zaliczyć można stopień urbanizacji obszaru objętego, planowanym przedsięwzięciem, poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego na przedmiotowym terenie, świadomości społeczności lokalnej w kwestii zasad propagacji fal elektromagnetycznych, ich natury oraz stopnia oddziaływania na organizmy żywe, czy znajomości przepisów i procedur dotyczących kontroli powykonawczej, charakterystycznych dla tego rodzaju instalacji, a które stanowią gwarancję dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych

w miejscach dostępnych dla ludności. Rzetelna analiza przewidywanych konfliktów społecznych w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej wymaga dogłębnych badań w ww. obszarach i zawsze obarczona jest błędem wynikającym z niedostatecznego rozeznania powyższych kwestii na etapie projektowania instalacji.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien również zawierać przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, oraz informacje o dostępnych wynikach innego monitoringu, które mogą mieć znaczenie dla ustalenia obowiązków w tym zakresie;

Ponieważ jedynym czynnikiem oddziałującym na otoczenie, w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej, jest emisja pól elektromagnetycznych, źródłem obowiązku, o którym mowa w wyżej przywołanym przepisie jest art. 122a ustawy PośU, który stanowi, że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacją elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku bezpośrednio przed rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia, każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie, jak również każdorazowo w przypadku zmiany istniejącego zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji lub urządzenia – na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła ta zmiana.

Powyższa informacja powinna zostać zawarta w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, w celu realizacji obowiązku wynikającego z wyżej przywołanego przepisu ustawy UiośU. W tym miejscu warto wspomnieć, że, w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, ustawodawca wprowadził do art. 122a ustawy PośU, ust. 1b, w brzmieniu: w przypadku wprowadzenia na części albo na całym terytorium

Rzeczypospolitej polskiej stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., lub stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹¹⁸, pomiarów, o których mowa w ust. 1, nie przeprowadza się w lokalach mieszkalnych oraz lokalach użytkowych zlokalizowanych na terytorium objętym stanem nadzwyczajnym, stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii. Kwestia powyższa zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszej pracy.

Wskazanie trudności wynikających z niedostatku techniki lub luk we współczesnej wiedzy, jakie napotkano, opracowując raport oraz streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie, w odniesieniu do każdego elementu raportu są niezwykle istotnymi elementami, z punktu widzenia przywołanych wcześniej potencjalnych konfliktów społecznych. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem dostępnym dla wszystkich zainteresowanych. Jasne i nie budzące wątpliwości przedstawienie tak skomplikowanych zagadnień jak propagacja fal elektromagnetycznych czy oddziaływanie promieniowania niejonizującego na organizmy żywe w tym dokumencie może w dużej mierze złagodzić potencjalne negatywne nastawienie społeczności lokalnej, której dotyczy prowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Rozwianie możliwie jak największej ilości wątpliwości w samej dokumentacji projektowej, do której zalicza się raport o oddziaływaniu na środowisko, pozwolić może na łatwiejszy przebieg dalszych możliwych konsultacji społecznych, i w efekcie, doprowadzić do pozytywnego rozstrzygnięcia tych kwestii.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia powinien być opatrzony podpisem autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz daty sporządzenia raportu, zawierać oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 UiośU, stanowiące załącznik do raportu¹¹⁹, jak również źródła informacji stanowiące podstawę do sporządzenia raportu.

¹¹⁸ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1284 ze zm.

¹¹⁹ Obowiązek ten dotyczy kwalifikacji jakie powinien spełniać autor raportu o oddziaływaniu na środowisko: Autorem prognozy oddziaływania na środowisko, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która: 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria

Z uwagi na fakt, że ustawodawca, w art. 66 ustawy UiośU, określił formalne wymogi co do zawartości raportu uwzględniając większość znanych rodzajów przedsięwzięć, nie wszystkie one odnoszą się *sensu stricto* do instalacji telekomunikacyjnych, a do stacji bazowych telefonii komórkowej w szczególności. Z tego powodu autor, w niniejszej pracy, ogranicza się jedynie do skomentowania tych przepisów, które dotyczą przedmiotowych obiektów i są istotne z punktu widzenia analizy potencjalnych zagrożeń dla środowiska.

Dodatkowo, w przypadku stwierdzenia, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać także dane pozwalające na ustalenie braku rozwiązań alternatywnych oraz informacje pozwalające na ustalenie, czy wymogi nadrzędnego interesu publicznego przemawiają za realizacją przedsięwzięcia. Ten punkt raportu wynika z faktu, że obszary europejskiej sieci Natura 2000 zostały objęte szczególną troską nie tylko na gruncie prawa krajowego, ale przede wszystkim unijnego. Wszelka potencjalna ingerencja zewnętrzna w integralność tych obszarów jest przedmiotem wnikliwych analiz pod kątem rozmiarów tej ingerencji, a przede wszystkim pod kątem jej konieczności. Z tego powodu, w przypadku potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, należy gruntownie uzasadnić konieczność planowanej inwestycji oraz fakt wyboru konkretnego wariantu technologicznego z równoczesnym wykazaniem braku uzasadnienia dla zastosowania innego rozwiązania.

Z uwagi na specyfikę eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej, przejawiającej w tym, że jej potencjalne oddziaływanie rozprzestrzenia się w wolnej przestrzeni na znacznych wysokościach nad poziomem terenu, co do zasady nie dochodzi do sytuacji by jej oddziaływanie powodowało konieczność wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania.

Finalnie raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji. W raporcie należy więc uwzględnić wszelkie negatywne oddziaływania, jakie mogą powstać na etapie budowy konstrukcji wsporczych bądź montażu urządzeń nadawczo odbiorczych. Uciążliwości związane z tym etapem podobne są do budowy każdego innego obiektu budowlanego, z pewnymi odstępstwami uwarunkowanymi rodzajem realizowanego obiektu.

środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko.

Znaczenie ma bowiem czy jest to wysoka wieża telekomunikacyjna posadowiona na fundamentach i wymagająca na etapie budowy wykorzystania ciężkich maszyn budowlanych, czy jest to montaż samych urządzeń nadawczo-odbiorczych w istniejących szafach sprzętowych, czy montaż anten na już istniejących konstrukcjach wsporczych.

Oddziaływanie na środowisko podczas etapu eksploatacji lub użytkowania takiego obiektu jak stacja bazowa telefonii komórkowej, w przeważającej części opiera się na emisji pól elektromagnetycznych, i co do zasady stanowi główną część analizy oddziaływania dokonywanej w ramach sporządzania raportu co zostało omówione wyżej.

Oddziaływanie przedmiotowych obiektów na etapie likwidacji, jest analogiczne do oddziaływania na etapie realizacji przedsięwzięcia, niemniej oddziaływanie obiektu na wszystkich wyżej wskazanych etapach funkcjonowania przedsięwzięcia powinno zostać uwzględnione w raporcie, gdyż każdy obiekt może charakteryzować się innymi warunkami budowlanymi, każdy z nich różni się lokalizacją, a przez to warunkami środowiskowymi otoczenia, dlatego w raporcie oddziaływania te powinny być poddane każdorazowo indywidualnej analizie.

Raport o oddziaływaniu na środowisko powinien uwzględniać informacje o środowisku wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, istotne z punktu widzenia danego przedsięwzięcia.

Jak stanowi art. 46 ustawy UiośU, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty, m.in.: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego (...). Wszystkie dokumenty i akty prawa miejscowego, wymienione w przywołanym przepisie, stanowią swego rodzaju szkielet szeroko pojętej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów, których dotyczą. W nich zostały zawarte plany i oczekiwania społeczności lokalnych względem zagospodarowania przestrzennego terenów im najbliższych. Każda nowa inwestycja na danym terenie powinna być zgodna z założeniami przyjętymi w ich treści, stąd konieczność uwzględnienia, w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, informacji w nich zawartych. Ponieważ stanowią one swego rodzaju ramy, w których każdy inwestor powinien zawrzeć swoje przedsięwzięcie, ich postanowienia mogą mieć istotny wpływ na kształt i rozmiar potencjalnej inwestycji. Z tego powodu ważnym jest odniesienie się do treści tych dokumentów w ramach sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko.

2.7. Karta informacyjna przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000

Postępowanie, w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 przeprowadza się, jeżeli taki obowiązek został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 UiośU. Zgodnie z art. 96 ust. 3 pkt 2 UiośU, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a, oraz do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, uzna, że przedsięwzięcie, inne niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska karty informacyjnej przedsięwzięcia.

W przypadku takiego przedsięwzięcia jak stacja bazowa telefonii komórkowej, podmiotem inicjującym wszczęcie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko był inwestor. Podstawowym dokumentem pozwalającym właściwym organom na ustalenie czy dane przedsięwzięcie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko czy nie, oraz określenie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko jest karta informacyjna przedsięwzięcia. W podrozdziale niniejszym skomentowane zostaną jedynie te punkty karty informacyjnej, które wymagają specyficznego opisu ze względu na charakter takiego obiektu jak stacja bazowa telefonii komórkowej.

Zawartość karty informacyjnej przedsięwzięcia ustawodawca określił w art. 62a. ust. 1 UiośU, który stanowi, że karta informacyjna przedsięwzięcia powinna zawierać podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu, umożliwiające analizę kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1, lub określenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 69.

Do takich informacji zaliczyć należy w szczególności rodzaj, cechy, skalę i usytuowanie przedsięwzięcia. W ramach tego punktu podane powinny być dane inwestora / operatora, adres planowanej lokalizacji stacji bazowej, jej współrzędne geograficzne. Opis powinien zawierać informacje o dostępie komunikacyjnym, rodzaju projektowanej konstrukcji (wieża wolnostojąca, maszt antenowy na ruchomej platformie, dachu itp.). Należy zawrzeć ogólny opis instalacji, gabaryty obiektów budowlanych planowanych do realizacji w ramach przedsięwzięcia (miejsce posadowienia takich urządzeń jak siłownia, szafy sprzętowe z panelami transmisyjnymi i modułami systemowymi), ewentualny opis wykonania

dróg dojazdowych do obiektu, czy ogrodzenia. Określić należy powierzchnię zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowy sposób ich wykorzystywania i pokrycie nieruchomości szatą roślinną.

W ramach informacji odnośnie rodzaju technologii zazwyczaj wskazuje się dane anten projektowanych przez operatora w postaci ogólnego zestawienia¹²⁰:

Parametry anten sektorowych

Sektor	Nr anteny	Antena	Pasmo [MHz]	Azymut [°]	EIRP na pasmo [W]	EIRP na antenę [W]	tilt min/max [°]	wys. zawieszenia (śr. el. ant.) [m]
S1	1	AS1	800	15	1521	4997	0/13	49
			900		3476		0/13	
S2	2	AS1	800	110	1521	4997	0/13	49
			900		3476		0/13	
S3	3	AS1	800	195	1521	4997	0/13	49
			900		3476		0/13	
S4	4	AS1	800	275	1521	4997	0/13	49
			900		3476		0/13	

Parametry anten radioliniowych

L.p.	Azymut*	Antena	Pasmo	Średnica anteny	wys. środka elektrycznego anteny	Maks. EIRP
	[°]		[GHz]	[m]	[m]	[W]
1	99	R1	8-38	0,6	45,5	9550
2	146	R2	8-38	0,6	46	11749
3	286	R3	8-38	0,6	45,5	9550
4	286	R4	13-38	0,3	46	3549
5	332	R5	8-38	0,6	46	11749

Omówić należy ewentualne warianty przedsięwzięcia, przy czym w przypadku drogi transeuropejskiej sieci drogowej każdy z analizowanych wariantów drogi musi być dopuszczalny pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego,

W ramach wariantowania przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej, w praktyce analizuje się wariant najkorzystniejszy dla środowiska, obejmujący wszystkie obowiązujące normy techniczne oraz wynikające z aktów prawnych, a także wariant polegający na budowie instalacji w innej lokalizacji.

Należy zgodzić się z J. Śliwą¹²¹, która wskazuje, że opis wymaganych ustawą wariantów jest ważny, buduje to bowiem siatkę porównawczą, na gruncie której właściwy organ weryfikuje proponowany wariant, który z kolei może (ale nie musi) być zaakceptowany przez organ.

¹²⁰ Przykładowe parametry anten stacji bazowej telefonii komórkowej planowanej do realizacji przez operatora Orange Polska S.A., nr 61625/95750, w miejscowości Wilkowo,

¹²¹ J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, Samorząd Terytorialny 9/2015, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 28

Określić należy także przewidywaną ilość wykorzystywanej wody, surowców, materiałów, paliw oraz energii. W przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej informacje w tym zakresie, na tym etapie, są jedynie szacunkowe i wynikają zarówno z przyjętej technologii, jak i wstępnych założeń projektowych, natomiast szczegółowe dane na ten temat zawarte zostaną w projektach budowlanych w zakresie konkretnej branży.

Rozwiązania chroniące środowisko stanowią również obligatoryjny element w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, i analizuje się je, co do zasady, w zakresie etapu realizacji przedsięwzięcia oraz etapu eksploatacji. Na etapie realizacji, takimi rozwiązaniami mogą być na przykład: montaż gotowych elementów konstrukcyjnych bez konieczności spawania na miejscu, kilkugodzinny system pracy pracowników, brak konieczności budowy stacjonarnego zaplecza sanitarno-higienicznego, nie wykonywanie prac po zmroku, co ogranicza hałas i redukuje konieczność wykorzystania oświetlenia sztucznego mogących mieć negatywny wpływ na okoliczną faunę.

Na etapie eksploatacji, w zasadzie, jedyną formą oddziaływania jest emisja pola elektromagnetycznego. W tym punkcie informacja ogranicza się do informacji, że moc emitowana z anten regulowana jest automatycznie do minimalnego poziomu wymaganego do obsługi danych abonentów, w związku z czym nie występuje emisja do środowiska zbędnej energii. Ponieważ w ramach różnych instalacji radiokomunikacyjnych wykorzystywane mogą być różne warianty technologiczne, może zaistnieć odstępstwo od wyżej przytoczonych zasad. W takim przypadku należy wskazać rozwiązania chroniące środowisko adekwatne do wykorzystanej technologii.

Kolejnym zagadnieniem, który należy omówić w karcie informacyjnej są rodzaje i przewidywane ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko. Informacje odnoszące się do niniejszego punktu powinny zostać przedstawione w analogiczny sposób jak w przypadku punktów 8 i 13 w zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Powinny zatem zostać przedstawione parametry technologiczne instalacji, omówione sposoby obliczania prognozowanych zasięgów stref pól elektromagnetycznych o wartościach przekraczających dopuszczalne, określone przepisami odrębnymi, a także wyniki tych obliczeń powinny zostać zaprezentowane w formie graficznej.

Informacja dotycząca tego aspektu powinna zawierać również wyszczególnienie rodzajów i ilościach odpadów (np. ścinki kabli czy pozostałości po mocowaniu łącz

na etapie budowy stacji), emisji hałasu (co do zasady, na etapie eksploatacji, ta ogranicza się do pracy urządzeń klimatyzacyjnych).

Karta informacyjna przedsięwzięcia powinna zawierać także informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz korytarzach ekologicznych, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, wpływie planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem, ryzyku wystąpienia poważnej awarii lub katastrofy naturalnej i budowlanej, przewidywanych ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów oraz ich wpływie na środowisko, pracach rozbiórkowych dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z uwzględnieniem dostępnych wyników innych ocen wpływu na środowisko przeprowadzonych na podstawie odrębnych przepisów.

2.8. Rozstrzygnięcie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Podstawową formę zakończenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która, zgodnie z art. 71 ust. 1 UiośU, określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

Celem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie możliwych negatywnych skutków dla środowiska związanych z realizacją przedsięwzięć. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej to postępowanie złożone, wieloetapowe, wymagające aktywności zarówno samego podmiotu planującego realizację przedsięwzięcia, jak i lokalnej społeczności. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest dla inwestora co do zasady jednym z pierwszych etapów przygotowania planowanej inwestycji i odgrywa ono bardzo istotną rolę, wpływa bowiem nie tylko na uwarunkowania w zakresie jej lokalizacji czy charakterystyki, ale przede wszystkim przesądza o samej

możliwości jej realizacji.¹²² Ocena oddziaływania na środowisko jest etapem prowadzącym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwala organowi zorientować się, jakie ewentualne zagrożenia dla środowiska mogą wystąpić.¹²³

Słusznie podnosi A. Wilk-Ilewicz, iż jakkolwiek postępowanie o wydanie decyzji środowiskowej jest wszczynane na wniosek, to może on być skutecznie złożony, wówczas gdy z przepisów prawa wynika potrzeba przeprowadzenia postępowania środowiskowego i wydania decyzji środowiskowej.¹²⁴

Warto, za K. Gruszeckim, zauważyć, że z punktu widzenia zarówno organów administracji zobowiązanych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i podmiotów zainteresowanych realizacją konkretnych przedsięwzięć, bardzo ważnym zagadnieniem jest prawidłowe ustalenie sytuacji, w których wymagane jest uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (w tym zakresie zob. także uwagi w komentarzu art. 59 ustawy). Mając świadomość tego problemu, ustawodawca w art. 71 ustawy wskazał, realizacja jakiego rodzaju przedsięwzięć będzie musiała zostać poprzedzona wydaniem takiej decyzji.¹²⁵ Zgodnie z art. 71 ust. 2 uzyskanie tej decyzji jest wymagane dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania niniejszego rozdziału nie sposób nie zauważyć, że w przypadku realizacji przedsięwzięcia jakim jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej w zasadzie nie zachodziła konieczność zarówno przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jak również nawet wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. W przypadku instalacji na obiektach wieżowych zlokalizowanych w odległości rzędu kilkudziesięciu / kilkuset metrów od miejsc dostępnych dla ludności sytuacja ta nie stanowi

¹²² D. Dragan, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, ZNSA 2019, nr 2, s. 36-50. <https://sip.lex.pl/#/publication/151350037/dragan-dagmara-charakter-prawny-decyzji-o-srodowiskowych-uwarunkowaniach-realizacji-przedsiwziecia?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-07-11 15:15)

¹²³ B. Rakoczy [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 71. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587540075/337515/rakoczy-bartosz-ustawa-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie-udziale...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-07-11 15:31)

¹²⁴ A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, ZNSA 2015, nr 4, s. 52-80. <https://sip.lex.pl/#/publication/151260428/wilk-ilewicz-agnieszka-decyzja-o-srodowiskowych-uwarunkowaniach-realizacji-przedsiwziecia-wedlug...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-07-11 15:25)

¹²⁵ K. Gruszecki [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. III, LEX/el. 2020, art. 71. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587245021/613979/gruszecki-krzysztof-komentarz-do-ustawy-o-udostepnianiu-informacji-o-srodowisku-i-jego-ochronie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-07-11 15:35)

zagrożenia dla dotrzymania standardów środowiskowych dla tych miejsc określonych. Inaczej jednak zagadnienie to kształtuje się na obszarach o gęstej zabudowie mieszkaniowej, gdzie miejsca dostępne dla ludności mogą znajdować w mniejszych odległościach i na różnych wysokościach. Zachodziło bowiem ryzyko, iż inwestorzy, chcąc uniknąć niejednokrotnie czasochłonnego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, poprzedzającego wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia montażu, tak będą dobierać parametry instalacji by planowane przedsięwzięcie nie zostało zakwalifikowane do grupy przedsięwzięć, dla których wydanie decyzji środowiskowej jest obligatoryjne, a tym bardziej do takiej grupy, dla których konieczne mogło być przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Przypomnieć bowiem w tym miejscu należy, że, jak już wyżej wykazano, kwalifikacja taka następowała na podstawie przepisów PmzoR. Normy wyprowadzone z powyższych regulacji uzależniały zakwalifikowanie przedsięwzięcia do jednej z tych grup od występowania miejsc dostępnych dla ludności w określonej odległości od środka elektrycznego anteny. Odległość ta zobrazowana była natomiast pojedynczą linią wyprowadzoną z tego środka w określonym przez inwestora kierunku oraz z określonym przez niego nachyleniem. Parametry mogą zostać tak dobrane by linia ta omijała miejsca dostępne dla ludności w taki sposób by przedsięwzięcie dane nie zostawało zakwalifikowane do mogących zawsze ani potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W efekcie powyższego mogła zaistnieć sytuacja gdzie nie zostanie przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko ani nie zostaną określone środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia tam gdzie postępowania te przeprowadzone być powinny ze względu na możliwe oddziaływania podczas eksploatacji przedmiotowej instalacji.

W aktualnym stanie prawnym nie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej, niemniej w przypadku określonym w art. 97 ust. 1 UiośU, gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdzi obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, na podstawie art. 98 ust. 1, wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000. Regionalny dyrektor ochrony środowiska uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia, jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, lub, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcia może znacząco

negatywnie oddziaływać na ten obszar, i jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34¹²⁶ ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹²⁷. *A contrario*, zgodnie z art. 98 ust. 3 UiośU, jeżeli nie zachodzą wyżej przywołane przesłanki, a z oceny oddziaływania przedsięwzięcia wynika, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, regionalny dyrektor ochrony środowiska odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

W tym miejscu należy podkreślić fakt, iż obowiązek dotrzymania dopuszczalnych wartości pól elektromagnetycznych wynika z odrębnych przepisów, a kontrola dopełnienia tego obowiązku następuje na kilku etapach, które zostaną omówione w dalszej części pracy¹²⁸. Niemniej kwestia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku nie jest jedynym zagadnieniem, które rozpatrywane i analizowane jest w ramach postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Do innych aspektów, które potrafią przysparzać kłopotów na etapie budowy i eksploatacji obiektu jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej zaliczyć można również hałas emitowany przez urządzenia klimatyzacyjne urządzeń nadawczych, czy kwestie wpływu na stosunki wodne wód gruntowych przy budowie dużych obiektów zwanych transmisyjnymi punktami węzłowymi. W przypadku stwierdzenia braku podstaw do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz w przypadku stwierdzenia braku podstaw do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zagadnienia te pozostają nie rozpoznane. Należy się zatem zastanowić, czy aktualne regulacje w tym zakresie dają właściwy zakres ochrony praw obywateli wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i z zasady prewencji.

¹²⁶ Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

¹²⁷ T. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916

¹²⁸ Zgodnie z dyspozycją art. 122a ust. 1 PośU, prowadzący instalację oraz użytkownik instalacji będącej źródłem pól elektromagnetycznych są obowiązani dokonać pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku: 1) bezpośrednio przed rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia; 2) każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie; 3) każdorazowo w przypadku zmiany istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji lub urządzenia – na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła ta zmiana.

Ponadto kontrola następcza poziomów pól elektromagnetycznych jest wykonywana przez organy nadzoru jak inspektor sanitarno-epidemiologiczny oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska – są to kontrole dwójakiego charakteru – planowe lub skargowe (interwencyjne).

2.9. Oddziaływanie stacji bazowej telefonii komórkowej na obszary Natura 2000.

W poprzedniej części niniejszego rozdziału omówione zostały aspekty oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 stacji bazowej telefonii komórkowej z punktu widzenia proceduralnego. Odrębnym zagadnieniem jest realne oddziaływanie takich obiektów.

Ochronę najbardziej zagrożonych gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych zapewnia się w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Sieć ta obejmuje obszary specjalnej ochrony tworzone na podstawie tzw. dyrektywy ptasiej¹²⁹, dla ochrony siedlisk ptaków, oraz specjalne obszary ochrony tworzone dla ochrony siedlisk gatunków roślin i zwierząt (za wyjątkiem ptaków), tzw. dyrektywy siedliskowej¹³⁰. Jak stanowi art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej, dla specjalnych obszarów ochrony Państwa Członkowskie tworzą konieczne środki obejmujące odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów, bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych. Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Z kolei art. 2 dyrektywy ptasiej stanowi, iż Państwa Członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zachowania populacji gatunków określonych w art. 1 na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu¹³¹.

Kwestię oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej na wymienione wyżej obszary należy rozpatrywać z punktu widzenia przedmiotu ich ochrony. Z uwagi na wartości przyrodnicze chronione obiema formami ochrony operatorzy starają się unikać lokalizacji swoich obiektów na tych obszarach. Przedsięwzięcia takie stanowią rzadkość i są realizowane w precyzyjnie dobranych miejscach, tak aby nie wpływać negatywnie na przedmiot ochrony. Mimo, iż, z technologicznego punktu widzenia, głównym oddziaływaniem stacji bazowej jest

¹²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. U. UE z 2010 r. nr L 20/7

¹³⁰ Dyrektywa Rady 92/43/EEG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

¹³¹ Art. 1 dyrektywy ptasiej stanowi, że dyrektywa odnosi się do ochrony wszystkich gatunków ptactwa występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. Dyrektywę stosuje się do ptactwa, jego jaj, gniazd i naturalnych siedlisk.

emisja pól elektromagnetycznych do środowiska, to dotychczasowa praktyka nie wykazała by aspekt ten wpływał negatywnie zarówno z punktu widzenia przedmiotu ochrony objętego dyrektywą siedliskową jak i ptasią. Nie zauważono negatywnego wpływu pól elektromagnetycznych emitowanych z urządzeń telekomunikacyjnych na stan siedlisk roślin i zwierząt wokół. Jeżeli wziąć pod uwagę ptaki to niejednokrotnie zdarza się, że budują one swoje gniazda na obiektach wieżowych. Przykład może stanowić wieża zlokalizowana w miejscowości Rościce w gminie Żary w województwie lubuskim¹³², na której swoje gniazdo zbudowała para rybołówów. W związku z tym faktem operator zdecydował się wprowadzić okres ochronny na tym obiekcie trwający od 1 lutego do 31 lipca, w trakcie którego dozwolone są jedynie prace w sytuacjach awaryjnych. Zakazane są jakiekolwiek prace inwestycyjne w tym okresie, aby nie zakłócać spokoju gniazdującej pary i jej potomstwu. Mimo, iż stacja nie znajduje się na obszarze Natura 2000 to jej przykład może stanowić potwierdzenie, że emisja pól elektromagnetycznych na poziomie standardowo pracujących obiektów tego typu nie stanowi uciążliwości dla ptactwa, a tym bardziej gatunków flory i fauny znajdujących na poziomie ziemi.

Z punktu widzenia dyrektywy siedliskowej i przedmiotu jej ochrony, oddziaływanie stacji bazowej nie ogranicza się jedynie do emisji pól elektromagnetycznych. Innym rodzajem oddziaływania jest budowa i jej wpływ na siedliska chronionych roślin i zwierząt. Z tego powodu prace takie wykonuje się jedynie w miejscach, w których rzadkie gatunki objęte obszarem ochronnym nie występują. Ma to na celu zachowanie ich stanu w nie pogorszonej formie oraz zachowanie integralności obszaru. Jak zauważa J. Engel, pod pojęciem integralność obszaru należy rozumieć utrzymywanie się właściwego stanu ochrony tych siedlisk przyrodniczych, populacji roślin i zwierząt oraz ich siedlisk, dla ochrony których obszar został wyznaczony. Na integralność obszaru składa się także zachowanie struktur i procesów ekologicznych, które są niezbędne dla trwałości i prawidłowego funkcjonowania siedlisk przyrodniczych oraz populacji roślin i zwierząt¹³³. Mimo iż właściwy stan i integralność obszaru donoszą się wyłącznie do siedlisk i gatunków, dla ochrony których obszar został wyznaczony, to nie można na ten aspekt patrzeć ściśle według tego kryterium. Należy mieć na uwadze, iż zachodzi ryzyko, kiedy dany gatunek nie będący bezpośrednio zagrożony realizacją danego przedsięwzięcia może ucierpieć ze względu na to, że budowa zniszczyła siedlisko innego gatunku (nie będącego przedmiotem ochrony), który z kolei

¹³² Stacja o numerze 61611 PZI_ZARY_ROSCICE

¹³³ J. Engel, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 21.

stanowił element łańcucha pokarmowego gatunku chronionego. Sytuacja taka może mieć poważny wpływ na populację gatunku, ze względu na który obszar chroniony został utworzony. Z tego powodu budowa stacji bazowych telefonii komórkowej, nie tylko na obszarach Natura 2000, ale również w ich pobliżu, powinna być poprzedzona rzetelną inwentaryzacją przyrodniczą, mającą na celu analizę wszystkich aspektów środowiskowych, nie tylko ściśle związanych z przedmiotem ochrony objętym danym obszarem Natura 2000, ale także takich, które mogą mieć na niego pośredni wpływ.

Mimo, iż nowelizacja PmzoR spowodowała spadek ilości postępowań w sprawie oceny oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowej na środowisko, to w przyszłości może wzrosnąć ilość postępowań w sprawie oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 z uwagi na ciągłe rozszerzanie się sieci obszarów chronionych oraz z uwagi na postęp technologiczny w dziedzinie telekomunikacji. Dostarczenie usług realizowanych za pośrednictwem standardu 5G, w niektórych miejscach wymaga zagęszczenia sieci, co może wywołać konieczność lokalizacji stacji bazowych na obszarach Natura 2000 lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie. W związku z powyższym, w trosce o zachowanie w nie pogorszonej formie zasobów naturalnych, na znaczeniu zyska rzetelne przygotowanie dokumentacji projektowej, inwentaryzacji przyrodniczej i raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

2.10. Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Źródeł przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko obowiązujących w polskim systemie prawa ochrony środowiska szukać należy w regulacjach prawa międzynarodowego i unijnego. Zagadnienia te zaczęto regulować już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W Planie Działań na Rzecz Środowiska i Rozwoju, przyjętym łącznie z Deklaracją Sztokholmską w 1972 r., w rekomendacji nr 97 (a) wskazano, iż program informacyjny służący szerzeniu wśród jednostek świadomości o problemach środowiskowych oraz zaznajamiania opinii publicznej o zasadach zarządzania i kontroli środowiska, powinien przewidywać środki stymulowania aktywnej partycypacji obywateli oraz środki służące zainteresowaniu i włączeniu organizacji pozarządowych w sprawy ochrony i rozwoju środowiska¹³⁴.

¹³⁴ Action Plan for the Human Environment, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, United Nations Publication, A/CONF.48/14/rev.1, New York 1973, s. 6.

Kolejnym przejawem dążenia do zwiększenia udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych Światowej Karty Przyrody w rezolucji z dnia 28 października 1982 r.¹³⁵, w której podniesiono, iż wszyscy, stosownie do prawa krajowego, powinni mieć możliwość uczestnictwa, indywidualnie albo łącznie z innymi osobami, w formułowaniu decyzji, które mają znaczenie w odniesieniu do środowiska oraz powinni mieć prawo do środków odwoławczych jeżeli ich środowisko doznaje szkody lub jest degradowane. Status oceny oddziaływania na środowisko, wykonywanej dla przedsięwzięć, które mogą znacząco niekorzystnie wpływać na środowisko, jako wewnętrznego instrumentu kontroli, ustanowiła natomiast Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju¹³⁶.

Za jeden z najdonioślejszych aktów prawa międzynarodowego regulujący zagadnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uznaje się konwencję z Aarhus, która objęła trzy podstawowe aspekty: dostęp do informacji o środowisku, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Jak zauważył J. Szuma¹³⁷, udział społeczeństwa w ochronie środowiska gwarantowany przez Konwencję z Aarhus to w istocie zespół obowiązków leżących po stronie administracji państwa-sygnatariusza Konwencji, które ta powinna wykonać w trakcie procedury zmierzającej do wydania decyzji w sprawie przedsięwzięć, do których odnosi się Konwencja¹³⁸. Została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej jak i przez samą Unię¹³⁹. Do unijnych aktów prawnych implementujących postanowienia Konwencji z Aarhus zliczyć należy również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowań postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji organów Wspólnoty¹⁴⁰.

¹³⁵ World Charter for Nature, rezolucja z 28.10.1982 r., A/RES/37/7.

¹³⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14.07.1992 r., A/CONF.151/26/Rev.1

¹³⁷ J. Szuma, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko. Rozdział 4, Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. Bartosz Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 139.

¹³⁸ Załącznik nr 1 do Konwencji zawiera katalog przedsięwzięć, do których mają zastosowanie jej postanowienia odnośnie przeprowadzenia oceny ich oddziaływania na środowisko i partycypacji społecznej w tych postępowaniach.

¹³⁹ Decyzja Rady 2005/370/WE. Konwencja weszła w życie w dniu 18.05.2005 r.

¹⁴⁰ Dz. Urz. UE L 264.

Konwencją z Aarhus zdefiniowano szereg pojęć mających istotne znaczenie dla regulacji relacji pomiędzy społeczeństwem a organami administracji publicznej, należą do nich pojęcie władzy publicznej, społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności. Zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji przez władzę publiczną rozumieć należy organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym szczeblu, osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem, wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych pod lit. a) lub b), instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji społecznej, o której mowa w art. 17, która jest stroną niniejszej Konwencji. Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza.

Pod pojęciem społeczeństwa, w art. 2 ust. 4 Konwencji uznano, że należy rozumieć jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy. Natomiast w art. 2 ust. 5 wskazano, iż przez zainteresowaną społeczność należy rozumieć część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska. Jak zauważył J. Szuma¹⁴¹, z wyżej przywołanych przepisów wynika, że część społeczeństwa dotknięta skutkami lub mająca interes w podejmowanej decyzji to nie tylko podmioty, których konkretne uprawnienia doznają naruszenia bądź które mogą się powołać na umocowany prawnie interes, ale wszelkie osoby, na których szeroko rozumiane i nieskonkretyzowane uprawnienia lub interesy oddziałują planowane przedsięwzięcia.

Kolejnym aktem prawnym na gruncie prawa unijnego odnośnie udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko była kilkakrotnie nowelizowana Dyrektywa Rady 85/337/ EWG. W efekcie tych nowelizacji zastąpiono ją dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁴². Z biegiem czasu również ona doczekała się zmiany i przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę

¹⁴¹ J. Szuma, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko*(...), s. 133 - 134.

¹⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1).

2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁴³. W dyrektywie 2011/92/UE przyjęto podobne jak w konwencji z Aarhus rozumienie pojęć społeczeństwa oraz zainteresowanej społeczności i tak przez społeczeństwo należy rozumieć jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje i grupy, przez zainteresowaną społeczność zaś, rozumieć należy społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2.

Jak wynika z treści przywołanych wyżej aktów prawa unijnego i międzynarodowego, udział społeczeństwa w procedurach dotyczących oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko ma dla sygnatariuszy tych aktów istotne znaczenie. Odzwierciedlenie tego faktu znaleźć można w art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2011/92/UE, które stanowią, iż aby zapewnić rzeczywisty udział zainteresowanych grup społeczeństwa w procesie decyzyjnym, ogół społeczeństwa powinien być informowany elektronicznie, przez ogłoszenia publiczne lub za pomocą innych właściwych środków, we wstępnej fazie procedur podejmowania decyzji w dziedzinie ochrony środowiska, o których mowa w art. 2 ust. dyrektywy, jak również państwa członkowskie zapewniają, by w odpowiednich ramach czasowych udostępniane były zainteresowanej społeczności wszelkie informacje zebrane w związku z przedłożeniem raportu przez wykonawcę.

Implementację wyżej wskazanych przepisów prawa unijnego i międzynarodowego do polskiego systemu prawnego stanowi przywoływana już wyżej ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Mimo, iż ustawa powyższa miała być przeniesieniem postanowień wyżej wskazanego prawa unijnego, które przywiązuje dużą wagę do udziału społeczeństwa w szeroko rozumianej ochronie środowiska, to poszczególne postanowienia UiośU sugerują dość znaczące ograniczenie tego udziału. Jak stanowi art. 5 UiośU, każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Niemniej, zgodnie z treścią ustawy, do takich postępowań zaliczyć możemy jedynie wymienione w art. 79 ust. 1 uiośU postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko przed wydaniem decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, 1a

¹⁴³ Dz. Urz. UE L 124 s.1.

i 1b, a także, zgodnie z art. 98 ust. 4 UiośU, postępowanie w sprawie wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innych niż przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli nałożono na inwestora obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska uregulowane zostały w dziale III UiośU. Art. 29 stanowi, iż każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Szczególne znaczenie dla społeczności lokalnych ma udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, a kwestię tą reguluje art. 33 ust 1 UiośU, który stanowi, że przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i uzgodnień. Organ ma również obowiązek poinformowania o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, miejscu wyłożenia jej do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków oraz sposobie ich złożenia. Zgodnie z art. 36 UiośU organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej w procesie wydawania decyzji na gruncie przepisów UiośU, istotną jest dyspozycja art. 37, który stanowi, iż organ prowadzący postępowanie rozpatruje uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu decyzji podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone z udziałem społeczeństwa. Po wydaniu decyzji, w myśl art. 38 UiośU, organ właściwy do wydania decyzji podaje do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią.

Równie istotną z punktu widzenia zapewnienia udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest, na podstawie art. 44 ust 1 UiośU, możliwość uczestniczenia na prawach strony organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli zgłoszą taką chęć i prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Ponadto, zgodnie z ust. 2 i 3, organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz skarga do sądu administracyjnego, także w przypadku, gdy organizacja ta nie brała udziału

w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Wniesienie odwołania od decyzji jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w postępowaniu, a na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie. Swoistą formę kontroli społecznej nad realizacją zasady partycypacji społecznej w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowi połączenie regulacji zawartej w art. 80 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którą, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa, z dyspozycją art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. a, w myśl której uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno zawierać informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy jakim jest realizacja przedsięwzięcia w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej, analiza partycypacji społecznej w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko powinna uwzględniać przepisy dotyczące oddziaływania na obszar Natura 2000. Zgodnie z treścią art. 98 ust 4 UiośU, przed wydaniem postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, regionalny dyrektor ochrony środowiska występuje do organu, o którym mowa w art. 96 ust. 1, o zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w trybie art. 33-36 i 38, przekazuje temu organowi raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar natura 2000. Jak stanowi art. 98 ust. 5 UiośU organ, o którym mowa w art. 96 ust. 1, przekazuje regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska zgłoszone przez społeczeństwo uwagi i wnioski oraz protokół z rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli była przeprowadzona, a regionalny dyrektor ochrony środowiska rozpatruje te uwagi i wnioski, jak stanowi ust. 6. Warto w tym miejscu wskazać, iż mimo, że krąg stron w postępowaniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar natura 2000 ustawodawca ograniczył jedynie do wnioskodawcy, to dyspozycja art. 98 ust. 7a UiośU pozostawia organizmom ekologicznym możliwość wzięcia udziału w tym postępowaniu, stanowi ona bowiem, iż stroną postępowania w sprawie wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 1 jest wyłącznie wnioskodawca, z zastrzeżeniem art. 44.

W tym miejscu na podkreślenie zasługuje zasada, że w demokratycznym państwie prawnym każde postępowanie prowadzone przed organami administracji publicznej, w sprawach mogących mieć wpływ na prawa i wolności obywateli, powinno mieć oparcie w obowiązującym prawie. Wychodząc z tego założenia M. Górski w swoim artykule¹⁴⁴ trafnie wskazuje, że normy prawne to samoistne narzędzie służące wykonywaniu określonych zadań, narzędzie regulujące równocześnie kształt i sposób stosowania innych środków (narzędzi) – o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp.

Kolejnym, fundamentalnym aspektem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, jak wskazuje G. Dobrowolski¹⁴⁵, jest konieczność umożliwienia jak najszerszej grupie społecznej udziału w postępowaniach dotyczących oddziaływania na środowisko. Jak zauważa autor problematyka powyższa nabiera szczególnego znaczenia w przypadku podejmowania działań mogących niekorzystnie wpłynąć na środowisko. Aby urzeczywistnić tę ideę należy, w ramach toczących się postępowań, zapewnić obywatelom dostęp do rzetelnej dokumentacji, której zarówno zakres jak i forma mają umocowanie w prawie.

Jak wskazuje A. Sypnicki¹⁴⁶, w przypadku pewnej kategorii przedsięwzięć występuje niechęć lokalnej społeczności, która jednak nie może stanowić podstawy do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć, a przez to sprzeciw społeczeństwa pozostaje irrelevantny dla legalności tego przedsięwzięcia. Działanie takie byłoby o tyle niebezpieczne, że mogłoby prowadzić do faktycznego zablokowania inwestycji, co z kolei może przełożyć na sytuację finansową inwestora.

Stanowisko powyższe podzielił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 18 lutego 2016 r., w którym stwierdził, że sprzeciw mieszkańców nie może stanowić podstawy do wydania negatywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. W wyżej przywołanym orzeczeniu podniesiono, że zebranie, w toku prowadzonego przez organ postępowania, 800 podpisów pod protestem przeciwko planowanej inwestycji, w połączeniu nawet z konsultacjami społecznymi, których wynik świadczył o braku społecznej akceptacji przedsięwzięcia, nie może decydować o konieczności wydania decyzji negatywnej¹⁴⁷.

¹⁴⁴ M. Górski, P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 31 - 32

¹⁴⁵ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 229 - 230

¹⁴⁶ A. Sypnicki, *Společna akceptacja przedsięwzięcia – wybrane zagadnienia*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 5 (86)/2019, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 117-119

¹⁴⁷ Sygn. II SA/Łd 880/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D43484C2F3>

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy jakim są stacje bazowe telefonii komórkowej na podkreślenie w tym miejscu zasługuje fakt, że postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest postępowanie w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji środowiskowej, co w związku z wejściem w życie nowelizacji z dnia 5 maja 2022 r. rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko praktycznie eliminuje udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie lokalizacji stacji bazowej. Udział ten został ograniczony jedynie do postępowania w sprawie oddziaływania planowanej stacji bazowej na obszar Natura 2000. W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że nowelizacja ta, mimo tego, że jest krokiem do przodu z punktu widzenia uproszczenia procedury lokalizacji i budowy stacji bazowej telefonii komórkowej, to jednak przy uwzględnieniu całego systemu prawa dotyczącego tej procedury, może zostać uznane za zbyt daleko idącą zmianę. Zagadnienia te zostaną szczegółowo omówione w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy, niemniej warto w tym miejscu zaznaczyć, że procedura dotycząca lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie łączności publicznej oraz uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie przewiduje odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli jest ona zgodna z przepisami odrębnymi, jak również organy uchwałodawcze gmin zostały pozbawione możliwości zawierania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej. Zestawienie tych regulacji w całość uwidacznia jak mocno ograniczony został udział społeczeństwa w procedurach dotyczących lokalizacji i budowy stacji bazowych telefonii komórkowej.

2.11. Podsumowanie

W rozdziale niniejszym zostały poruszone zagadnienia dotyczące środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej. W szczególności omówione zostały zmiany przepisów w ujęciu historycznym w okresie od pojawienia się w Polsce pierwszych stacji bazowych do stanu aktualnie obowiązującego, a dokonana analiza ukazała kierunki zmian w ustawodawstwie oraz ogólną tendencję do liberalizacji regulacji dotyczących oceny oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowej na środowisko. Zjawisko to można połączyć z rosnącą z biegiem czasu świadomością, wiedzą na temat zasad działania tych instalacji oraz doświadczeniem wśród społeczeństwa, organów administracji publicznej oraz przedstawicieli doktryny i judykatury.

Przedstawiony został również stan prawny Unii Europejskiej oraz ustawodawstwo wewnętrzne wybranych państw na przykładzie Niemiec i Szwajcarii.

Dokonany opis istniejących w orzecznictwie wątpliwości, dotyczących sumowania mocy poszczególnych anten pomimo, że aktualnie ma już charakter historyczny, pozwolił wykazać zmianę interpretacji przepisów na przestrzeni lat, czego potwierdzeniem pozostała uchwała NSA.

Następnie analizie poddane zostało postępowanie w zakresie oceny oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej na obszar Natura 2000. Postępowanie to nadal obowiązuje mimo nowelizacji z dnia 5 maja 2022 r. rozporządzenia w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w skutek której stacje bazowe telefonii komórkowej nie stanowią już przedsięwzięć mogących zawsze ani potencjalnie na środowisko. Niemniej ustawodawca zdecydował się nie wykluczać konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania jeżeli instalacja może negatywnie oddziaływać na obszary chronione. Omówiona została zawartość raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz karty informacyjnej, a także sama decyzja środowiskowa, z uwzględnieniem specyfiki takiego obiektu jak stacja bazowa telefonii komórkowej.

Na końcu przedstawiony został sposób zapewnienia udziału społeczeństwa i organizacji ekologicznych w ochronie środowiska, w szczególności na gruncie regulacji dotyczących stacji bazowych telefonii komórkowej. Ogólnie zmiany w zakresie przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko stacji bazowych telefonii komórkowej uznać można za krok w dobrym kierunku z uwagi na przebieg procesu inwestycyjnego. Niemniej, przy spojrzeniu z szerszej perspektywy, z uwzględnieniem regulacji obowiązujących na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa budowlanego, zauważyć można poważne ograniczenie udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym lokalizacji i budowy stacji bazowej telefonii komórkowej. Nasuwa się wniosek, że zmiany te poszły o krok dalej niż ustawodawstwo pozostałych krajów członkowskich. W przypadku Niemiec czy Szwajcarii, mimo iż instalacje nie są zaliczane do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, to ustawodawca pozostawił kontrolę w postaci konieczności przedłożenia odpowiedniego arkusza danych obiektu na etapie jego lokalizacji. Na podstawie tych informacji właściwe organy, zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem, uznają, czy obiekt będzie spełniał wymagane warunki w zakresie bezpieczeństwa dla zdrowia ludności i stanu środowiska, czy nie. Ustawodawca polski nie zdecydował się znowelizować

przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego ani prawa budowlanego w tym zakresie.

W świetle analizy stanu prawnego oraz orzecznictwa, dokonanej w niniejszym rozdziale, nasuwa się postulat by ustawodawca pochylił się nad problemem statusu prawnego dokumentacji wspomagającej organy orzekające na etapie kwalifikowania przedsięwzięć w zakresie konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania czyli opracowań roboczo zwanych „kwalifikacją przedsięwzięcia” oraz „analizą środowiskową”. Brak ustawowych regulacji powyższej kwestii powoduje rozbieżności w stanowiskach organów co do konieczności przedstawiania dokumentów a także ich merytorycznej zawartości.

Należy się przy tym również zastanowić, czy aktualne regulacje w tym zakresie dają właściwy zakres ochrony praw obywateli wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i z zasady prewencji.

Pytanie powyższe zyskuje na znaczeniu w obliczu postępu technologicznego jaki ma miejsce w branży telekomunikacyjnej. W przypadku dotychczas stosowanych pasywnych anten starszych generacji wyodrębnienie takiej głównej wiązki nie stanowiło problemu i dokonywane było na podstawie charakterystyki anteny. Kwalifikacja instalacji pod kątem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dokonywana była na podstawie parametrów projektowych przyjętych przez prowadzącego instalację. W przypadku anten aktywnych nowej generacji, które znajdują zastosowanie w projektowanej sieci 5G, zagadnienie to nie jest już tak oczywiste. Istotą technologii 5G jest możliwie maksymalne skrócenie opóźnień przesyłania sygnału oraz minimalizacja zakłóceń. Jedną z funkcji umożliwiających uzyskanie tych efektów jest aktywne sterowanie wiązkami, które podążają za przemieszczającym się abonentem tak by zapewnić jak najlepszą jakość sygnału. Moc z jaką emitowany jest sygnał w poszczególnej wiązce uzależniona jest m.in. od odległości terminala końcowego (abonenta) od anteny oraz ilości terminali jednocześnie obsługiwanych przez daną antenę. Ilość tych wiązek różni się w zależności od producenta i konkretnego typu anteny. Dodatkowym aspektem utrudniającym dokonanie kwalifikacji instalacji na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów byłoby to, że aby znaleźć optymalny kierunek, pochylenie oraz moc sygnału dla pożądanego jakości obsługi poszczególnego terminala końcowego, anteny aktywne posiadają wiązkę, której zadaniem jest stałe przeszukiwanie obsługiwanego sektora w pełnym zakresie kątów oraz pochyłeń wynikających z charakterystyki anteny. W uproszczeniu można stwierdzić, że wiązka ta przeszukuje zadany obszar w poszukiwaniu terminali końcowych, które powinny być

przez daną antenę obsługiwane. W tej sytuacji trudno mówić o jednej konkretnej wiązce, z konkretnym kierunkiem oraz pochyleniem, której można przypisać cechę pozwalającą na dokonanie jednoznacznej kwalifikacji przedsięwzięcia pod kątem konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Należy zatem uznać, że przepisy przywołanego rozporządzenia, w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 5 maja 2022 r., nie pozwalały na jednoznaczne ustalenie, czy instalacja wyposażona w anteny aktywne zaliczałaby się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, czy nie.

W świetle powyższych rozważań nasuwa się konkluzja, że dotychczas obowiązujące regulacje w zakresie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć takich jak stacje bazowe telefonii komórkowej nie zapewniały optymalnej ochrony przed ich wpływem na stan środowiska naturalnego i wymagały gruntownej nowelizacji z uwzględnieniem relacji pomiędzy tendencjami w rozwoju technologicznym urządzeń będących elementami tych instalacji a zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, w szczególności zasady zrównoważonego rozwoju i zasady prewencji.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, należy uznać za krok w dobrym kierunku, nie tylko z uwagi na dostosowanie przepisów prawa krajowego do ustawodawstwa unijnego, oraz związane z tym ułatwienia w zakresie rozwoju sieci szerokopasmowego dostępu do internetu i usług telekomunikacyjnych, ale przede wszystkim z uwagi na brak uzasadnienia dla stosowania przepisów PmzoR w poprzednim brzmieniu, w stosunku do nowych technologii stosowanych w telekomunikacji.

Rozdział 3. Zasady lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej

3.1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań poniższego rozdziału jest możliwość lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej w świetle uwarunkowań wynikających z obowiązujących zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczym aktem prawnym regulującym powyższą kwestię pozostaje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (PzpU)¹⁴⁸, która w art. 4 ust. 1 stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁴⁹.

W świetle powyższych regulacji podstawowym zagadnieniem związanym z realizacją stacji bazowej telefonii komórkowej pozostaje kwestia możliwości jej realizacji zarówno na terenach objętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na terenach, dla których nie uchwalono powyższych aktów prawa miejscowego. Jest to o tyle istotne, że pomimo prawie 20-letniego obowiązywania PzpU zgodność realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej z aktami planistycznymi pozostaje źródłem kontrowersji, a orzecznictwo sądów administracyjnych w powyższym zakresie również jest niejednolite.

Punktem wyjścia podjętych rozważań pozostaje kwestia kwalifikacji tego typu inwestycji w świetle przepisów planistycznych, a w szczególności ustalenia, czy stacja bazowa może być traktowana jako realizacja inwestycji celu publicznego. Odpowiedź na to pytanie determinuje bowiem kwestie dalszego postępowania mającego na celu ustalenie zgodności planowanej inwestycji z porządkiem planistycznym.

¹⁴⁸ Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

¹⁴⁹ Jak stanowi art. 59 ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688), ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od 1 stycznia 2026 r. jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy.

3.2. Stacja bazowa jako inwestycja celu publicznego

Definicja inwestycji celu publicznego zawarta została w art. 2 pkt 5 PzpU poprzez odesłanie do regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o inwestycji celu publicznego, należy przez to 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 GnU. Oznacza to, że dla zakwalifikowania danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego spełnione muszą być dwa warunki: musi to być realizacja celu publicznego w rozumieniu przepisów GnU oraz można jej przypisać znaczenie lokalne lub ponadlokalne¹⁵⁰.

Dla analizy przedsięwzięcia, jakim jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej jako inwestycji celu publicznego, fundamentalne pozostaje zdefiniowanie pojęcia celu publicznego.

Podstawowym aktem prawnym posługującym się pojęciem celu publicznego jest Konstytucja, w której w art. 21 ust. 2 wskazuje się, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Nie sprecyzowano w niej, co należy rozumieć przez pojęcie celu publicznego – pozostawiono tę kwestię ustawodawcy. Z uwagi na fakt, że wyłączenie stanowi najdalej idącą ingerencję w prawo własności, ustrojodawca w art. 64 ust. 3 Konstytucji zastrzegł możliwość ograniczania tego prawa jedynie ustawą, umieszczając definicję legalną celu publicznego w GnU, gdzie określono w art. 6 katalog inwestycji określonych jako cel publiczny. Jak wskazuje E. Bończak-Kucharczyk¹⁵¹, regulacja ta nie określa kryteriów ani sposobów uznawania danej inwestycji za cel publiczny, zawiera natomiast katalog (spis) różnych czynności, obiektów lub działań, które zalicza się do celów publicznych. Innymi słowy art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera enumeratywne wyliczenie rodzajów przedsięwzięć, które można uznać za cel publiczny, i co do zasady stanowi katalog zamknięty z wyjątkiem ograniczonej możliwości jego rozszerzenia zawartej w pkt 10, który wskazuje, że cele publiczne mogą

¹⁵⁰ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 12, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2021, s. 18.

¹⁵¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 82.

zostać określone w odrębnych ustawach. Należy jednak podkreślić za K. Małysą-Sulińską¹⁵², że niedopuszczalne jest zakwalifikowanie przedsięwzięcia do kategorii inwestycji celu publicznego, jeśli nie zostało ono zdefiniowane w akcie rangi ustawowej jako cel publiczny. Autorka podnosi, że za cel publiczny wskazany w odrębnej ustawie może być uznane tylko takie przedsięwzięcie, w odniesieniu do którego nie zastrzeżono tego określenia wyłącznie na potrzeby tej odrębnej ustawy. Podobnie NSA w wyroku z dnia 15 maja 2008 r.¹⁵³ wskazał, że w art. 6 GnU znajdują się co prawda pewne furtki interpretacyjne, jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą być interpretowane w sposób zawężający, opierając się na przepisach innych ustaw, zgodnie z *ratio legis* powyższego przepisu, którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania pojęcia celu publicznego.

Jak podnosi E. Klat-Górska, cele publiczne określone w art. 6 pkt 10 GnU jako „inne cele” to cele określone konkretnie w odrębnych ustawach. W konsekwencji przyjmowane jest, że nie każde zamierzenie, które dałoby się zakwalifikować jako „dotyczące ogółu, służące ogółowi, powszechne, społeczne”, może być uznane za cel publiczny. Taki charakter danej inwestycji musi wynikać z konkretnego przepisu ustawy. Pojęcie celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 10 GnU jest restryktywnie ujmowane w judykaturze. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 lipca 2003 r.¹⁵⁴ stwierdził, że określony w odrębnej ustawie inny cel publiczny powinien być w tej ustawie wyraźnie określony jako cel publiczny. Pojęcie celu publicznego w rozumieniu komentowanej ustawy nie jest dowolne i przy jego wykładni nie można odwoływać się do jego potocznego lub ogólnego znaczenia¹⁵⁵. Wcześniej analogiczne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 10 października 2000 r.¹⁵⁶, podnosząc, że pojęcie celu publicznego nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można odwoływać się do potocznego czy ogólnego jego znaczenia. Przeciwnie ustawodawca w art. 6 GnU ustalił katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to katalog konkretny i zamknięty w tym sensie, że jego pkt 10 „inne cele” to tylko cele „określone w odrębnych ustawach”.

¹⁵² K. Małysa-Sulińska, *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Casus” 2009, nr 3, s. 6–9.

¹⁵³ Sygn. II OSK 548/07, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F460921839>.

¹⁵⁴ Sygn. III CZP 46/03, „OSNC” 2004, nr 10, poz. 153.

¹⁵⁵ E. Klat-Górska [w:] L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 6, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587644628/442068/klat-gorska-elzbieta-klat-wertelecka-lidia-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 12.07.2021), podobnie T. Grossmann, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, „PiP” 2005, z. 9, s. 81.

¹⁵⁶ Sygn. II SA/Kr 1010/00, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9106101DDB>.

Odmienne natomiast stanowisko prezentuje E. Bończak-Kucharczyk, która wskazuje, że brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami kryteriów pozwalających ocenić, co ma być celem publicznym, a co nie, nie oznacza, że nie można ustalić takich kryteriów w drodze wykładni przepisów Konstytucji RP. Skoro bowiem Konstytucja RP posługuje się pojęciem celu publicznego, to kryteria ustalania celu publicznego także muszą wynikać z Konstytucji RP¹⁵⁷. Dla oceny dopuszczalności nie bez znaczenia jest publiczny charakter celu, czyli taki, który związany jest z powszechnym korzystaniem z jakiegoś dobra, przedmiotu, urządzenia itp. albo z korzystaniem z nich dla dobra powszechnego, przy czym powszechność oznacza dużą liczbę osób przebywających lub zamieszkujących (wszystkich lub większość). Określenie „publiczny” może oznaczać dostępny dla dużej liczby (wszystkich lub większości) wspomnianych osób.

W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy do grupy celów publicznych można zaliczyć określone przedsięwzięcie w drodze wykładni przepisów odrębnych. Jak wskazują K. Lewandowska i T. Lewandowski¹⁵⁸, zgodnie z teorią statyczną wykładni w przypadku konfliktu dyrektyw wykładni językowej, systemowej i celowościowej pierwszeństwo przysługuje dyrektywom językowym, a dopiero później systemowym; z kolei zgodnie z dynamiczną teorią wykładni preferowana jest w takiej sytuacji wykładnia celowościowa. W tym miejscu należy zauważyć za L. Morawskim¹⁵⁹, że dokonując interpretacji przepisu prawa administracyjnego na podstawie wykładni celowościowej, należy brać pod uwagę powszechnie akceptowane normy moralne, zasady sprawiedliwości i słuszności. Powszechnie akceptowane normy i zasady dotyczą głównych reguł o zasięgu uniwersalnym, a więc reguł akceptowanych przez całą społeczność międzynarodową lub przynajmniej reguł ważnych w naszym kręgu kulturowym.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że mimo przytoczonego powyżej odmiennego stanowiska w zakresie interpretacji pojęcia celu publicznego uznać należy, w świetle dominującego w doktrynie poglądu oraz utrwalonej linii orzecniczej, zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych, że katalog celów publicznych określonych w art. 6 GnU rozszerzony może być jedynie na drodze wyraźnego wskazania *expressis verbis* w ustawie szczególnej, a nie na drodze wykładni rozszerzającej.

¹⁵⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, dz. cyt., s. 83.

¹⁵⁸ K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytoczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 19–29.

¹⁵⁹ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 147.

Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy, jakim są stacje bazowe telefonii komórkowej, nie bez znaczenia pozostaje ustalenie, czy do uznania powyższych inwestycji za cel publiczny konieczne jest, aby były one realizowane przez podmioty publicznoprawne.

Jak wskazuje A. Fogel, pojęcie celu publicznego jest ściśle odniesione do regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹⁶⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że katalog określony w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest katalogiem zamkniętym i podlega ścisłej wykładni. Ponieważ przywołane wyżej kryterium ma charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy, dla rozstrzygnięcia, czy zamierzenie budowlane wymaga decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, bez znaczenia pozostaje to, czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny, a także czy działa w celu osiągnięcia własnego zysku. Jak zauważył NSA w wyroku z dnia 13 marca 2008 r.¹⁶¹, z definicji inwestycji celu publicznego nie wynika, by miała ona być realizowana wyłącznie przez podmiot publiczny. Inaczej mówiąc, dla klasyfikacji prawnej danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego nie ma znaczenia, kto finansuje i realizuje daną inwestycję, a podmiotem realizującym cel publiczny może być również podmiot prywatny. Podobnie NSA w wyroku z dnia 4 października 2005 r.¹⁶² przyjął, że ustawowa definicja celu publicznego nie wskazuje na charakter podmiotu, który go realizuje.

Dla porządku wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych można też odnaleźć stanowisko przeciwne, czego przykładem jest wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 września 2007 r., gdzie przyjęto, że wskazane w art. 2 pkt 5 PzpU pojęcie inwestycji celu publicznego obejmuje realizację celów publicznych wskazanych w art. 6 GnU tylko przez podmioty, których ustawowym zadaniem jest prowadzenie działań o znaczeniu lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (powiatowym i wojewódzkim) oraz krajowym. Z przymiotu inwestycji celu publicznego mogą korzystać te rodzaje działań wymienionych w art. 6 GnU, które realizują jednostki samorządu terytorialnego bądź państwo, wypełniając swoje zadania obligatoryjne. Stanowisko powyższe jest jednak obecnie odosobnione i nie znajduje uzasadnienia w wykładni przepisów GnU.

W. Jakimowicz podkreśla aspekt podmiotowy pojęcia celów publicznych z art. 6 GnU, który wynika z art. 1 pkt 1 tej ustawy. Przepis ten wskazuje, że ustawa określa zasady

¹⁶⁰ A. Fogel, *Rozdział 5. Proces inwestycyjno-budowlany* [w:] A. Fogel, W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369368528/273173/federczyk-wojciech-fogel-anna-kosieradzka-federczyk-agata-prawo-ochrony-srodowiska-w-procesie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

¹⁶¹ Sygn. II OSK 222/07, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E47C40742B>.

¹⁶² Sygn. II OSK 495/05, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0F62823A8>.

gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego¹⁶³. W związku z tym w orzecznictwie podkreśla się, że własnością publiczną jest własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, co powoduje, że celami publicznymi są te cele, których realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona do zaspokojenia potrzeb powszechnych, a realizatorami tych celów są jednostki organizacyjne lub osoby reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Cele publiczne określa zatem ustawodawca, a realizują podmioty reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego.

Definicja pojęcia celu publicznego przysparza problemów, gdyż jak wskazuje M. Stahl, określenie celu publicznego jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależne od określonego kontekstu prawnego, społecznego, politycznego oraz przyjmowanego systemu wartości¹⁶⁴. J. Szachułowicz twierdzi, że działalność podjęta w sferze całej wspólnoty państwowej lub samorządowej na rzecz wszystkich jej członków na równych prawach, przy użyciu środków rzeczowych i finansowych tych wspólnot, daje podstawę do zakwalifikowania gospodarowania w interesie publicznym¹⁶⁵.

W świetle powyżej przywołanych stanowisk doktryny należy podzielić pogląd M. Olesia¹⁶⁶, który stwierdził, że w sensie prawnym określanie pojęcia celu publicznego powinno odbywać się dynamicznie, a jego treść musi być rekonstruowana w zależności od przyjmowanych wartości, relewantnych z punktu widzenia konkretnej sprawy, i należy stwierdzić, że Z. Niewiadomski¹⁶⁷, że pojęcie celu publicznego obejmuje grupę spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych do funkcjonowania wspólnoty samorządowej.

Podsumowując tę część rozważań, wskazać należy, że mimo iż określenie charakteru inwestycji celu publicznego może budzić wątpliwości, to trzeba zgodzić się z dominującym stanowiskiem sądów administracyjnych oraz doktryny i przyjąć, że na publiczny charakter celu wskazanego w art. 6 GnU nie ma wpływu to, czy podmiot go realizujący jest podmiotem prywatnym czy publicznym. Nie ma również znaczenia

¹⁶³ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym. Określenie celu publicznego przez ustawodawcę zwykłego*, Kraków 2006, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369152585/160411/jakimowicz-wojciech-wykladnia-w-prawie-administracyjnym?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

¹⁶⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 95.

¹⁶⁵ J. Szachułowicz [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 608.

¹⁶⁶ M. Oleś, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2009, nr 2(3), s. 48, <https://www.uj.edu.pl/documents/4137545/cd908456-cfa2-4006-89bb-b17e758d4605#page=45>.

¹⁶⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 12, dz. cyt., s. 275.

pochozenie środków finansowych służących do realizacji przedsięwzięcia. Kluczowe znaczenie ma natomiast fakt, czy określone działanie ma na celu zaspokojenie potrzeb społecznych.

Jak wskazano wyżej za Z. Niewiadomskim¹⁶⁸, inwestycja celu publicznego składa się z dwóch elementów: przedmiotu inwestycji, którym musi być realizacja celu publicznego w rozumieniu GnU, oraz przypisania inwestycji znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego, jakie można realizacji danego celu przypisać. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne należy powiązać z urzeczywistnieniem potrzeb odpowiednio wspólnoty samorządowej lub całości społeczeństwa zamieszkującego RP. Jest to kategoria interesu publicznego, ale takiego, który mieści się w przedmiocie celów publicznych. Następuje przez to ustalenie kwalifikowanego interesu publicznego, którego realizacja, w razie braku planu miejscowego, wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Przypisanie danemu przedsięwzięciu statusu inwestycji celu publicznego na gruncie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niesie daleko idące konsekwencje w postaci wielu ułatwień proceduralnych w ramach postępowania mającego na celu uzyskanie decyzji lokalizacyjnej w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z zasadniczych udogodnień dla tego typu inwestycji jest wyłączenie stosowania zasady dobrego sąsiedztwa określonej w art. 61 ust 1 pkt 1 i 2 PzpU¹⁶⁹. W sytuacji gdy planowana inwestycja nie stanowi kontynuacji dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu, spełnienie wymogu zasady dobrego sąsiedztwa stanowi poważną przeszkodę w uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy. Przypisanie planowanemu przedsięwzięciu statusu inwestycji celu publicznego, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej, skutkuje tym, że zastosowanie znajduje art. 53 i nast. PzpU, które nie wymagają, dla dopuszczenia lokalizacji danego przedsięwzięcia, stwierdzenia zgodności planowanej inwestycji z omawianą zasadą.

Za preferencyjnym traktowaniem postępowania w przedmiocie realizacji inwestycji celu publicznego przemawia też wyłączenie, na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy, przepisu art.

¹⁶⁸ Tamże, s. 18.

¹⁶⁹ Art. 61 ust. 1 stanowi, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

31 ust. 4 K.p.a., co oznacza, że organ wszczynając postępowanie, nie zawiadamia o tym organizacji społecznych zainteresowanych udziałem w postępowaniu ze względu na ich cele statutowe, oraz art. 53 ust. 7, w myśl którego nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Przepis ten zapewnia większą stabilność i trwałość tej decyzji. Powyższe ułatwienia proceduralne powodują, że możliwość przypisania danemu przedsięwzięciu statusu inwestycji celu publicznego nabiera niebagatelnej rangi ze względu na znaczące przyspieszenie postępowania administracyjnego, co ma z kolei istotne znaczenie dla inwestycji zaawansowanych technologii, dla których czas implementacji danych rozwiązań niekiedy jest kluczowym czynnikiem przesądzającym o zasadności całej inwestycji.

W celu ustalenia, czy realizacja przedsięwzięcia, jakim jest budowa stacji bazowej telefonii komórkowej, służy realizacji celu publicznego, należy odnieść się do treści art. 6 pkt 1 GnU, który wskazuje, że celem publicznym jest budowa i utrzymanie obiektów i urządzeń łączności publicznej. Art. 4 pkt 18 GnU stanowi, że przez pojęcie łączności publicznej rozumie się infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Z uwagi na dużą liczbę rozwiązań technicznych związanych z szeroko rozumianą telekomunikacją, należy doprecyzować pojęcia obiektów i urządzeń łączności publicznej, aby móc jednoznacznie przypisać im przymiot inwestycji celu publicznego.

Aktem prawnym systemowo powiązany z wyżej przywołanymi jest ustawa PbU¹⁷⁰. Zgodnie z art. 29 ust. 8 powyższej ustawy przepisów art. 6 i 7 nie stosuje się do przedsięwzięć polegających na budowie i przebudowie przenośnych wolnostojących masztów antenowych w przypadku, gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej PtU)¹⁷¹. Przepis ten stanowi systemowe odesłanie do przepisów odrębnych poświęconych zagadnieniom telekomunikacyjnym. Przepis art. 1 ust. 1 PtU reguluje zakres zastosowania ustawy i stanowi, że ustawa określa zasady wykonywania i kontroli działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych lub świadczeniu usług towarzyszących, zwanej dalej działalnością telekomunikacyjną. Natomiast art. 2 pkt 30 stanowi definicję legalną terminu „publicznie dostępna usługa telefoniczna”, wskazując, że przez to pojęcie należy rozumieć usługę telekomunikacyjną

¹⁷⁰ Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

¹⁷¹ Tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 34

dostępną dla ogółu użytkowników, dla zainicjowania i odbierania, bezpośrednio lub pośrednio, połączeń telefonicznych krajowych lub krajowych i międzynarodowych, za pomocą numeru lub numerów ustalonych w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji telefonicznej. Świadczenie usług w zakresie telekomunikacji regulowane było we wcześniej obowiązujących aktach prawnych, w których pojawiało się pojęcie łączności¹⁷². Obecnie pojęciem łączności, na gruncie zagadnień dotyczących poczty i telekomunikacji, posługuje się przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁷³. Konsekwentnie pojęcie obiektów i urządzeń łączności publicznej, w myśl art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, trzeba ustalać na gruncie przepisów PtU.

E. Klat-Górska, odwołując się do wyroku NSA z dnia 4 października 2005 r.¹⁷⁴, wskazuje, że budowa stacji bazowej telefonii cyfrowej jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 1 GnU. Pomimo faktu, że inwestycje z zakresu telefonii komórkowej realizują podmioty prywatne, które są zainteresowane osiągnięciem zysku, to z punktu widzenia prawa administracyjnego wykonują one bardzo istotne zadania, umożliwiając szeroką, publicznie dostępną łączność telefoniczną, podobnie jak drogi i inne inwestycje liniowe, co do których nie występują zastrzeżenia w traktowaniu ich jako inwestycji celu publicznego¹⁷⁵.

Z. Czarnik i M. Mikolik konieczność obejmowania zakresem łączności publicznej działalności podmiotów niepublicznych uzasadniają tym, że na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nałożone zostały liczne obowiązki o charakterze publicznoprawnym¹⁷⁶. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy realizację zadań dotyczących m.in. numeru alarmowego, przekazywania informacji o realizowaniu obowiązków (w tym obowiązków regulacyjnych, takich jak obowiązek przedstawiania do zatwierdzenia cennika lub regulaminu świadczenia usług) nałożonych ustawą lub decyzją, przedstawiania rocznych sprawozdań i danych w zakresie określonym ustawą, przygotowywania oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym. Do katalogu tych obowiązków zalicza się również konieczność udostępniania określonych danych innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym i swoim

¹⁷² W dniu uchwalenia ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązywała Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności – Dz.U. z 1995 r., nr 117, poz. 564 ze zm., która regulowała zasady działalności w dziedzinie łączności – poczty i telekomunikacji.

¹⁷³ Dz.U. z 2003 r., nr 141, poz. 943 ze zm.

¹⁷⁴ Sygn. II OSK 495/05, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0F62823A8>.

¹⁷⁵ E. Klat-Górska [w:] L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, dz. cyt.

¹⁷⁶ Z. Czarnik, M. Mikolik, *Status prawny podmiotu realizującego łączność publiczną jako inwestycję celu publicznego*, „ZNSA” 2018, nr 3, s. 33–46, <https://sip.lex.pl/#/publication/151335351/czarnik-zbigniew-mikolik-maria-status-prawny-podmiotu-realizujacego-laczność-publiczna-jako...?cm=URELATIONS> (dostęp: 12.07.2021).

abonentom, udostępniania służbom powołanym do niesienia pomocy informacji dotyczących zakończenia sieci czy świadczenia przez wyznaczonego przedsiębiorcę usługi powszechnej i usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu dla uprawnionych ustawą jednostek organizacyjnych, a także liczne obowiązki na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba pamiętać, że organ regulacyjny, jakim jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE), sprawuje rozległy nadzór nad działalnością przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a za uznaniem podmiotów niepublicznych za podmioty wykonujące łączność publiczną przemawiają cele wymienione w art. 1 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego. Skoro ustawodawca założył świadczenie usług na zasadzie konkurencyjności, to wykluczone jest tym samym zarezerwowanie takiej działalności wyłącznie dla podmiotów publicznych.

W definicji łączności publicznej mieści się budowa wszelkich urządzeń składających się na sieć telekomunikacyjną, które są niezbędne do zapewnienia świadczenia usług telekomunikacyjnych publicznie dostępnych. Wśród nich wymienić można maszty i maszty antenowe, jak również wolnostojące, słupy, wieże, stacje bazowe i inne, które służyć będą zapewnieniu telekomunikacji, także bezprzewodowej¹⁷⁷.

Na podkreślenie zasługuje także pogląd T. Grossmanna, który zauważa, że status obiektów i urządzeń łączności publicznej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami będą miały przynajmniej te składniki infrastruktury telekomunikacyjnej („obiekty i urządzenia”), które stanowić będą elementy publicznej sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu prawa telekomunikacyjnego, a więc sieci telekomunikacyjnej wykorzystywanej głównie do świadczenia usług telekomunikacyjnych dostępnych dla ogółu użytkowników. W konsekwencji inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będą zamierzenia inwestycyjne dotyczące takiej sieci lub jej poszczególnych elementów¹⁷⁸.

Powyższa analiza poglądów doktryny oraz orzeczeń sądów administracyjnych pozwala na wyprowadzenie wniosku, że przepisy GnU w odniesieniu do celów publicznych w postaci budowy, utrzymywania oraz wykonywania robót budowlanych obiektów i urządzeń łączności publicznej znajdują zastosowanie do stacji bazowych telefonii komórkowej. Usługi świadczone w ramach eksploatacji sieci telefonii komórkowej w pełni odpowiadają definicji

¹⁷⁷ Z. Czarnik, A.S. Tokarz, *Potrzeba społeczna istotną cechą pojęcia łączności publicznej jako celu publicznego*, „Admin” 2011, nr 3, s. 5–23, <https://sip.lex.pl/#publication/151143458/czarnik-zbigniew-tokarz-andrzej-s-potrzeba-spoeczna-istotna-cecha-pojecia-laczności-publicznej...?cm=URELATIONS> (dostęp: 12.07.2021).

¹⁷⁸ T. Grossmann, *Pojęcie inwestycja celu publicznego...*, dz. cyt.

usług łączności publicznej i sygnalizacji. Komercyjny charakter tych usług nie wyłącza ich charakteru publicznego, gdyż odpłatność lub jej brak nie stanowi o ich publicznej dostępności. Obowiązek udostępnienia w ramach sieci danego operatora możliwości połączenia z numerem alarmowym czy możliwość rozsyłania wiadomości alarmowych przez instytucje rządowe wzmacnia ich charakter publiczny. Prowadzenie działalności gospodarczej w obecnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej wymaga stabilnej i ciągłej komunikacji, którą w wielu obszarach zapewnić mogą jedynie dostawcy usług łączności bezprzewodowej, realizując tym samym potrzeby interesu publicznego. Demonopolizacja rynku usług telekomunikacyjnych i umożliwienie ich świadczenia podmiotom prywatnym jest kolejną przesłanką świadczącą o tym, że przypisanie statusu celu publicznego określonej inwestycji nie jest uzależnione od struktury własnościowej tego podmiotu i nie jest zastrzeżone jedynie dla podmiotów publicznych, czy wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej.

Należy zatem stwierdzić, że uznanie świadczenia usług telefonii komórkowej za usługi łączności publicznej, i w konsekwencji tego przypisanie przedsięwzięciu w postaci lokalizacji i budowy stacji bazowej telefonii komórkowej przymiotu inwestycji celu publicznego, w rozumieniu art. 6 GnU, jest w pełni uzasadnione i nie powinno budzić już wątpliwości interpretacyjnych.

3.3. Konsekwencje kwalifikacji stacji bazowej telefonii komórkowej jako inwestycji celu publicznego w ramach procedury planistycznej

Podjęte powyżej ustalenia powodują, że szczególnego znaczenia nabierają normy wynikające z treści przepisów art. 46 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dalej WuistU)¹⁷⁹, które na uprzywilejowanej w stosunku do ustaleń planu miejscowego pozycji stawiają inwestycje celu publicznego w zakresie łączności publicznej.

W tym miejscu trzeba wyraźnie podkreślić, że choć ustawodawca w dyspozycji art. 4 ust. 1 PzpU postanowił, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to w przypadku budowy stacji bazowych telefonii komórkowej praktycznie przepis ten nie znajduje zastosowania z dwóch powodów. Pierwszym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że zasady rządzące procesem planowania radiowego sieci telefonii komórkowej są na tyle złożone i obwarowane

¹⁷⁹ Dz.U. z 2010 r., nr 106, poz. 675 ze zm.

tak wieloma zmiennymi, że organy samorządów terytorialnych, przeznaczając w treści planów miejscowych obszary pod lokalizację inwestycji celu publicznego w postaci stacji bazowych telefonii komórkowej, nie są w stanie uwzględnić i przewidzieć wszystkich uwarunkowań. W rezultacie nawet jeżeli takie obszary w planie miejscowym są przez organ wskazane, to ich lokalizacja najczęściej nie odpowiada wymogom planowania sieci, przez co nie są przedmiotem zainteresowania podmiotów dostarczających usługi telefonii komórkowej. Po drugie, przepis art. 46 ust. 2 WuistU stanowi, że jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. W konsekwencji przeznaczenie w planie miejscowym terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie stanowi przeszkody dla lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. NSA w wyroku z dnia 7 października 2020 r.¹⁸⁰ podkreślił, że z ust. 1 art. 46 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wynika zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem plan miejscowy nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Z kolei w ust. 2 powołanej wyżej normy ustawodawca wyraził swoistą regułę interpretacyjną w stosunku do terenów przeznaczonych w planie na cele zabudowy wielorodzinnej oraz na cele rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne stanowiącą, że lokalizowanie na takich terenach infrastruktury telekomunikacyjnej jest dopuszczalne, chyba że naruszałoby ustanowione w planie zakazy lub ograniczenia. Tym samym, aby lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na wymienionych terenach nie była dopuszczalna, to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musiałby zawierać konkretne uregulowania ograniczające lub wręcz zakazujące realizacji takich inwestycji.

Przypisanie stacji bazowej telefonii komórkowej statusu inwestycji celu publicznego ma niebagatelne znaczenie dla możliwości jej lokalizacji również z uwagi na przepisy odrębne modyfikujące zasady zagospodarowania określone w ustawie o planowaniu

¹⁸⁰ Sygn. II OSK 2100/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E3696C57F4>.

i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl art. 4 ust. 1 PzpU ustalenie przeznaczenia terenu, a w szczególności rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego, zgodnie z ust. 2, w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Istotną przesłanką dla zastosowania ust. 2 jest brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepisy WuistU wprowadzają trzeci możliwy wariant lokalizacji tego typu przedsięwzięć. Jak wyżej już wskazano, art. 46 ust. 2 WuistU stanowi, że jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń.

Na *ratio legis* omawianego wyżej art. 46 WuistU wskazał NSA w wyroku z dnia 21 kwietnia 2020 r.¹⁸¹, podnosząc, że istotą wprowadzenia regulacji z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest stworzenie takiej zasady prawnej, która finalnie ma na celu zapewnienie jak największej liczbie odbiorców dostępu do bezprzewodowych sieci telekomunikacyjnych. Zasada ta pozwala zatem na dokonywanie oceny celowości wprowadzonych w planie miejscowym zakazów i ograniczeń, co jednocześnie wymaga wykazania, że w przeciwnym razie obowiązująca treść planu miejscowego będzie prowadziła do powstawania obszarów niedostępnych dla rozwoju sieci bezprzewodowych, a więc sprzecznych z celami ustawy. Przepis ten uznać należy za znaczące ograniczenie władztwa planistycznego gminy, jednak nie pozbawia go całkowicie, o czym świadczyć może stanowisko WSA w Lublinie w wyroku z dnia 30 czerwca 2020 r.¹⁸². W wyroku powyższym sąd podniósł, że z art. 46 ust. 1 u.w.r.u.t. wynika zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ten cel musi być uwzględniany przy wykładni przepisów powyższej ustawy, co oznacza, że ustalenia obowiązującego planu miejscowego muszą być wykładane tak, aby usuwać zakazy i przeszkody w lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, nie tylko wtedy, gdy mogą być one wyprowadzone z niejasnych i niekonsekwentnych ustaleń planu miejscowego, ale także wówczas, gdy stwierdzona zostanie oczywista niezgodność postanowień planu z warunkami wynikającymi z art. 46 ustawy sieciowej. W takiej sytuacji mechanizmem wymuszającym zachowanie zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, w tym zasady nadrzędności ustawy, jeżeli

¹⁸¹ Sygn. II OSK 2487/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE31643FC5>.

¹⁸² Sygn. II SA/Lu 703/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F674890D4>.

organy gminy odstąpiły od obowiązku, który nakłada na nie art. 33 PzpU, pozostaje pominięcie tych ustaleń planów miejscowych w zakresie ustalonych zakazów lub przyjętych rozwiązań, których realizacja uniemożliwia lokalizowanie inwestycji telekomunikacyjnych. Podkreśla się przy tym, że analizowany przepis stanowi nie tylko postulat kierowany do lokalnego prawodawcy w zakresie treści przepisów stanowionego prawa miejscowego, ale równocześnie wyraża dyrektywę interpretacyjną dla uchwalonych już planów miejscowych. Normy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny być bowiem interpretowane w sposób eliminujący zakazy (ograniczenia) w lokalizowaniu na danym terenie takich inwestycji celu publicznego, które dotyczą łączności publicznej. W dalszej części uzasadnienia sąd podkreślił, że z treści art. 46 ust. 1 i 2 u.w.r.u.t. nie da się wyprowadzić normy pozbawiającej gminy prawa kształtowania przestrzeni przez wprowadzanie zakazów czy ograniczeń zabudowy takimi urządzeniami, a inwestor na podstawie ww. przepisów nie może żądać, aby obszar objęty planem miejscowym był bezwarunkowo otwarty na jego inwestycje. Przepisy te nie przyznają bowiem przedsiębiorcom telekomunikacyjnym uprawnień do kształtowania polityki przestrzennej. Organy gminy mogą w sposób władczy, przy zachowaniu przepisów ustawy, określać warunki zagospodarowania terenu, a ich władztwo zostało omawianą regulacją jedynie ograniczone, a nie zupełnie wykluczone, w zakresie decydowania o lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej i jej warunkach.

Podobnie NSA, w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r.¹⁸³, przyjął, że brak jest podstaw prawnych do uznania, aby art. 46 ust. 1 i 2 WuistU wprowadzał dowolność uzależnioną tylko od woli inwestora dla zrealizowania inwestycji w określonym miejscu. Powyższy przepis został wprowadzony do porządku prawnego w celu usunięcia barier prawnych, które poprzez liczne zakazy i ograniczenia w planach miejscowych prowadziły do tworzenia obszarów niedostępnych dla rozwoju sieci bezprzewodowych. Właśnie dlatego jako zasadę zaproponowano regułę, że żaden plan miejscowy nie może na jakimkolwiek obszarze zakazywać ani uniemożliwiać świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, o ile nie jest to konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, przyrody, zdrowia, zabytków albo ze względu na inny ważny interes publiczny. Omawiany przepis obejmuje zatem swoją treścią także inne wartości, które w obowiązującym systemie prawa są chronione, a więc wymagają uwzględnienia, stanowiąc przejaw zasady proporcjonalności – wyważania różnych, często

¹⁸³ Sygn. II OSK 1935/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D904BE1368>.

sprzecznych grup interesów. Konsekwentnie omawiany przepis stanowi punkt wyjścia do weryfikacji tego, czy ograniczenia i zakazy w planach miejscowych mają merytoryczne uzasadnienie i są konieczne w demokratycznym państwie prawa. Takie wskazania wynikają z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Sejm RP VI kadencji, nr druku: 2546). Art. 46 ust. 2 ustawy telekomunikacyjnej nie stanowi podstawy prawnej do stwierdzenia, że lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej może nastąpić w sposób dowolny, niezależnie od treści planu miejscowego. Chodzi bowiem o to, czy określone przepisy planu miejscowego stanowią gwarancję dla ludności celem zagwarantowania im dostępu do tego rodzaju usług telekomunikacyjnych. Taki zaś wymóg wymusza w procedurze uzyskiwania pozwolenia na budowę poszukiwania, w pierwszej kolejności, takich obszarów terenu, na których plan miejscowy przewiduje możliwość realizacji tego rodzaju zabudowy.

W wyroku z dnia 25 lutego 2020 r.¹⁸⁴ NSA podkreślił, że przepis ten ani nie wyłącza uprawnień gminy w zakresie kształtowania polityki przestrzennej, ani też nie pozbawia gminy prawa ochrony innych, uznanych za istotne, wartości. Przepis art. 46 ust. 1 i 2 ustawy WuistU nie może być odczytywany jako przyzwalający na realizowanie każdej inwestycji telekomunikacyjnej, a każdym rejonie (obszarze) planu miejscowego. Potrzeba ochrony szczególnie cennych obszarów gminy (rekreacyjnych, sportowych, związanych z ochroną zdrowia) może przemawiać za ustanowieniem pewnych zakazów, w tym dotyczących realizacji inwestycji o charakterze telekomunikacyjnym. Ponadto NSA podkreślił, że wskazany przepis nie przyznaje przedsiębiorcom telekomunikacyjnym autonomicznego uprawnienia do kształtowania polityki przestrzennej. Zauważyć bowiem należy, że art. 46 ust. 1 WuistU dopuszcza także możliwość istnienia określonych zakazów i ograniczeń, które wiążąco będą kształtowały uprawnienia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do określenia lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 5 lutego 2020 r.¹⁸⁵ przyjął, że art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie może być rozumiany jako nakaz takiego tworzenia prawa miejscowego, aby zawsze odpowiadało ono intencjom inwestycyjnym przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Przeciwnie, regulacja ta musi być odczytywana łącznie z celami i zadaniami planowania przestrzennego oraz samodzielnością gminy w tym zakresie, w konsekwencji czego za dopuszczalne należy uznawać pośrednie ograniczanie w planie

¹⁸⁴ Sygn. II OSK 2627/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB018653EF>.

¹⁸⁵ Sygn. II SA/Gd 541/19, CBOSA <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0B3279F024>.

miejsca lokalizacji, rodzaju urządzenia łączności publicznej czy jego parametrów z uwagi na inne istotne dobra i wartości podlegające ochronie z punktu widzenia PzpU i innych ustaw.

Choć przepis art. 46 WuistU nie pozbawia władztwa planistycznego gminy, to jednak orzecznictwo jest zgodne, że stanowi on znaczące jego ograniczenie w zakresie określania przeznaczenia danego terenu. Wyraz temu dał NSA w wyroku z dnia 23 września 2020 r.¹⁸⁶, podnosząc, że przepisy art. 46 ust. 1 i 2 WuistU określają reguły w zakresie tworzenia przepisów dotyczących sytuowania infrastruktury telekomunikacyjnej w nowo uchwalanych planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, jak też są wskazówkami w zakresie wykładni postanowień planów miejscowych, które obowiązywały w dacie wejścia w życie powołanych przepisów. Przepisy WuistU mają w pewnym sensie korygować postanowienia planu, a z pewnością postanowienia planu muszą być interpretowane zgodnie z celem ustawy wyrażonym w jej art. 46. Z ust. 1 art. 46 WuistU wynika reguła ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w ust. 2 ustawodawca wyraził swoistą regułę interpretacyjną w stosunku do terenów przeznaczonych w planie na cele zabudowy wielorodzinnej oraz na cele rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne, że lokalizowanie na takich terenach infrastruktury telekomunikacyjnej jest dopuszczalne, chyba że zakaz takiej zabudowy wynika z ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. *Ratio legis* przepisu art. 46 ust. 2 WuistU jest zatem prawo do zabudowy inwestycji w zakresie łączności publicznej, chyba że jej realizacja naruszałaby zakazy lub ograniczenia ustanowione w planie. Regułą jest możliwość zabudowy infrastrukturą telekomunikacyjną, natomiast wyjątkiem – ograniczenia lub zakazy ustanowione w tym planie miejscowym. Zgodnie z regułą *excepciones non sunt extendendae* należy przyjąć, że wyjątki od prawa do zabudowy telekomunikacyjnej muszą być interpretowane ściśle. Zatem zakazy lub ograniczenia wyrażone w planie miejscowym muszą odnosić się wprost do tego rodzaju zabudowy. Podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 29 stycznia 2020 r.¹⁸⁷ wskazał, że przepis art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju stanowi nie tylko postulat kierowany do lokalnego prawodawcy w zakresie treści przepisów stanowionego prawa miejscowego, ale równocześnie wyraża dyrektywę interpretacyjną dla uchwalonych już planów miejscowych. Prawidłowa wykładnia tych przepisów wymaga uwzględnienia nie tylko samego faktu zawarcia w planie miejscowym zakazów, ale dodatkowo nakłada na organy obowiązek potraktowania normy zawartej w tym przepisie jako swoistej dyrektywy

¹⁸⁶ Sygn. II OSK 1925/20, CBOSA <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1EAC9111B2>.

¹⁸⁷ Sygn. II SA/Bd 958/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FFEC9498B>.

interpretacyjnej pozwalającej na dokonanie oceny celowości wprowadzenia konkretnych rozwiązań w planie miejscowym. NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r.¹⁸⁸, stwierdził, że choć plan miejscowy nie może wprowadzać na całym obszarze objętym planem zakazu lokalizacji urządzeń telekomunikacyjnych, to jednak nie oznacza to, że plan miejscowy nie może wprowadzać pewnych ograniczeń, czy to w zakresie lokalizacji inwestycji, ich rozmieszczenia w terenie, czy też ograniczeń co do rodzaju urządzeń z uwagi na miejsca, w których będą zlokalizowane, bądź ograniczeń z uwagi na ochronę innych wartości istotnych z punktu widzenia gospodarowania przestrzenią.

Kwestię hierarchicznego systemu prawa w odniesieniu do stosowania omawianego przepisu podniósł WSA w Krakowie w wyroku z dnia 2 października 2019 r.¹⁸⁹, argumentując, że jeżeli formalnie sprzeczne z zapisami planu miejscowego zamierzenie inwestycyjne jest dozwolone wprost przepisami rangi wyżej niż tzw. prawo miejscowe, przepisy aktu prawa miejscowego należy interpretować tak, by sprzeczność tę wyeliminować. Jeżeli natomiast wobec jasnych niebudzących wątpliwości zapisów tego aktu nie da się go „wyinterpretować” w zgodzie z ustawą, zapis ten jako nielegalny należy pomijać.

Dyspozycja wynikająca z art. 46 ust. 2 WuistU ustanawia możliwości lokalizacji inwestycji celu publicznego mimo uchwalenia planu miejscowego, w którym nie przeznaczono terenów pod inwestycje celu publicznego. Jednocześnie w zdaniu drugim art. 46 ust. 2 WuistU ustawodawca wymienił formy przeznaczenia terenu, których nie można uznać za sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Jako ograniczenie tego uprzywilejowania można uznać wymóg, by inwestycja nie była sprzeczna z zakazami ustalonymi w planie miejscowym, jednakże z uwagi na dyspozycję art. 46 ust. 1, która stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi, wymóg ten wydaje się iluzoryczny. Wrażenie iluzoryczności tej przesłanki potwierdza art. 46 ust. 1a WuistU, który stanowi, że nie stosuje się ustaleń planu miejscowego w zakresie ustanowionych zakazów lub przyjętych w nim rozwiązań, o których mowa w ust. 1, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

¹⁸⁸ Sygn. II OSK 3131/18, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4C656118F6>.

¹⁸⁹ Sygn. II SA/Kr 453/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76BB311DD5>.

3.4. Zasady kształtowania zagospodarowania terenu w PzpU

3.4.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan ogólny gminy

Jak stanowi art. 3 ust. 1 PzpU, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Jedną z form realizacji powyższego obowiązku była konieczność uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mimo że nowelizacja PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. zastąpiła studium planem ogólnym, to zgodnie z dyspozycją art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej studia zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. Z uwagi na powyższe należy w tym miejscu omówić rolę i funkcje, jakie pełni studium, oraz jego charakter prawny.

Zgodnie z art. 87 ust. 4 PzpU w brzmieniu dotychczasowym gminy miały obowiązek sporządzenia studium, przy czym chociaż akt powyższy był aktem obligatoryjnym, ustawodawca nie przyznał mu przymiotu aktu prawa miejscowego. Ustalenia obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych¹⁹⁰, a rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium¹⁹¹. Jak podniósł WSA w Krakowie, w wyroku z dnia 20 lipca 2012 r.¹⁹², postanowienia studium mają charakter ogólny i kierunkowy i nie dotyczą konkretnego przeznaczenia terenów na określone cele. Wymóg stwierdzenia zgodności planu miejscowego ze studium należy interpretować jako zasadę, zgodnie z którą postanowienia planu miejscowego nie mogą wprowadzać innych ustaleń innych niż studium, natomiast mogą je uściślać i konkretyzować. Konieczność zapewnienia powyższej zgodności powoduje, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych na terenie gminy mogą w przypadku naruszenia ich interesu prawnego przez postanowienia studium wnosić skargę do sądu administracyjnego. Postanowienia studium nie mają charakteru wiążącego przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Powtórzyc

¹⁹⁰ Art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 PzpU w brzmieniu dotychczasowym.

¹⁹¹ Art. 20 ust. 1 PzpU w brzmieniu dotychczasowym.

¹⁹² Sygn. II SA/Kr 34/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A48AF26D57>.

należy, że skoro studium nie stanowi aktu prawa miejscowego, to dopóki jego ustalenia nie znalazły się w planie miejscowym, nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych¹⁹³.

Jak stanowi art. 9 ust. 1 PzpU w brzmieniu dotychczasowym, zadaniem studium jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Z. Niewiadomski wskazuje, że polityka przestrzenna zajmuje się definiowaniem interesów publicznych oraz określaniem sposobów oddziaływania na zachowania uczestników zagospodarowania przestrzennego, tak aby dokonywali wyborów zgodnie z interesem publicznym. Przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę (gdzie zamierza się sporządzić plany miejscowe), wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych¹⁹⁴. Studium spełnia zatem trzy funkcje: określa założenia polityki rozwoju przestrzennego, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, koordynuje ustalenia planów miejscowych oraz pełni funkcję promocyjną poprzez wskazanie obszarów atrakcyjnych inwestycyjnie lub turystycznie. Informuje mieszkańców, przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych o zamierzeniach władz lokalnych¹⁹⁵.

Niezależnie od roli i funkcji studium jego charakter prawny powoduje, że nie ma ono większego znaczenia dla możliwości lokalizacji stacji bazowych. Fakt, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, powoduje, że jego postanowienia nie mogą stanowić podstawy materialnoprawnej przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Związanie jego ustaleniami przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych również nie może mieć wpływu na postępowania lokalizacyjne w przypadku stacji bazowych z uwagi na treść art. 46 ust. 1 WuistU. W związku powyższym należy uznać, że instytucja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma marginalne znaczenie z punktu widzenia przedmiotu rozprawy.

Jedną z najdalej idących zmian wprowadzonych nowelizacją PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. jest wprowadzenie planu ogólnego w miejsce studium uwarunkowań i kierunków

¹⁹³ Sygn. II SA/Kr 34/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A48AF26D57>, s. 57.

¹⁹⁴ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 13, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2023, s. 86.

¹⁹⁵ Tamże.

zagospodarowania przestrzennego gminy. Powołaną powyżej ustawą uchylono art. 9–13 PzpU, wprowadzając w to miejsce art. 13a i następne dotyczące instytucji planu ogólnego gminy. Zgodnie z art. 13a ust. 7 plan ogólny jest aktem prawa miejscowego. Istotne w świetle powyżej przywołanego przepisu jest przerebadanie treści art. 54 ust. 1 pkt 2, który w brzmieniu aktualnym nakłada wymóg zgodności warunków ustalonych w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego z postanowieniami planu ogólnego. Zgodność tę zapewnia się przez ustalenie funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren. Zapewnienie powyższej zgodności osiąga się też poprzez odpowiednie, określone w przepisach, ustalenie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, wysokości zabudowy, właściwego udziału powierzchni zabudowy oraz odpowiedniej dostępności infrastruktury społecznej.

Warto jednak w tym miejscu wskazać, że w związku z analogicznym zastosowaniem w stosunku do planu ogólnego dyspozycji przepisu art. 46 ust. 1 i następnych WuistU treść planu ogólnego nie powinna zakazywać lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. W związku powyższym wprowadzenie obowiązku zgodności ustaleń decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej nie powinno stanowić przeszkody w ustaleniu jej lokalizacji.

3.4.2. Lokalizacja stacji bazowej telefonii komórkowej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

3.4.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego

W zakresie planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu podstawowym aktem prawnym pozostaje ustawa PzpU¹⁹⁶. Podstawowym aktem dotyczącym planowania przestrzennego dającym możliwości kształtowania polityki przestrzennej pozostają akty prawa miejscowego, którymi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94, zdanie pierwsze Konstytucji), co znaczy, że nie mają one samoistnego statusu – są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności

¹⁹⁶ Tj. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.

od ustawy¹⁹⁷. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego ma źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Upoważnienie to nie musi być tak szczegółowe jak w przypadku rozporządzeń, niemniej Konstytucja przesądza, że nie może być wywodzone tylko z generalnej kompetencji, zakresu działania bądź zadań organu. Konstytucja nie determinuje nazw własnych aktów prawa miejscowego i ich wewnętrznej systematyki – problematyka ta stanowi przedmiot regulacji ustawowej. Upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego są zamieszczane w ustawach ustrojowych poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, jak również w innych ustawach dotyczących określonej dziedziny życia społecznego (ustawach merytorycznych)¹⁹⁸. Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r.¹⁹⁹, stwierdzając, że akty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. Z kolei w postanowieniu z dnia 6 października 2004 r.²⁰⁰ Trybunał stwierdził, że Konstytucja posługuje się tylko ogólną definicją aktów prawa miejscowego, nie wymienia ich nazw rodzajowych. W poszczególnych ustawach, będących podstawą wydawania aktów prawa miejscowego, występują one jako uchwały, zarządzenia lub rozporządzenia porządkowe, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego itp. Co więcej, samo nazwanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem, a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą itp. nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne są każdorazowe ustalenia, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego, a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu,

¹⁹⁷ P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 94, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806688/650751/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

¹⁹⁸ Tamże.

¹⁹⁹ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

²⁰⁰ Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520221022?keyword=konstytucja%20pos%C5%82uguje%20si%C4%99&cm=DOCUMENT> (dostęp: 18.07.2021).

czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnymi określonymi w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Do grupy aktów prawa miejscowego wchodzi: 1) tzw. przepisy gminne uchwalane przez radę gminy w formie uchwały (np. budżet gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podatki i opłaty lokalne); 2) przepisy porządkowe wydawane w formie uchwały przez radę gminy lub w przypadkach niecierpiących zwłoki przez wójta (burmistrza, prezydenta) w formie zarządzenia; 3) uchwały rady powiatu w sprawach określonych w art. 40 i 41 u.s.p.²⁰¹; 4) przepisy porządkowe wydawane w formie uchwały przez radę powiatu lub w sytuacji określonej w art. 42 ust. 2 u.s.p. przez zarząd powiatu; 5) uchwały sejmiku województwa w zakresie określonym w art. 18 u.s.w.²⁰². (np. plan zagospodarowania przestrzennego, przepisy dotyczące podatków i opłat lokalnych, budżet województwa, zasady udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa); 6) rozporządzenia porządkowe wojewody wydawane na podstawie art. 60 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.); 7) akty prawa miejscowego stanowione przez organy niezespólonej administracji rządowej, o których mowa w art. 59 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁰³. Upoważnienie do wydania aktów prawa miejscowego zawarte jest najczęściej w ustawach ustrojowych określających zasady działania, strukturę, organizację i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego lub terenowej administracji rządowej, a także w ustawach szczególnych określających zakres spoczywających na tych organach zadań. Do ustaw tych należą m.in.: 1) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰⁴; 2) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁰⁵; 3) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰⁶; 4) ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁰⁷.

²⁰¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 ze zm.)

²⁰² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 ze zm.)

²⁰³ M. Haczkowska [w:] R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 94, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587599078/396518/haczkowska-monika-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

²⁰⁴ Tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁰⁵ Tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 107

²⁰⁶ Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.

²⁰⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 190 ze zm.

W. Skrzydło stwierdza, że Konstytucja okazała się bardzo powściągliwa w regulacjach odnoszących się do źródeł prawa miejscowego²⁰⁸. Takie też było założenie przyjęte przez autorów Konstytucji, którzy przyjęli, że ta część systemu źródeł prawa, rodzaje składających się nań aktów prawnych oraz zakres ich regulacji mają stanowić przedmiot rozstrzygnięć ustawowych. Niemniej zauważyć należy, że w zakresie, w jakim akty prawa miejscowego dotyczą ograniczeń w sposobie zagospodarowania nieruchomości, odnoszą się one bezpośrednio do wolności i praw ekonomicznych, których ochronę zapewnia art. 64 Konstytucji²⁰⁹. Jak zauważa L. Garlicki, w przypadku własności dopuszczalne są jej ograniczenia dokonywane w akcie podstawowym, wydanym na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, wyznaczającego precyzyjnie zakres spraw, które ma on regulować, oraz instrumenty, którymi ma się posługiwać²¹⁰. Granicą ingerencji pozostaje zakaz naruszania „istoty prawa własności”, o którym mowa w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Pomimo dość restrykcyjnego pojmowania w orzecznictwie TK zasady wyłączności ustawy w odniesieniu do praw i wolności jednostki²¹¹ TK w wyroku z dnia 5 marca 2001 r.²¹² przyjął, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będące aktami prawa miejscowego, które wprowadzają pozaustawowe ograniczenia własności, nie są sprzeczne z art. 64 ust. 3 Konstytucji²¹³. Prawo własności nie jest prawem bezwzględnym, gdyż stosownie do art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Z art. 140 k.c. wynika, że istnieją trzy wyznaczniki granic treści prawa własności: przepisy ustaw, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie każdej własności²¹⁴.

²⁰⁸ W. Skrzydło [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, art. 94, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587434077/428348/skrzydlo-wieslaw-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-vii?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

²⁰⁹ Art. 64 Konstytucji RP stanowi, że: 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

²¹⁰ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. M. Zubik, wyd. II, Warszawa 2016, art. 64, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744274/541714/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-ii-wyd-ii?keyword=miejscowy%20plan&cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

²¹¹ Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998, nr 4, poz. 46, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520126843?cm=DOCUMENT> (dostęp: 18.07.2021).

²¹² Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK 2001, nr 2, poz. 33, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520140067?cm=DOCUMENT> (dostęp: 18.07.2021).

²¹³ Tak samo, wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

²¹⁴ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 12, dz. cyt., s. 28.

Źródłem upoważnienia gminy do wydawania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego szukać należy w art. 166 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Katalog zadań własnych gminy określony został w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym²¹⁵ (SgU), zgodnie z którym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Status aktu prawa miejscowego miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego ustawodawca nadał w art. 14 ust. 8 PzpU. Z uwagi na fakt, że jego postanowienia są przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które zawierają szczegółowe regulacje dotyczące sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu, jest on podstawowym narzędziem służącym do regulacji zagadnień zagospodarowania przestrzennego.

3.4.3. Plan miejscowy jako przejaw władztwa planistycznego gminy

Mimo jednoznacznej kwalifikacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego zauważyć należy za Z. Niewiadomskim, że jego ustalenia, choć odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, to jednak regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. W tym ujęciu plan miejscowy jest zbiorem aktów indywidualnych ustalających warunki zabudowy konkretnych nieruchomości, podjętym w drodze uchwały rady gminy²¹⁶. Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w planie miejscowym umożliwia wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę bezpośrednio na podstawie planu, bez potrzeby poprzedzania wydania tej decyzji uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego²¹⁷. Mimo względnej konkretności norm zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie rozstrzygają one jednak w sposób konkretny o jego przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania, a normy zawarte w planie mogą znaleźć wielokrotne zastosowanie. Również adresaci tych norm określani są w sposób generalny²¹⁸. Co więcej, brak jest przeszkód prawnych do uchwalenia planu

²¹⁵ Dz.U. z 1990 r., poz. 95, z późn. zm.

²¹⁶ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 12, dz. cyt., s. 104.

²¹⁷ Tamże, s. 105.

²¹⁸ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 290.

miejscowego odnoszącego się do pojedynczej działki, co dodatkowo wskazuje na możliwość uznania planu za akt konkretny.

Jak wyżej wskazano, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą ingerować w sposób wykonywania prawa własności, co wiąże się z pojęciem władztwa planistycznego gminy.

Samo pojęcie władztwa planistycznego gminy wynika z treści art. 3 i 4 PzpU. I tak art. 3 ust. 1 PzpU stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań gminy²¹⁹. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 PzpU ustalanie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Pojęcie władztwa planistycznego należy utożsamiać z generalną właściwością gminy w zakresie jednostronnego decydowania o przeznaczeniu terenów i sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Kompetencja organu samorządu terytorialnego do władczego ustanawiania zasad dotyczących możliwości zabudowy nieruchomości zlokalizowanych na terenach będących w jego właściwości miejscowej niezwykle daleko wkracza w realizację najsilniejszego z praw podmiotowych, jakim jest prawo własności. Tak daleka ingerencja w prawo własności aktualizuje jednak pytanie co do granic władztwa planistycznego gminy. Niewątpliwie władztwo planistyczne powinno być wykonywane w zgodzie z zasadami określonymi w Konstytucji RP oraz innymi zasadami systemu prawa polskiego, w tym w szczególności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, praworządności, równości wobec prawa, pomocniczości, proporcjonalności, decentralizacji władzy publicznej, zrównoważonego rozwoju, ochrony prawa własności czy przytoczonych wyżej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz domniemania właściwości gminy²²⁰. Wątpliwości odnośnie do zakresu stosowania władztwa planistycznego gminy powstają na gruncie przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko

²¹⁹ W brzmieniu ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

²²⁰ T. Bąkowski, *Zasady reglamentacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego – koncepcja i praktyka* [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015, s. 20.

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W doktrynie pojawia się pogląd, że ograniczenie praw, do którego odnosi się wyżej przywołany przepis, może nastąpić albo bezpośrednio w drodze normy ustawowej, albo gdy ustawodawca sam nie jest w stanie z góry ustalić niezbędnych ze względu na doniosłe społecznie wartości ograniczeń wolności lub praw konstytucyjnych w drodze aktu wykonawczego – w zakresie i sposobie ustawowo przewidzianym²²¹.

Poglądy prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych wydają się bardziej stonowane w stosunku do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności i zakresu stosowania władztwa planistycznego. Jak zauważył WSA w Krakowie w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r.²²², gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczania terenu pod określone funkcje i ustalenia zasad zagospodarowania terenu określone jako władztwo planistyczne (o czym stanowi przepis art. 3 ust. 1 PzpU). Władztwo to ograniczone jest przepisami prawa, w tym przepisami art. 6 PzpU i przepisami Konstytucji RP chroniącymi prawo własności. Chroniony zakres prawa własności nie jest jednak bezwzględny, a gmina kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie, musi uwzględniać także interes ogólnospołeczny. Ingerencja w sposób wykonywania własności musi się zatem mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 pkt 1 PzpU każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny, ale w granicach określonych przez ustawę, zgodnie z warunkami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Choć własność podlega ochronie i każdy ma prawo do własności, to jednak przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP pozwala na ograniczenie tego prawa pod warunkiem, że dokonuje się to w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Ustalenia zawarte w planie miejscowym dookreślają zatem granice korzystania z prawa własności.

Podobne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 23 czerwca 2020 r.²²³, podnosząc, że przepisy art. 3 ust. 1 PzpU, art. 4 ust. 1 PzpU oraz art. 6 PzpU przyznają gminie atrybut tzw. władztwa planistycznego, będąc podstawą legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Stanowią one przewidziane w art. 140 K.c. przedmiotowe ograniczenie

²²¹ P. Wilczyński, *Teoretycznoprawna koncepcja władztwa planistycznego gminy* [w:] *Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy*, red. P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek, Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018, s. 22.

²²² Sygn. II SA/Kr 532/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AEE9877780>

²²³ Sygn. II OSK 3568/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/107A8F792A>.

w sposobie wykonywania prawa własności nieruchomości, poddając korzystanie z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

NSA w wyroku z dnia 28 marca 2014 r.²²⁴ zauważył z kolei, że przyznanie gminie władztwa planistycznego nie może oznaczać podejmowania działań arbitralnych. Gminie przysługuje władztwo planistyczne, lecz z uprawnienia tego nie może ona korzystać w sposób dowolny. Władztwo to nie może być traktowane jako nieumotywowana przekonująco ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta jest możliwa, ale musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności.

Podobnie argumentuje P. Daniel w głosie do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2020 r.²²⁵, podnosząc, że niewątpliwie władztwo planistyczne gminy – pojmowane w świetle art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako prawo legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności nieruchomości w drodze stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – nie jest władztwem absolutnym (nieograniczonym), niepodlegającym żadnej kontroli i legitymizującym podejmowanie działań arbitralnych. Ingerencja gminy w sposób wykonywania prawa własności jest zatem możliwa, o ile uwzględnia proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi²²⁶. Naruszenie władztwa planistycznego ma miejsce, kiedy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera żadnego uzasadnienia lub gdy jego uchwalenie ma służyć osiągnięciu nieproporcjonalnie mniej cennej wartości niż wartość, która jest ograniczona. Prowadzi to do wniosku, że podstawowe znaczenie z punktu widzenia procedury planistycznej ma prawidłowe uzasadnienie rozstrzygnięć podjętych w planie miejscowym. Dopiero ich ocena umożliwia odpowiedź na pytanie, czy doszło do nadużycia władztwa planistycznego gminy.

Znaczącym ograniczeniem władztwa planistycznego gminy pozostaje przytoczony uprzednio art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych²²⁷. Jak podnosi Ł. Strzępek, przepis powyższy wskazuje, że ustawodawca z jednej strony

²²⁴ Sygn. II OSK 518/13, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C6391473ED>.

²²⁵ Sygn. II SA/Po 890/19, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/868138CF8C>

²²⁶ P. Daniel, *Granice władztwa planistycznego gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Glosa do wyroku WSA z dnia 31 stycznia 2020 r., II SA/Po 890/19, „OwSS” 2020, nr 4, s. 99–104.

²²⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 733 ze zm.

ograniczył swobodę gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na jej terytorium, z drugiej natomiast – nałożył na organy gminy bezwzględny obowiązek przyjęcia w akcie normatywnym (miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) rozwiązań ograniczających prawo własności lub inne prawa rzeczowe do nieruchomości, niezależnie od tego, komu te prawa przysługują, i niezależnie od przyjętych ustaleń²²⁸. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 lutego 2021 r.²²⁹, art. 46 ust. 1 ustawy wprowadza wymóg przyjęcia proinwestycyjnej wykładni postanowień planu miejscowego, w przypadku gdy lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może zawierać ograniczeń lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, chyba że ich realizacja jest niezgodna z przepisami odrębnymi. Ograniczenia takie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części, a obowiązują one aż do momentu ich wyeliminowania.

3.4.3.1. Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej

Niewątpliwie pojęcie władztwa planistycznego gminy jest zagadnieniem budzącym sporo kontrowersji zarówno w doktrynie, jak i judykaturze, ale przede wszystkim wśród właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych planami miejscowymi. W związku z powyższym szczególną wagę przy uchwalaniu planów miejscowych należy przypisać podstawowym zasadom ochrony praw jednostki, a w szczególności zasadzie demokratycznego państwa prawa, zasadzie pomocniczości, legalizmu czy zasadzie zrównoważonego rozwoju. Tylko łączne, optymalne i wyważone stosowanie tych zasad w ramach realizowania władztwa planistycznego pozwala na prawidłowe wyważenie interesu jednostki i interesu publicznego, a przez to zastosowanie ograniczeń praw i wolności konstytucyjnie chronionych w sposób adekwatny i uzasadniony ze względu na potrzeby społeczności lokalnych, przy poszanowaniu praw jednostki. Nie ulega zatem wątpliwości, że dla uzyskania efektu, o którym mowa wyżej, niezbędne jest włączenie podmiotów będących adresatami tych działań gminy w proces uzgadniania ich formy i zakresu. Właściwa informacja połączona z możliwością wypowiedzenia się zainteresowanych stron

²²⁸ Ł. Strzępek, *Kilka uwag na temat szczególnych zasad lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „PPP” 2013, nr 5, s. 41–51, <https://sip.lex.pl/#/publication/151169238/strzepek-lukasz-kilka-uwag-na-temat-szczegolnych-zasad-lokalizowania-inwestycji...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2.08.2021).

²²⁹ Sygn. II SA/Wr 378/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/863D7C2941>.

oraz uwzględnienia tych uwag pozwolić może na jak najmniej uciążliwą ingerencję w interes prywatny i możliwie jak najbardziej zrównoważone ograniczanie praw podmiotowych przysługujących społeczności lokalnej.

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera rozstrzygnięcia dotyczące konkretnego obszaru, na którym dominuje określony rodzaj architektury, zabudowy czy infrastruktury, niezwykle trudne jest zaproponowanie uniwersalnych zapisów dotyczących lokalizacji stacji bazowych. Postanowienia takie powinny zawierać wskazówki uwzględniające dotychczasowy charakter i układ architektoniczno-urbanistyczny obszaru, które obligowałyby inwestora do zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych mających na celu kontynuację tego charakteru, a z drugiej strony powinny mieć na uwadze również potrzeby społeczności lokalnej w zakresie dostępu do najnowszych technologii łączności publicznej. Kwestie dotyczące ewentualnych ograniczeń z uwagi na zabytki architektury czy obszary ochrony przyrody podlegają kontroli na innych etapach procesu inwestycyjnego i wymagają uzgodnień z właściwym konserwatorem zabytków czy regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Przy formułowaniu zapisów w planach miejscowych należy również mieć na uwadze dyspozycję art. 46 ust. 1 WuistU, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może uniemożliwiać lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Przyjęcie bowiem takich ograniczeń wywoływać może postępowania skargowe przed sądami administracyjnymi, a w ich konsekwencji unieważnienia uchwał w częściach zawierających te zakazy.

Stacje bazowe telefonii komórkowej zaliczane są do inwestycji celu publicznego, dla których ustawodawca przewidział omówione wyżej wyłączenia zastosowania zasad ogólnych planowania przestrzennego. Teza powyższa znalazła wyraz w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 18 października 2022 r.²³⁰ zauważył, że art. 46 ust. 1 WuistU nie należy rozumieć w ten sposób, że pozbawia on całkowicie gminę prawa kształtowania przestrzeni poprzez wprowadzanie zakazów czy ograniczeń zabudowy urządzeń łączności publicznej, w tym telefonii komórkowej. Rzecznik jednak w tym, by zakazy i ograniczenia jako wyjątki od zasady dopuszczalności lokalizowania obiektów i urządzeń z zakresu łączności publicznej formułowane były ściśle i precyzyjnie, tak aby adresaci regulacji mogli na jej podstawie ustalić, czy na danym obszarze określone zamierzenie inwestycyjne może być zrealizowane, czy też nie,

²³⁰ Sygn. II SA/Kr 905/22, CBOSA

ewentualnie – pod jakimi warunkami. Plan miejscowy nie może natomiast wprowadzać na całym obszarze objętym planem zakazu lokalizacji urządzeń telekomunikacyjnych, uniemożliwiającego lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że użycie w treści ograniczeń zawartych w planie miejscowym ogólnego zwrotu „dominanta w terenie” w odniesieniu do stacji bazowych stanowi naruszenie art. 46 ust. 1 WuistU. Wprowadzenie wymogu, że anteny wolnostojące oraz lokalizowane na budynkach nie mogą stanowić dominanty w terenie, w istocie może prowadzić do całkowitego wykluczenia na terenie objętym planem lokalizowania stacji bazowych. Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 5 września 2023 r.²³¹ podniósł, że ograniczenie wysokości urządzeń do tych określonych maksymalnie dla poszczególnych terenów będzie mogło uniemożliwiać lokowanie urządzeń łączności publicznej. Ponadto, jak zauważył sąd, zakaz sytuowania masztów wolnostojących na obszarze planu, zwłaszcza w sytuacji, gdy na większości obszaru nie została dopuszczona tego typu zabudowa, stanowi wykluczenie możliwości posadowienia masztu także na terenie, gdzie dopuszczono obiekty i urządzenia techniczne. Ograniczenie takie nie znajduje racjonalnego wytłumaczenia. Również WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 listopada 2023 r.²³² podniósł, że Rada Gminy, uchwalając ograniczenie w postaci słów „wysokość pozostałych obiektów budowlanych – 6,0 m”, naruszyła ustawowy zakaz wyartykułowany w art. 46 ust. 1 WuistU. Naruszenie przywołanego przepisu należy ocenić jako istotne naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych w rozumieniu art. 28 ust. 1 PzpU, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

3.4.4. Lokalizacja stacji bazowej telefonii komórkowej w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Stacje bazowe telefonii komórkowej, które nie zostały przewidziane w planie miejscowym, realizowane są w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, co wynika wprost z przytoczonego już uprzednio art. 4 ust. 2 PzpU. Podkreślić trzeba, że jak już uprzednio wskazano, w obecnym stanie prawnym wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji

²³¹ Sygn. II SA/Kr 827/23, CBOSA

²³² Sygn. II SA/Ol 711/23, CBOSA

celu publicznego dla stacji bazowej telefonii komórkowej nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W tym miejscu warto zauważyć, że w trakcie eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej inwestorzy, zgłaszając właściwym organom ochrony środowiska zmiany w instalacji po modernizacji urządzeń nadawczych, spotykali się ze stanowiskiem organów administracji publicznej, że zmiana powyższa powoduje zmianę sposobu użytkowania obiektu, wymagającą uzyskania ponownej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pojęcie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego nie zostało zdefiniowane w przepisach PzpU, jednakże ze względu na cel tego aktu normatywnego, tj. przygotowanie procesu inwestycyjnego skutkującego rozpoczęciem robót budowlanych, musi być ono rozumiane podobnie jak w przepisach prawa budowlanego²³³. Podobnie NSA w wyroku z dnia 26 maja 2011 r.²³⁴ wskazał, że zgodnie z art. 71 ust. 1 pr. bud. przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Z kolei w wyroku z dnia 19 listopada 2009 r.²³⁵ NSA wywiódł, że zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego charakteryzuje się tym, że nie wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, także wtedy, gdy zmiana ta nie wiąże się z prowadzeniem żadnych robót budowlanych, jeżeli tylko brak jest planu miejscowego. Pojęcie zmiany zagospodarowania terenu jest sformułowaniem zaczerpniętym z urbanistyki, które jednak nie zostało zdefiniowane, a treść przypisywaną temu pojęciu ustala się na podstawie konkretnego przypadku. Zgodnie ze stanowiskiem WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 stycznia 2011 r.²³⁶ rozstrzygnięcie, czy w określonym stanie faktycznym nastąpiła zmiana zagospodarowania terenu, wymaga od organu szczegółowego uzasadnienia tego aspektu spraw. Natomiast NSA w wyroku z dnia 21 kwietnia 2010 r.²³⁷ zauważył, że zmiana zagospodarowania terenu polegająca na prowadzeniu robót budowlanych następuje na podstawie ustalonych warunków zabudowy. Zmiana zagospodarowania terenu polega na przekształceniu nieruchomości w związku ze zmianą jej funkcji. Użytkowanie obiektu jest natomiast częściowo określone

²³³ K. Buczyński [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014, art. 50, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587665857/463297/buczynski-krzysztof-i-in-ustawa-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 26.07.2021).

²³⁴ Sygn. II OSK 910/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E7400FD35>.

²³⁵ Sygn. II OSK 1802/08, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6F4D52E460>.

²³⁶ Sygn. II SA/Op 495/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/665ABA925C>.

²³⁷ Sygn. II OSK 661/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/22D4A26342>.

w art. 71 pr. bud., zgodnie z którym jest to podjęcie albo zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkości lub układu obciążeń. NSA w wyroku z dnia 25 listopada 2010 r.²³⁸ stwierdził, że inwestorzy zamierzający doprowadzić do zmiany sposobu zagospodarowania terenu albo użytkowania obiektu budowlanego lub jego części albo którzy zamierzają przeprowadzić roboty budowlane, nawet gdy nie wymaga się pozwolenia na budowę, powinni złożyć wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Innych niż roboty budowlane zmian zagospodarowania terenu można dokonać bez potrzeby uzyskania warunków zabudowy. Z powyższej analizy można wyprowadzić wniosek, że w tym ostatnim przypadku nie jest wymagane wystąpienie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że zmiany w instalacji stacji bazowej telefonii komórkowej polegające na modernizacji systemu nadawczo-odbiorczego nie wywołują konieczności uzyskania kolejnej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 3 lutego 2012 r.²³⁹, decyzja lokalizacyjna jest tylko aktem stosowania prawa, który ma charakter deklaratoryjny, gdyż organ stwierdza w niej jedynie, czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie. Organ nie ma więc uprawnień kształtujących, nie może w niej wprowadzać według własnego uznania samoistnych ograniczeń dla inwestora wyprowadzonych z norm ogólnych zawartych w art. 1 ust. 2 PzpU. Nie mogą być w niej zatem wprowadzane nieprzewidziane przepisami prawa obowiązki w zakresie oddziaływania negatywnego oddziaływania na środowisko.

Jak zauważają B. Dobkowska i K. Klonowski, decyzja ustalająca warunki zabudowy (oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego) – mimo założeń ustawodawcy przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie decyzja powyższa miała być zastępczą formą dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w rzeczywistości, w związku z brakiem planów miejscowych dla większości terytorium państwa – stała się podstawową metodą ustalania zasad zagospodarowania nieruchomości gruntowych²⁴⁰. Tym indywidualnym aktom administracyjnym przypisano funkcję przesądzenia jedynie o rodzaju i charakterystyce obiektu budowlanego oraz zasadach

²³⁸ Sygn. II OSK 1797/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AEF4C5515C>.

²³⁹ Sygn. II OSK 2202/10, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C47347029C>.

²⁴⁰ B. Dobkowska, K. Klonowski, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, „PPP” 2016, nr 6, s. 42–54, <https://sip.lex.pl/#publication/151289228/dobkowska-boguslaw-a-klonowski-kamil-postepowanie-w-sprawie-stwierdzenia-niewaznosci-decyzji-o...?cm=URELATIONS> (dostęp: 27.07.2021).

zagospodarowania terenu, które można zrealizować na nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z uwzględnieniem stwierdzonego ładu przestrzennego. Obie decyzje uprawniają do wystąpienia o pozwolenie na budowę, a następnie w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia do wykonania określonego w tym akcie obiektu budowlanego, a w konsekwencji sposobu zagospodarowania danej nieruchomości gruntowej, dla pozostałych zaś stron skutkują obowiązkiem znoszenia zmian dokonanych na tejże nieruchomości. Dla realizacji funkcji określania rodzaju i charakterystyki obiektu budowlanego oraz zasady zagospodarowania terenu ustawodawca wybrał kwalifikowaną formę działania administracji publicznej – decyzję.

Powyższe decyzje nie zastępują miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdyż nie mają charakteru aktu prawa miejscowego, a dla danej nieruchomości można wydać decyzje z różnymi rozstrzygnięciami i każda z nich będzie mogła stanowić podstawę wydania innej decyzji o pozwoleniu na budowę²⁴¹. Należy jednak podkreślić, że A. Despotem-Mładanowiczem²⁴², że związanie decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego organu wydającego pozwolenie na budowę, wynikające z art. 55, nie polega na tym, że organ ten jest obowiązany wydać decyzję, dla której ustalono lokalizację. Związanie to oznacza, że nie może wydać pozwolenia na budowę dla inwestycji, której warunki nie odpowiadałyby warunkom ustalonym w tej decyzji. Można zatem przyjąć, że decyzja o warunkach zabudowy (w tym decyzja o lokalizacji celu publicznego) gwarantuje uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu o parametrach lokalizacyjnych określonych w tej decyzji, aczkolwiek pod warunkiem, że jej adresat spełni warunki przewidziane przepisami prawa budowlanego.

Zakres, jaki obejmować powinny ustalenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, określa art. 54 PzpU. Ze względu na specyfikę obiektów, jakimi są stacje bazowe telefonii komórkowej, należy po kolei przeanalizować treść przywołanych wyżej przepisów w odniesieniu do cech charakterystycznych tych instalacji, gdyż warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zamierzenia polegającego na budowie stacji bazowej powinny ograniczać się do sposobu zagospodarowania terenu oraz do zagadnień technologicznych jedynie na takim poziomie ogólności, jaki pozwala na określenie obszaru oddziaływania inwestycji w celu określenia stron postępowania, o czym mowa w dalszej

²⁴¹ Tamże

²⁴² A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019, art. 55, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587754950/599363/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-ustawa-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 27.07.2021).

części rozdziału. Obiekty budowlane trzeba lokalizować zgodnie z obowiązującymi liniami zabudowy, i jeżeli takie zostały określone, ich wytyczenie powinno nastąpić w załączniku graficznym do decyzji. Równocześnie obiekty budowlane w zakresie telekomunikacji powinny odpowiadać warunkom określonym w Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie²⁴³, co zostanie rozwinięte w rozdziale czwartym niniejszej pracy. Przy wydawaniu decyzji o lokalizacji stacji bazowej należy określić ewentualne odległości od istniejących sieci uzbrojenia podziemnego oraz zobligować inwestora do dokonania uzgodnień na etapie sporządzania projektu budowlanego z właścicielami i zarządcami istniejących urządzeń i sieci uzbrojenia.

Jak stanowi art. 54 ust. 1 pkt 2 lit. b PzpU, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego powinna również określać warunki i wymagania ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ze względu na specyfikę pracy stacji bazowej telefonii komórkowej, jaką jest emisja pól elektromagnetycznych do środowiska, przedsięwzięcie powinno spełniać kryteria zachowania standardów środowiskowych w tym zakresie, w szczególności rozporządzenia DpemR, jednakże obowiązek ten spoczywa na prowadzącym instalację *ex lege*, zatem jego odrębne podkreślenie w treści samej decyzji nie ma charakteru konstytutywnego.

Dyspozycja art. 54 ust. 1 pkt 2 lit. b PzpU wskazuje, że omawiana decyzja powinna także określać warunki i wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, niemniej jednak warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku prowadzenia robót ziemnych w razie odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, należy wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczyć przy użyciu dostępnych środków ten przedmiot oraz miejsce jego odkrycia oraz niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a dalsze prace można prowadzić dopiero po ich uzgodnieniu z właściwym organem. Jeżeli natomiast teren objęty inwestycją znajduje się w obszarze ochrony krajobrazowej wyznaczonej wokół zabytkowego układu urbanistyczno-krajobrazowego, roboty budowlane wykonywane na tym terenie wymagają zgody i uzgodnień właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Fundamentalnym zagadnieniem z punktu widzenia eksploatacji stacji bazowej jest zaopatrzenie w energię elektryczną, dlatego należy ustalić sposób zaopatrzenia obiektu

²⁴³ Dz.U. z 2023 r., poz. 1040

w energię elektryczną na podstawie sieci elektroenergetycznej na warunkach i w uzgodnieniu z dostawcą lub operatorem świadczącym usługi dostawy energii elektrycznej na danym obszarze. Funkcję taką mogą pełnić warunki techniczne przyłączenia do sieci elektroenergetycznej wydawane przez właściwy zakład energetyczny dla konkretnej inwestycji. Stacje bazowe często lokalizowane są na terenach, na których znajdują się już jakieś inne obiekty infrastruktury technicznej, jak przykładowo linie kolejowe. W decyzji należy wówczas określić warunki lokalizacji nowego obiektu z uwzględnieniem przepisów szczególnych dotyczących danego rodzaju istniejących obiektów i wskazać właściwy organ bądź podmiot, z którym trzeba uzgodnić warunki realizacji inwestycji na etapie projektowym. Należy też w decyzji wskazać, czy w razie ewentualnej kolizji z elementami uzbrojenia technicznego dopuszcza się ich przebudowę, i jeżeli tak, to na jakich warunkach. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że budowa stacji bazowej jest znacząco odsunięta w czasie od etapu uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z uwagi na dynamiczny postęp rozwiązań technologicznych trudno w tym momencie określić ostateczne zapotrzebowanie planowanego obiektu na energię elektryczną. Z tego powodu nie ma konieczności ustalania w decyzji lokalizacyjnej szczegółowych warunków technicznych, wystarczy jedynie zapewnienie możliwości przyłączenia do sieci elektroenergetycznej.

Jeżeli teren, na którym przewiduje się lokalizację stacji bazowej telefonii komórkowej, znajduje się na terenach górniczych, należy wskazać uwarunkowania, jakim podlegać będą prace budowlane z uwzględnieniem specyfiki tych terenów i występujących na nim zjawisk, oraz wskazać właściwy do niezbędnych uzgodnień projektowych i wykonawczych zakład górniczy. Wymóg powyższy jest konsekwencją dyspozycji art. 53 ust. 4 pkt 4 PzpU. Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z dyspozycją art. 52 ust. 2 pkt 1a PzpU wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem. Rezygnując z użycia pojęcia działki na rzecz terenu objętego wnioskiem, ustawodawca dopuszcza swoiste wydzielenie obszaru niezbędnego dla realizacji planowanej inwestycji z całości działki geodezyjnej, na której przedsięwzięcie ma być zlokalizowane. Ma to istotne znaczenie w przypadku lokalizacji stacji bazowych nie tylko na wymienionych wyżej terenach górniczych, ale przede wszystkim na terenach rolniczych. Przy odmiennej interpretacji art. 52 ust. 2 pkt 1a PzpU zachodziłaby konieczność zmiany przeznaczenia całości działki, co w przypadku tych terenów byłoby całkowicie nieuzasadnione.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest decyzją związaną, a podmiot ubiegający się o taką decyzję ma roszczenie o jej udzielenie, jeśli tylko jego

zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W przypadku lokalizowania inwestycji celu publicznego w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jedyną przesłanką wydania decyzji odmownej będzie wykazanie przez właściwy organ, że lokalizacja danej inwestycji celu publicznego w określonym miejscu jest niezgodna z jakimś przepisem powszechnie obowiązującego prawa²⁴⁴. Fakt związania decyzją lokalizacyjną organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę powoduje, że organ wydający decyzję lokalizacyjną powinien w sposób optymalny dobierać poziom szczegółowości przy określaniu uwarunkowań realizacji inwestycji. Zbyt precyzyjne ustalenie warunków może wydłużyć czas realizacji przedsięwzięcia. Jako przykład tego typu sytuacji w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej pozostaje określenie w decyzji bądź jej załącznikach (stanowiących integralną jej część) konkretnych typów anten. Postęp technologiczny oraz dostępność części czy samych anten spowodować mogą, że z biegiem czasu wskazane w decyzji anteny nie będą już produkowane bądź ich instalacja nie jest już uzasadniona ze względu na potrzeby projektowania radiowego. Zazwyczaj producenci urządzeń nadawczych oraz anten, wprowadzając na rynek nowy model, zapewniają ich zamienniki w pełni odpowiadające parametrom technicznym poprzedników i brak jest przeszkód, z punktu widzenia konstrukcyjnego, przepisów ochrony środowiska bądź innych przepisów szczególnych, by zastosować nowe anteny, dlatego enumeratywne wskazanie konkretnych typów anten może być źródłem przedłużenia procesu uzgodnieniowego.

Innym przykładem zbyt szczegółowego ustalania warunków w decyzjach lokalizacyjnych dla stacji bazowej jest precyzyjne usytuowanie oraz wskazanie dokładnych wymiarów platformy pod szafy sprzętowe. W trakcie projektowania instalacji, na etapie pozwolenia na budowę, może nastąpić zmiana dostawcy sprzętu, w wyniku czego może okazać się, że nowe urządzenia nadawcze zapewniające takie same parametry pracy stacji jak urządzenie poprzednio projektowane muszą zostać inaczej rozlokowane lub zainstalowane na dodatkowym pomoście. Tego typu sytuacje mają miejsce stosunkowo często podczas całego procesu lokalizacji i budowy stacji bazowej, dlatego warunki lokalizacyjne wskazywane przez organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powinny być określane możliwie jak najbardziej ogólnie, mając na względzie skrócenie i uproszczenie postępowania administracyjnego poprzedzającego budowę.

²⁴⁴ M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2003, nr 2, s. 6, <https://sip.lex.pl/#/publication/151055364> (dostęp: 17.01.2023).

Należy podzielić przywołane wyżej stanowisko B. Dobkowskiej i K. Klonowskiego²⁴⁵, że decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego przypisano jedynie funkcję przesądzenia o rodzaju i charakterystyce obiektu budowlanego oraz zasadach zagospodarowania terenu, które można zrealizować na nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z uwzględnieniem stwierdzonego ładu przestrzennego. Brak jest podstaw do uznania, że na etapie wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej organ powinien określać szczegółowe parametry czy wręcz typ urządzeń, które miałyby zapewnić funkcjonowanie obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. W związku z powyższym decyzja powinna zawierać, zgodnie z brzmieniem art. 54 PzpU, określenie rodzaju inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a także linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

3.5. Udział społeczeństwa w procedurze lokalizacyjnej

3.5.1. Partycypacja społeczna w ramach tworzenia aktów planistycznych

Daleko idąca ingerencja planów ogólnych oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości powoduje, że niezbędne jest zapewnienie możliwości partycypacji społecznej w procesie tworzenia planów miejscowych. Zagadnienie to zyskuje w szczególności na znaczeniu w przypadku omawianych inwestycji, które – jak już wyżej wskazywano – są źródłem wielu kontrowersji oraz sprzeciwu społeczności lokalnej, w tym przede wszystkim właścicieli nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z terenem inwestycji.

Pojęcie partycypacji społecznej zostało wprowadzone do PzpU nowelizacją z dnia 7 lipca 2023 r., którą dodano rozdziału 1a. Co ważne, pojęcie partycypacji społecznej nie zostało zdefiniowane za pomocą definicji legalnej, co powoduje, że w tym przypadku uzasadnione jest odwołanie się do potocznego znaczenia tego terminu, gdzie przez partycypację rozumieć należy uczestniczenie, branie w czymś udziału, uczestnictwo, udział, natomiast partycypować to ponosić wspólnie z kimś koszty jakiegoś przedsięwzięcia lub mieć udział w zyskach. W ujęciu społecznym wszyscy uczestnicy działań partycypacyjnych mogą odnieść w ich efekcie jakieś korzyści aktywne i merytoryczne uczestnictwo gwarantuje realny wpływ na ostateczny kształt opracowywanych rozwiązań istotnych dla życia społeczności

²⁴⁵ B. Dobkowska, K. Klonowski, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji...*, dz. cyt., s. 42–54.

lokalnych. Umożliwia też utożsamianie się szerszego grona interesariuszy z podjętymi decyzjami²⁴⁶.

Z. Niewiadomski podnosi, że przewidywana kolejnymi ustawami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego partycypacja społeczna wskazuje na jej istotne znaczenie w procesach zarządzania przestrzenią. Partycypacyjny model sprawowania władzy publicznej jest obecnie niekwestionowanym standardem. Współcześnie także wzrost świadomości w zakresie znaczenia planowania przestrzennego dla warunków życia powoduje, że aktywność społeczna w tym obszarze stale wzrasta. Natomiast konsultacyjny model zarządzania przestrzenią nie wyczerpuje ścieżki rozwoju w tym zakresie. Kolejnym bowiem etapem rozwoju uspołecznienia zarządzania przestrzenią jest oparcie tych procesów na modelu negocjacyjnym²⁴⁷.

Dotychczas kwestię partycypacji społecznej regulowały art. 11 PzpU²⁴⁸ oraz art. 17 PzpU²⁴⁹, przyjmując warunek ogłaszania publicznego o prowadzonej procedurze planistycznej. Ogłoszenie na podstawie art. 17 pkt 1 PzpU było pierwszą czynnością podejmowaną przez organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i stąd należało traktować je możliwie

²⁴⁶ D. Kafar, *Partycypacja społeczna* [w:] *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, s. 35.

²⁴⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 13, dz. cyt., s. 71.

²⁴⁸ Przepis ten stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, kolejno: 1 – ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz przez udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia; (...) 7 – ogłasza w sposób określony w pkt 1 o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami; 8 – wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.

²⁴⁹ Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: 1 – ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz przez udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia; (...) 9 – wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni, oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami; 11 – wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu; 12 – rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania; 13 – wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

szeroko²⁵⁰. Obowiązek ten trzeba było rozumieć w ten sposób, że zawiadomień dokonuje się w każdej miejscowości, której projekt planu miejscowego dotyczy. Użycie przez ustawodawcę, w art. 18 ust. 1 PzpU, zwrotu „każdy” wskazywało na szeroki krąg podmiotów uprawnionych do składania uwag i wniosków do zmian w projektowanym planie miejscowym. Oznaczało to, że potencjalny podmiot składający takie uwagi nie miał obowiązku wykazania się interesem prawnym czy faktycznym, który mógłby zostać naruszony ustaleniami projektowanego planu miejscowego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), sporządzając projekt planu miejscowego, był zobowiązany do rozpatrzenia wniosków składanych do tego aktu planistycznego. Ustawodawca nie rozstrzygał trybu rozpatrywania tych wniosków ani wtedy, kiedy powinny lub mogły być one uwzględnione, ani wtedy, kiedy nie powinny lub nie mogły być one uwzględnione. Pozostawiał w tym zakresie swobodę planistycznemu organowi rozpatrującemu. W art. 17 pkt 4 PzpU zobowiązywał jedynie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do ich rozpatrzenia przed wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu, zatem przed jego ostatecznym sporządzeniem. Stanowisko wnioskodawców, które należało określić mianem partycypacji społecznej, nie było dla organu wykonawczego gminy wiążące. Mógł on je całkowicie pominąć przy braku środków kontrolnych przysługujących wnioskodawcy w tym zakresie. Rozpatrzenie wniosków dotyczących planu miejscowego pozostawało w gestii wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Partycypacja w powyższym zakresie miała zatem jedynie charakter intencyjny, była tylko namiastką realizacji idei uczestnictwa społeczeństwa w sprawowaniu władzy, była to wyłącznie informacja kierowana do właściwego organu, jak obywatele postrzegają lokalną politykę planowania i zagospodarowania przestrzennego i jakie są w tym zakresie odczucia i oczekiwania społeczne.

Kolejny etap procesu partycypacyjnego określał art. 17 pkt 9 PzpU, w ramach którego organ wykonawczy gminy informował o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykladał ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, jak również organizował w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Występowały tutaj trzy elementy, które miały zapewnić możliwie szeroki udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy: ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu; wyłożenie projektu planu

²⁵⁰ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „ST” 2017, nr 1–2, s. 72–82, <https://sip.lex.pl/#publication/151309797/karpiuk-miroslaw-udzial-czynnika-spoiecznego-w-procesie-sporzadzania-miejscowego-planu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.07.2021).

miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu; zorganizowanie dyskusji publicznej.

Niezależnie od skuteczności wniesienia przez strony zainteresowane uwag do planu organ powinien w sposób wnikliwy i wyczerpujący uzasadnić sposób rozpatrzenia poszczególnych uwag. Jak podniósł WSA w Opolu w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r.²⁵¹, kluczowe znaczenie miało pisemne uzasadnienie stanowiska rady gminy na etapie przyjmowania planu, którego obowiązek sporządzenia wynika zarówno z § 131 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²⁵², jak i jest potwierdzony pośrednio treścią § 12 pkt 19 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁵³. Uzasadnienie powinno obejmować kwestie kluczowe, w tym wyjaśnienie przyczyn nieuwzględnienia określonych uwag, a przyjęte w planie rozwiązania, jako ingerujące w prawnie chronione prawo podmiotowe, powinny być uzasadnione względami racjonalnymi, odwoływać się do konkretnych faktów i okoliczności uwzględnianych przez radę gminy, jako przesłanka nieuwzględnienia uwagi²⁵⁴. Analiza uzasadnienia przywołanego wyroku prowadzi do wniosku, że nierozpatrzenie przez radę uwagi wniesionej w trybie art. 17 pkt 11 w procedurze planistycznej, w sytuacji gdy dochodziło do ukształtowania prawa własności w ramach władztwa planistycznego gminy, nie pozwalało wykluczyć naruszenia tego władztwa.

Podobnie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 czerwca 2018 r.²⁵⁵ wyjaśnił, że w orzecznictwie trafnie podkreśla się wagę omawianego elementu procedury planistycznej wynikającą z funkcji, jaką pełni wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu – udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji co do przyjętych lub nieprzyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu dawała szansę

²⁵¹ Sygn. II SA/Op 603/17, LEX nr 2462723, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522556419/1/ii-sa-op-603-17-rozpatrywanie-uwag-do-projektu-miejscowego-planu-zagospodarowania-przestrzennego...?cm=URELATIONS> (dostęp: 28.07.2021).

²⁵² Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

²⁵³ Dz.U. nr 164, poz. 1587.

²⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08.

²⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 czerwca 2018 r., IV SA/Po 150/18, LEX nr 2520361, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522614057/1/iv-sa-po-150-18-kwalifikacja-pisma-jako-uwagi-do-projektu-miejscowego-planu-zagospodarowania...?cm=URELATIONS> (dostęp: 28.07.2021).

podmiotom, których interesów to mogło dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz „ostatniej instancji” w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu były zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem był indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu i – co za tym idzie – ich wadze świadczyło podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały.

Rozpatrując kwestię partycypacji społecznej w procesie planistycznym gminy, warto rozważyć, czy było to faktyczne uprawnienie, czy też uprawnienie o charakterze iluzorycznym, stanowiące jedynie wymóg formalny w ramach postępowania administracyjnego. Zgodnie z uchylonym art. 18 ust. 1 PzpU uwagi do projektu planu miejscowego mógł wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9. Takie rozwiązanie mogłoby wskazywać na silną pozycję podmiotów partycypujących w procesie planistycznym. Słusznie jednak zauważył P. Daniel, że możliwie szerokie ustanowienie prawa do wniesienia uwag pozwalało, w pewnym stopniu, pogodzić wszystkie te grupy interesu poprzez określenie ich wzajemnych potrzeb oraz oczekiwań, przy czym – co warto podkreślić – skutek aktu informacji, jakim była możliwość wniesienia uwag i wniosków, nie powodował jeszcze pełnej partycypacji w procesie planistycznym. Jak dalej podkreśla autor, po pierwsze, jak uprzednio wskazywano, wymaga to aktywności ze strony zainteresowanej osoby, a więc podjęcia przez nią działania. Po drugie, zauważyć należy, że procedura uchwalania aktów planistycznych – zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – nie miała charakteru negocjacyjnego, co oznacza, że to od decyzji rady gminy zależało, czy wnoszone uwagi i wnioski zostaną uwzględnione na dalszym etapie prac planistycznych. Samo wzięcie udziału w procedurze planistycznej przez zainteresowaną stronę dawało więc jedynie możliwość uwzględnienia prezentowanego przez nią stanowiska, jednakże nie dawało gwarancji rzeczywistego wpływu na rezultat powyższego procesu, rozumianego jako jego wpływ na podjęte rozstrzygnięcie. Należy uznać zatem, że zgłoszenie wniosków czy też uwag nie otwierało normatywnie drogi do uzgodnienia treści aktu planistycznego z osobą

zainteresowaną przebiegiem procesu planistycznego, ograniczało się w rzeczywistości jedynie do wyrażenia stanowiska co do planowanych zmian²⁵⁶.

Za iluzorycznością procedury wnoszenia uwag przemawia również omówiona szerzej w podrozdziale trzecim regulacja art. 46 ust. 1 WuistU, który stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej planem miejscowym, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. W świetle przywołanego wyżej przepisu wniesienie uwag odnośnie do możliwości lokalizacji na danym terenie takich przedsięwzięć nie może skutkować ich uwzględnieniem przez organ.

Biorąc pod uwagę znaczenie partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego, ustawodawca, nowelizacją PzpU z dnia 7 lipca 2023 r., wprowadził nowe szczegółowe narzędzia umożliwiające jak najszerszy udział społeczności lokalnych w procedurach sporządzania aktów planistycznych. Niemniej regulacje te nie powodują zasadniczych zmian w podejściu do partycypacji społecznej i opierają się na dotychczas znanym modelu²⁵⁷.

W aktualnym stanie prawnym zasady partycypacji społecznej określone zostały w art. 8e PzpU, który stanowi, że polega ona na umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym daje możliwość wypowiedzania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych, poznania potrzeb, zebrania stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej, prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego, inicjowania, umożliwiania i wspierania działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększania udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Partycypacja społeczna zapewniona jest również poprzez wprowadzoną, w znowelizowanym art. 14 ust. 4 PzpU, możliwość obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kolejnym przejawem zwiększenia udziału społeczeństwa w procesach planowania

²⁵⁶ P. Daniel, *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy „przykry” obowiązek organu*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–9, s. 7–16.

²⁵⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 13, dz. cyt., s. 71.

przestrzennego jest zapewnienie dostępu do informacji o danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na podstawie dodanego rozdziału 5b Rejestr urbanistyczny. Za pomocą tego narzędzia każdy ma dostęp do danych dotyczących aktów planowania przestrzennego i może wystąpić z wnioskiem o ich udostępnienie.

Ustawodawca w art. 8e wprowadził i zdefiniował pojęcie interesariusza w partycypacji społecznej. Zgodnie z przywołanym przepisem interesariuszami są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej, jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy²⁵⁸.

Formami konsultacji społecznych, zgodnie z art. 8i PzpU, są zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjny zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

Zarówno doktryna, jak i judykatura są zgodne, że dyspozycja art. 20 ust. 1 PzpU w brzmieniu dotychczasowym nie pozostawiała wątpliwości co do fakultatywności uwzględnienia przez radę gminy uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, wniesionych przez zainteresowane strony. Podobnie sytuacja kształtuje się w świetle przepisów wprowadzonych nowelizacją PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. Ogólna regulacja nakładająca na organ obowiązek rozpatrzenia i przeanalizowania tych uwag jest instytucją pozwalającą na partycypację zainteresowanym podmiotom w postępowaniu prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że niefortunność tego rozwiązania w postaci braku jakichkolwiek regulacji dotyczących kwestii, kiedy organ może odmówić uwzględnienia uwag, a kiedy nie, może doprowadzić do takiej sytuacji, że rada mająca partykularny interes w takim, a nie innym brzmieniu ustaleń planu miejscowego może w ogóle nie uwzględniać żadnych uwag i kreować politykę przestrzenną gminy jedynie według własnej wizji. Stanowisko powyższe zdaje się potwierdzać regulacja art. 8l, który stanowi, że propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji

²⁵⁸ Nowelizacją z dnia 7 lipca 2023 r. ustawodawca uchylił art. 18, który w ust. 1 stanowił, że uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu. Zmiana jest konsekwencją wprowadzenia całego działu 1a Partycypacja społeczna.

społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego²⁵⁹. Mimo że rozwiązanie powyższe może być postrzegane jako ograniczenie kontroli organów uchwałodawczych przez społeczności lokalne, należy zwrócić uwagę na obowiązek wynikający z art. 8k ust. 1 PzpU, który stanowi, że przed rozpoczęciem konsultacji społecznych sporządza się wykaz wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Następnie w art. 8k ust. 2 PzpU ustawodawca ustanowił obowiązek sporządzenia raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania przestrzennego. Raport ten powinien zawierać podsumowanie przebiegu konsultacji społecznych, wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji.

Przywołane wyżej regulacje art. 8k ust. 1 i 2 PzpU mogą stanowić podstawę przeprowadzenia kontroli organów uchwałodawczych przez społeczności lokalne na etapie zaskarżenia uchwały o uchwaleniu aktu planowania przestrzennego. Sąd administracyjny, w ramach rozpatrzenia skargi na akt planowania, może dokonać weryfikacji sposobu uwzględnienia uwag i wniosków wniesionych w wyniku konsultacji społecznych. Negatywna ocena takiego sposobu uwzględnienia lub nieuwzględnienia wyników konsultacji może stanowić podstawę do uchylecia w części aktu planowania przestrzennego. Mimo że ustawodawca w art. 8l PzpU zdecydował się wprowadzić ograniczenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego propozycji rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, to kontrola sposobu rozpatrzenia tych propozycji może być zrealizowana w związku z regulacjami art. 8k ust. 1 i 2. Należy w tym miejscu podkreślić jednak fakt, że realizacja wyżej omawianej kontroli sposobu uwzględnienia uwag i wniosków może nastąpić jedynie w ramach postępowania przed sądem administracyjnym wszczętym wskutek skargi, której podstawę prawną stanowić będzie inne uchybienie powstałe w trakcie prac nad aktem planowania przestrzennego, któremu przysługuje możliwość kontroli na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 PpsaU. Sytuację powyższą można uznać za optymalne uregulowanie omawianej wyżej kwestii, gdyż z jednej strony nie pozwala na nieuzasadnione przedłużanie procesu stanowienia aktów planowania przestrzennego poprzez zaskarżanie ich w związku z nieuwzględnieniem dowolnego wniosku czy uwagi, a z drugiej daje taką możliwość w uzasadnionych przypadkach w ramach kontroli sądowoadministracyjnej.

²⁵⁹ Przed wejściem w życie nowelizacji PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. analogiczną dyspozycję zawierał przepis art. 7 PzpU.

Należy w tym miejscu podkreślić, że omawiana wyżej zmiana PzpU nie zmieniła zasad lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Przepis art. 46 ust. 1 WuistU znajduje zastosowanie na gruncie znowelizowanej PzpU i w dalszym ciągu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie mogą zawierać ograniczeń w tym zakresie.

Omawiając zasady partycypacji społecznej w procesie stanowienia aktów planowania przestrzennego, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że sprzeciw społeczny nie może zablokować realizacji inwestycji, jeżeli nie jest ona sprzeczna z przepisami odrębnymi. Powyższa teza zostanie rozwinięta w dalszej części niniejszego rozdziału, niemniej z powyższych ustaleń należy wyprowadzić postulat do ustawodawcy o jak najszybsze i możliwie optymalne uregulowanie tej kwestii w drodze dalszych nowelizacji omawianych wyżej przepisów.

3.5.2. Strony postępowania w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego pozostaje ustalenie stron powyższego postępowania. Analiza pojęcia strony wskazuje, że w braku szczególnych regulacji na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,²⁶⁰ zastosowanie znajduje art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁶⁰, który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo ten, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Powyższa definicja legalna strony zawiera dwa istotne elementy, które wymagają wyjaśnienia przed dalszymi rozważaniami. Są to terminy „każdy” oraz „interes prawny”. Jak zauważono w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r. WSA w Szczecinie²⁶¹, przez pojęcie każdego należy rozumieć tę osobę, która podlega władzy Rzeczypospolitej, a więc legalnie przebywa na terenie Polski. Jak widać, sąd w powyżej przytoczonym orzeczeniu dla wyjaśnienia tego terminu przyjął kryterium terytorialne odnoszące się do faktu przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takie ujęcie pozwala na sprecyzowanie przestrzennego zakresu obowiązywania definicji pojęcia strony, jednakże dla pełnego zrozumienia celu, w jakim zastosowano tak – wydawałoby się – niedookreślone pojęcie, należy sięgnąć głębiej. W ocenie M. Bar i J. Jendroński „każdy” oznacza każdą osobę fizyczną

²⁶⁰ Tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.

²⁶¹ Sygn. II SA/Sz 87/10, CBOSA

lub prawną, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy siedziby²⁶². Po połączeniu obu tych ujęć można przyjąć, że „każdy” to każda osoba fizyczna, prawna oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które podlegają władzy Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym pojęcia tego nie należy ograniczać jedynie do fizycznego przebywania danego podmiotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przez pojęcie legalnego przebywania na terytorium RP rozumie się też wszelkie prowadzenie spraw danego podmiotu, które podlega jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej na jej terytorium.

Drugim elementem definicji strony pozostaje interes prawny. Ustawodawca nie określił definicji interesu prawnego, co powoduje, że sposobów rozumienia powyższego pojęcia należy poszukiwać przede wszystkim w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Opolu, w wyroku z dnia 3 grudnia 2007 r.²⁶³, wskazał dwie szczególne cechy interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym i w prawie administracyjnym. Po pierwsze, jest to bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której budowany jest interes prawny. Oznacza to, że interes prawny ma tylko ten podmiot, którego sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego. Drugą szczególną cechą interesu prawnego jest jego realność, co oznacza, że interes ten musi rzeczywiście istnieć w dacie stosowania danych norm prawa administracyjnego. Nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości czy hipotetyczny, natomiast granice wyznaczające obszar oddziaływania danej inwestycji muszą wynikać z przepisów prawa materialnego. Jak podniósł NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r.²⁶⁴, od interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, który sprowadza się do tego, że określony podmiot jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem organu, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu. Stanowisko istotne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy zajął NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r.²⁶⁵, w którym

²⁶² M. Bar, J. Jendrośka, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014.

²⁶³ Sygn. II SA/Op 445/07, CBOSA

²⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2016 r., II OSK 2423/14, LEX nr 2106660, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522200356/1/ii-osk-2423-14-interes-prawny-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?keyword=Planowanie%20i%20zagospodarowanie%20przestrzenne%20interes%20prawny%20&cm=SREST> (dostęp: 11.06.2023).

²⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 1961/15, LEX nr 2201995, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522295691/1/ii-osk-1961-15-interes-prawny-w-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-pozbawienie->

wskazał, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uzależnia przyznania interesu prawnego od położenia nieruchomości w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji. Natomiast w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r. NSA uznał, że istoty interesu prawnego należy upatrywać w jego związku z konkretną normą prawa materialnego, na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot w określonym stanie faktycznym może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków²⁶⁶.

W orzeczeniu z dnia 25 maja 2018 r. NSA uznał, że stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego²⁶⁷.

Ponadto NSA wyraźnie wskazuje na fakt, że interes prawny należy rozpatrywać oddzielnie od interesu faktycznego. W wyroku z dnia 20 marca 2018 r. uznał, że od interesu prawnego odróżnia się interes faktyczny, polegający na tym, że choć dany podmiot (osoba) jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa mającymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji²⁶⁸.

Z punktu widzenia procesu inwestycyjnego lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej odróżnienie interesu faktycznego od prawnego podmiotów potencjalnie mogących być uznanymi za stronę postępowania jest zagadnieniem podstawowym. NSA w wyroku z dnia 29 listopada 2017 r. uznał, że pojęcie interesu prawnego jest powszechnie wiązane z obiektywną, czyli rzeczywiście istniejącą potrzebą ubiegania się o udzielenie ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny. O tym, czy dany podmiot jest stroną postępowania administracyjnego, którego wynikiem może być zainteresowany, nie decyduje sama wola lub subiektywne przekonanie tej osoby albo też dopuszczenie jej przez organ do udziału w tym postępowaniu, lecz okoliczność, czy istnieje przepis prawa materialnego pozwalający zakwalifikować interes danej osoby jako interes prawny²⁶⁹. Jak podnosi K. Małysa-Sulińska, w przypadkach szczególnych przymiot strony w omawianym

strony...?keyword=Planowanie%20i%20zagospodarowanie%20przestrzenne%20interes%20prawny%20&cm=S REST (dostęp: 11.06.2023).

²⁶⁶ Sygn. I OSK 1758/16, CBOSA

²⁶⁷ Sygn. I OSK 1971/16, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁶⁸ Sygn. II GSK 3242/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁶⁹ Sygn. II OSK 282/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

postępowaniu przysługuje osobom legitymującym się ograniczonym prawem rzeczowym czy prawem obligacyjnym względem nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania przyszłej nieruchomości. Organ prowadzący postępowanie jest zobligowany ustalić, które z powyższych osób mają indywidualny interes prawny uzasadniający ich uczestnictwo w przedmiotowym postępowaniu. Wykazanie interesu prawnego polega bowiem na wskazaniu wpływu projektowanej inwestycji na możliwość korzystania z nieruchomości²⁷⁰.

Na gruncie przepisów PzpU określenie interesu prawnego w przypadku powyższych postępowań oznacza zatem ustalenie, że w jakiś sposób wydanie decyzji o lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej może ograniczać prawo podmiotów trzecich do zagospodarowania nieruchomości będących w ich władaniu, które wymagałoby udzielenia ochrony prawnej. Wydaje się, że jedynie takie ograniczenie może wynikać z zasady dobrego sąsiedztwa zawartej w art. 61 ust. 1 PzpU w sytuacji, gdy osoba trzecia planowałaby zabudowę w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącej stacji bazowej, a jednocześnie pozostałe nieruchomości nie byłyby zagospodarowane w sposób odpowiadający planowanej zabudowie.

Analizując zagrożenie oddziaływania inwestycji w odniesieniu do stacji bazowej telefonii komórkowej, należy pojęcie to rozpatrzyć z punktu widzenia sposobu, w jaki powyższe oddziaływanie może się przejawiać. Niewątpliwie ze względu na charakter eksploatacji urządzeń składających się na stację bazową takim oddziaływaniem jest emisja pól elektromagnetycznych. Jednak dla stwierdzenia faktu ich oddziaływania na nieruchomości sąsiednie musiałoby dojść do sytuacji, w której pola elektromagnetyczne wpływają na możliwość lub sposób zagospodarowania tych nieruchomości. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy pola elektromagnetyczne rozchodzą się będą, po pierwsze, nad nieruchomością sąsiednią, a po drugie, na takiej wysokości, by faktycznie ograniczały możliwość zagospodarowania nieruchomości. Ponieważ do obliczeń teoretycznych, na podstawie których prognozuje się potencjalny przyszły rozkład pól elektromagnetycznych, przyjmuje się wartości graniczne dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, wskutek nowelizacji DpemR, o której mowa w rozdziale drugim niniejszej pracy, w sposób znaczący zmniejszeniu uległy te obszary, które mogłyby powodować ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich. Przykładowe obliczenia wraz z prezentacją graficzną przedstawione zostały również w rozdziale drugim, niemniej dość przypomnieć,

²⁷⁰ K. Małyś-Sulińska, *Podmioty mające przymiot strony w postępowaniach w sprawie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” 2012, nr 4, s. 46–50, <https://sip.lex.pl/#publication/151163323/malyś-sulinska-katarzyna-podmioty-majace-przymiot-strony-w-postepowaniach-w-sprawie-okreslenia...?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.06.2023).

że zasięgi te w przypadku standardowo pracujących obiektów aktualnie ograniczają się do kilkunastu metrów od anten. Efektem tego jest fakt, że rzadko wykraczają poza granice nieruchomości, na której prowadzona jest inwestycja. W takim przypadku, na podstawie analizy pojęcia interesu prawnego przeprowadzonej powyżej, nie sposób uznać, że właściciel lub zarządca nieruchomości sąsiedniej, nad którą nie powstaną pola elektromagnetyczne o ww. wartościach, legitymuje się interesem prawnym i przysługuje mu przymiot strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej dla budowy stacji bazowej telefonii komórkowej.

Sposób zapewnienia uczestnictwa stronom w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego został określony w art. 53 ust. 1 PzpU, który, w nowym brzmieniu, stanowi, że o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o wydanych w jego toku postępowaniach oraz o decyzji kończącej to postępowanie strony zawiadamia się w drodze udostępnienia zawiadomienia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ prowadzący postępowanie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się w sposób, o którym mowa w art. 39 k.p.a. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem organ administracji publicznej doręcza pisma na adres do doręczeń elektronicznych. Zmiany powyższe uznać należy za duży krok ustawodawcy w stronę poprawy dostępu do informacji o wszczynanych i toczących się postępowaniach, co podnosi poziom partycypacji społecznej w procesach wydawania decyzji lokalizacyjnych na obszarach nieobjętych planami miejscowymi.

Nowelizacja PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. wprowadziła przy tym daleko idące zmiany zasad określania stron postępowania w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak stanowi art. 53 ust. 1a PzpU, prawa rzeczowe do nieruchomości oraz dane osób, którym te prawa przysługują, ustala się na podstawie ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych. Natomiast w art. 53 ust. 1b PzpU wskazano, że adresy osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, ustala się na podstawie wszelkich okoliczności, jeżeli są one znane organowi z urzędu lub zostały wskazane przez stronę, w tym również na podstawie ewidencji gruntów i budynków. Doręczenie na tak ustalony adres jest skuteczne. Jak podnosi P. Daniel, wprowadzona zmiana niesie istotne konsekwencje praktyczne, gdyż doprecyzowuje, że doręczenia powinny być dokonywane na adres, gdzie strona faktycznie się znajduje. Samo

ustalenie adresu odbywa się na podstawie danych, jakimi dysponuje organ, oraz informacji wskazanych przez stronę. Przyjęte rozwiązanie niewątpliwie pozwoli na uczynienie i usprawnienie procedur w procesie inwestycyjno-budowlanym, w tym przede wszystkim umożliwi eliminację rozbieżności interpretacyjnych związanych z ustaleniem stron postępowania²⁷¹.

Należy uznać, że wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. w PzpU zmiany w zakresie ustalania i zawiadamiania stron postępowania w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowią krok ustawodawcy w kierunku podniesienia poziomu partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego w gminie. Aby podkreślić, jak daleko zmiany te wpływają na pozycję stron w omawianych postępowaniach, trzeba przeprowadzić analizę stanu prawnego sprzed omawianej nowelizacji.

Jak wskazuje A. Skóra, na gruncie PzpU w brzmieniu dotychczasowym określenie podmiotowych granic postępowania przez organ administracji publicznej zdeterminowane jest konkretnymi obowiązkami procesowymi. Przede wszystkim istnieje powinność jego prowadzenia wobec wszystkich podmiotów, które mają interes prawny w danej sprawie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (m.in. *expressis verbis* rozszerzając lub zawężając krąg stron postępowania). Jednakże w praktyce nie zawsze każdy uczestnik uprawniony do udziału w postępowaniu faktycznie w nim uczestniczy (m.in. z tego powodu, że nie wie o jego uruchomieniu). Zgodnie więc z zasadą oficjalności (a także czynnego udziału stron) organ powinien nie tylko – jak już wskazano – ustalić z urzędu, którym osobom przysługuje przymiot strony, lecz też zapewnić im aktywny udział w postępowaniu²⁷². Przepis powyższy wydaje się interesujący przede wszystkim z tego względu, że różnicuje sposoby informowania o wszczęciu postępowania w zależności od rodzaju uprawnień, jakie przysługują danemu podmiotowi do nieruchomości. Zgodnie z art. 53 ust. 1 PzpU o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Jednakże inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. Można więc stwierdzić, że ustawa *expressis verbis* wymienia wąską grupę podmiotów, które powinny zostać zawiadomione o wszczęciu postępowania

²⁷¹ P. Daniel, *Zmiany dotyczące wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, C.H.BECK, Warszawa 2023, s. 99.

²⁷² A. Skóra, *Obowiązki organu administracji publicznej związane z wyznaczaniem współuczestników w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369199377/163029> (dostęp: 17.01.2023).

pisemnie, a zatem w sposób zindywidualizowany, tj. inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego (strony „uboczne”). Osoby te zostały przez ustawodawcę w ten sposób wyróżnione z uwagi na ich szerokie uprawnienia do nieruchomości. W literaturze nie budzi jednak wątpliwości pogląd, że przymiot strony w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego mogą także uzyskać podmioty uprawnione w stosunku do nieruchomości, na które rozciąga się wpływ planowanej inwestycji (inne „pozostałe” strony), przy czym „wpływ” należy rozumieć szeroko. Obszar oddziaływania planowanej inwestycji określony zostaje wstępnie przez inwestora we wniosku o wszczęcie postępowania, organ zaś – zgodnie z zasadą oficjalności – ma obowiązek dokonać oceny jego zgodności z prawem i ustalić krąg osób, których interesy prawne mogą zostać naruszone. Na problem określenia wszystkich współuczestników w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego należy zatem spojrzeć z perspektywy art. 6 ust. 2 pkt 2 PzpU, wedle którego każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowywaniu terenu należącego do innych osób lub jednostek organizacyjnych²⁷³.

Inne ustawowe ograniczenie możliwości partycypacji społecznej w postępowaniu lokalizacyjnym stanowi art. 53 ust. 2, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się²⁷⁴. W wyniku tego organizacje społeczne napotykać dość istotne utrudnienie w realizacji swoich celów statutowych na etapie postępowania lokalizacyjnego. Aby móc wnosić o przyznanie im prawa do udziału w postępowaniach na prawach strony, muszą najpierw zdobyć wiedzę o toczącym się takim postępowaniu, co wiąże się z ciągłym monitorowaniem tablic ogłoszeń organów administracji publicznej lub mediów lokalnych w poszukiwaniu stosownych obwieszczeń. Jak podnoszą przedstawiciele doktryny, organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na wniosek innej osoby, nie zawiadamia o tym organizacji społecznej, nawet jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe²⁷⁵. Na problem ten zwraca też uwagę T. Grossmann, wskazując, że organ wszczynający postępowanie lokalizacyjne nie ma obowiązku zawiadamiania o tym fakcie zainteresowanych organizacji społecznych. Mogą one

²⁷³ Tamże.

²⁷⁴ Art. 31 § 4 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, wszczynając postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeśli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, a także gdy przemawia za tym interes społeczny.

²⁷⁵ K. Małysa-Sulińska, *Zakres przedmiotowy...*, dz. cyt.

na zasadach ogólnych określonych w art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. wystąpić z żądaniem dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tych organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny²⁷⁶. Ponadto, jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2022 r., organ administracji nie jest zobligowany do ustalenia wyczerpującego, imiennie określonego kręgu stron postępowania²⁷⁷. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 listopada 2007 r.²⁷⁸ zauważył, że organ wszczynający postępowanie w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego nie musi wykazywać aktywności w poszukiwaniu zainteresowanych organizacji społecznych. Zdaniem sądu w każdym przypadku powinien dopuścić organizację społeczną, na jej żądanie, do udziału w postępowaniu na prawach strony, jeżeli uzna przesłanki jej udziału za uzasadnione. Podobnie wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 marca 2006 r.²⁷⁹, że dopuszczenie organizacji społecznej do postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego powinno nastąpić zawsze, 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. Stanowisko powyższe jest już utrwalone w orzecznictwie sądów administracyjnych²⁸⁰.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest dwuinstancyjne i podlega kontroli na zasadach ogólnych, w trybie art. 127 K.p.a. Z punktu widzenia ochrony interesu prawnego właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich oraz podmiotów posiadających tytuł prawny do tych nieruchomości istotna jest realna możliwość skutecznego zaskarżenia tej decyzji. W przypadku inwestycji celu publicznego możliwość taka wydaje się iluzoryczna. Wynika to z faktu, że jak wskazuje M. Kotulski, utrzymała się jednolita linia orzecznictwa sądowego przyjmująca, że w przypadku obwieszczenia doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia. Decyzja ta jest natomiast publicznie ogłoszona w pierwszym dniu, w którym obwieszczenie zostało udostępnione w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim

²⁷⁶ T. Grossmann, *Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego – wybrane zagadnienia*, „RPEiS” 2005, nr 4, s. 183, <https://sip.lex.pl/#/publication/151045414/grossmann-tomasz-postepowanie-w-sprawie-ustalenia-lokalizacji-inwestycji-celu-publicznego-wybrane...?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.06.2023).

²⁷⁷ Sygn. IV SA/Po 185/22, LEX nr 3340862, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523434558/1/iv-sa-po-185-22-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-poznaniu?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.06.2023).

²⁷⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2007 r., IV SA/Wa 1377/07, LEX nr 424669, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520518365/1/iv-sa-wa-1377-07-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.06.2023).

²⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., IV SA/Wa 33/06, LEX nr 222273, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520315969/1/iv-sa-wa-33-06-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS> (dostęp: 11.06.2023).

²⁸⁰ Por. wyroki: IV SA/Wa 2319/06, IV SA/Wa 887/11, IV SA/Po 302/19, II OSK 1635/07, CBOSA

potencjalnym stronom postępowania. Niezależnie od faktycznej daty zapoznania się stron z treścią obwieszczanej decyzji przyjmuje się na podstawie treści art. 49 K.p.a. fikcję prawną, że doręczenie nastąpiło z upływem 14 dni od publicznego ogłoszenia. Za tym poglądem przemawia wykładnia językowa terminu „dzień publicznego ogłoszenia” zamieszczonego w art. 49 k.p.a., który należy rozumieć jako datę, w której doszło do publicznego (w sensie dostępności dla osób zainteresowanych) udostępnienia materiałów o określonej treści²⁸¹. Sytuacja taka skutkuje tym, że strony, które nie znajdują się w kręgu zawiadamianych pisemnie, w celu ochrony swoich praw zmuszone są do bieżącego śledzenia obwieszczeń zamieszczanych w sposób zwyczajowo przyjęty w ich miejscu zamieszkania. Niemniej jednak nawet gdy taka strona aktywnie uczestniczy w postępowaniu i dotrzyma terminu na wniesienie środka odwoławczego, to przepis art. 56 PzpU stanowi, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Celnie wskazuje M. Szewczyk, że w przypadku lokalizowania inwestycji celu publicznego w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jedyną przesłanką wydania decyzji odmownej będzie wykazanie przez właściwy organ, że lokalizacja danej inwestycji celu publicznego w określonym miejscu jest niezgodna z jakimś przepisem powszechnie obowiązującego prawa²⁸². W świetle omawianego wyżej art. 46 ust. 1 WuistU jedyną przesłanką, która mogłaby stanowić o niezgodności lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej, mogłoby być niedotrzymanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności, określonych w przepisach odrębnych. Takie sytuacje na etapie ustalania lokalizacji stacji bazowych jednak nie występują.

W wyniku powyższej analizy nasuwa się wniosek, że sposób zapewnienia partycypacji społecznej na etapie postępowania w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej wydawał się niewystarczający z punktu widzenia transparentności postępowania dla społeczności lokalnej w dotychczasowym brzmieniu PzpU. Regulacje art. 53 ust. 1 oraz ust. 2 w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. w połączeniu z efektem zmniejszenia obszaru oddziaływania inwestycji, jaki wywołała ostatnia nowelizacja DpemR, znacznie ograniczyły krąg osób, którym organy prowadzące omawiane postępowania przyznają przymiot strony bądź dopuszczają do udziału w postępowaniu na prawach strony. Efektem takiego stanu

²⁸¹ M. Kotulski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 572/12, „ST” 2013, nr 11, s. 88–92*, <https://sip.lex.pl/#/publication/386059865/kotulski-mariusz-glosa-do-wyroku-wsa-z-dnia-14-sierpnia-2012-r-ii-sa-kr-572-12?cm=URELATIONS> (dostęp: 17.01.2023).

²⁸² M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych...*, dz. cyt., s. 6.

prawnego była zwiększona liczba żądań wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., co pociągało za sobą konieczność badania interesu prawnego skarżących na tym etapie postępowania. Sytuacja taka nie jest korzystna również dla inwestora, gdyż powoduje znaczące przedłużenie procedury i w efekcie opóźnienie realizacji całego przedsięwzięcia. Odmowa uznania właścicieli lub zarządców nieruchomości sąsiednich za strony postępowania oraz ograniczenie ich prawa do kontroli administracyjnej wydawanego rozstrzygnięcia wywołuje w oczach społeczności lokalnych negatywne odczucia dotyczące przejrzystości i rzetelności prowadzenia tych postępowań, co z kolei skutkuje zwiększeniem liczby odwołań od decyzji administracyjnych wydawanych w dalszych postępowaniach administracyjnych dotyczących planowanej inwestycji. W konsekwencji czas ostatecznego zakończenia realizacji przedsięwzięcia jest odsuwany w czasie, co wywołuje nie tylko negatywne skutki finansowe dla inwestora, ale często też konieczność modyfikacji rozwiązań projektowych przyjętych w pierwotnym stanie i ponownych uzgodnień dokumentacji projektowej, w związku ze zmianą w rozwiązaniach technologicznych dostępnych w momencie przystąpienia do prac budowlanych. Z tego punktu widzenia zmiany wprowadzone nowelizacją PzpU z dnia 7 lipca 2023 r. w zakresie zasad ustalania stron postępowania w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również ich informowania o wszczynanych postępowaniach są znaczącym krokiem w kierunku poprawy transparentności prowadzonych postępowań administracyjnych.

3.6. Podsumowanie

W niniejszym rozdziale dokonano analizy uwarunkowań prawnych możliwości lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej na gruncie przepisów o gospodarce nieruchomościami oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Omówiono instytucję celu publicznego oraz przesłanki, które umożliwiają przedsięwzięciu polegającym na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej przypisanie takiego statusu. Dodatkowo wskazano i omówiono uprzywilejowaną pozycję inwestycji celu publicznego w ramach procedury planistycznej.

Następnie przedstawiono status miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim poddano analizie ograniczenia w sprawowaniu władztwa planistycznego gminy w świetle przepisów WuistU oraz zasady realizacji tego typu inwestycji na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Podjęte rozważania doprowadziły do wniosku, że sprzeciw społeczności lokalnych lub właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem planowanej inwestycji nie może skutkować odmową ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Dalsza analiza regulacji dotyczących ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie łączności publicznej, w szczególności w świetle omawianego wyżej art. 46 ust. 1 WuistU oraz art. 56 PzpU, wydaje się potwierdzać tezę o jedynie teoretycznej możliwości kontroli tych postępowań na drodze administracyjnej.

Rozdział 4. Stacja bazowa telefonii komórkowej jako obiekt budowlany

4.1. Zagadnienia wstępne

Problematyka związana z budową stacji bazowej jest uregulowana w wielu aktach prawnych, przy czym podstawowym dokumentem ustawa PbU. Pojęcie prawa budowlanego używane jest zarówno w języku prawniczym (doktryna), jak i potocznym. W znaczeniu szerokim, interdyscyplinarnym, oznacza zespół przepisów dotyczących całego procesu inwestycyjno-budowlanego, obejmujących również normy zawarte w szeroko pojętym prawie ochrony środowiska, geologicznym, wodnym czy gospodarki odpadami, wliczając w ten katalog przepisy szczególne i wykonawcze oraz normy techniczne²⁸³. Innymi słowy w szerokim ujęciu pojęcie powyższe obejmuje ogół regulacji prawnych dotyczących procesu budowlanego, poczynwszy od unormowań cywilnoprawnych, związanych z prawami rzeczowymi oraz obligacyjnymi, które dotyczą szeroko rozumianego dysponowania nieruchomością, przez zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, prawo finansowe, a skończywszy na regulacji prawa publicznego obejmującej ogół procesu inwestycyjno-budowlanego zarówno rangi ustawowej, jak i wykonawczej. Natomiast w znaczeniu wąskim termin ten odnosi się *stricte* do ustawy Prawo budowlane oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

Ustawa Prawo budowlane zawiera zarówno normy prawa materialnego, procesowego, jak i ustrojowego. Jak wskazuje Z. Niewiadomski, w zakresie norm o charakterze materialnym wyraża się to przede wszystkim w zapewnieniu przysługującego inwestorowi prawa zabudowy nieruchomości (zasada wolności budowlanej) oraz nałożeniu na uczestników procesu budowlanego obowiązków, których realizacja zabezpiecza poszanowanie interesu publicznego i uzasadnionych interesów prawnych osób trzecich. Regulacje ustawy zawierające przepisy ustrojowe, proceduralne, karne czy dotyczące odpowiedzialności zawodowej mają na celu stworzenie systemu sankcjonowania norm o charakterze materialnym²⁸⁴.

Prawo budowlane jest jednym z działów materialnego prawa administracyjnego, określającym prawne wymogi poszczególnych stadiów projektowania, budowy, utrzymania oraz rozbiórki obiektów budowlanych. Zakres przedmiotowy oraz podmiotowy ustawy został określony w art. 1, a następnie rozwinięty w jej dalszych postanowieniach. Celem regulacji

²⁸³ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10 zaktualizowane i poprawione, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2021, s. 4.

²⁸⁴ Tamże, s. 6.

zawartej w komentowanej ustawie jest ochrona interesu publicznego w trakcie przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów indywidualnych²⁸⁵.

Przepis art. 1 określa zakres przedmiotowy ustawy, która jako akt publicznego prawa materialnego normuje działalność dotyczącą projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Jednocześnie ustawa określa zasady działania organów administracji publicznej w każdej z wymienionych spraw. Odnosi się więc do wszystkich stosunków publicznoprawnych, jakie powstają w trakcie projektowania, budowy, użytkowania oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Ogół tych stosunków publicznoprawnych określany jest mianem procesu budowlanego. Poza zakresem przedmiotowym ustawy pozostają stosunki cywilnoprawne powstające w związku z działalnością określoną w art. 1, wynikające z umów o roboty budowlane czy umów o roboty projektowe.

Ustawa Prawo budowlane zawiera przy tym normy prawa administracyjnego ingerujące w prawo własności, w tym w szczególności w prawo do zabudowy nieruchomości, co zostanie rozwinięte w dalszej części rozdziału.

Zakres podmiotowy komentowanej ustawy został określony w art. 1 w sposób ogólny i dorozumiany przez odniesienie zasad działania organów administracji publicznej do wymienionych dziedzin procesu budowlanego²⁸⁶. Pozostałymi podmiotami, niewymienionymi wprost w art. 1, są osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, o których stanowi art. 12, uczestnicy procesu budowlanego wymienieni w art. 17, podmioty będące – oprócz inwestora – stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, o których stanowi art. 28 ust. 2, właściciele oraz zarządcy obiektów budowlanych, o których ustawodawca stanowi w rozdziale 6 PbU²⁸⁷. Jak zauważa Z. Niewiadomski, ustawodawca, określając zakres podmiotowy PbU, w sposób bezpośredni wskazał tylko jedną grupę podmiotów objętych zakresem jej regulacji, tzn. organy administracji publicznej wykonujące zadania w dziedzinie objętej zakresem przedmiotowym ustawy. Z przepisów rozdziału 8 PbU wynika, że tymi podmiotami są organy administracji

²⁸⁵ W. Piątek [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, wyd. III, Warszawa 2016, art. 4, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518705/509603/gliniecki-andrzej-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

²⁸⁶ Organami tymi są podmioty wymienione w rozdziale 8. Zgodnie z art. 80 ust. 1 zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują: starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Organami nadzoru budowlanego są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej, oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

²⁸⁷ W. Piątek [w:] *Prawo budowlane*....., dz. cyt.

architektoniczno-budowlanej: starosta, wojewoda, GINB, a także organy nadzoru budowlanego: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego oraz GINB. Krąg innych adresatów został określony w sposób dorozumiany. Katalog tych podmiotów można wywieść, zestawiając zakres regulowanej działalności określony w art. 1 PbU z jej pozostałymi przepisami. Ustawodawca w przepisach ogólnych PbU nie zastosował żadnych wyłączeń ani rozszerzeń zakresu podmiotowego regulacji²⁸⁸. W związku z powyższym, na podstawie przepisów szczególnych, do kręgu podmiotów objętych zakresem podmiotowym ustawy Prawo budowlane zaliczyć można również organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Straży Pożarnej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska czy Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

4.2. Prawo zabudowy

Jedną z podstawowych zasad procesu inwestycyjno-budowlanego jest zasada wolności budowlanej, o której stanowi art. 4. Pozostaje ona jednocześnie publicznym prawem podmiotowym przysługującym każdemu, kto wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przy zachowaniu zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami prawa. Emanacji zasady wolności zabudowy można doszukiwać się w poszczególnych instytucjach prawa budowlanego w tym sensie, że umożliwiają one zachowanie równowagi pomiędzy interesem prawnym inwestora oraz innych podmiotów, których nieruchomości znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu. W ujęciu tym zauważa się, że ze względu na ograniczony charakter analizowanej zasady jej ochrona polega na przestrzeganiu nienaruszania granic, które zostały wyznaczone przez obowiązujące normy prawne²⁸⁹.

Przez pojęcie wolności budowlanej w doktrynie rozumie się istnienie obszaru nieskrępowanych działań łączących się z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką. Zasada wolności zabudowy obejmuje zarówno sprawy samej zabudowy, jak i późniejszego użytkowania obiektu budowlanego. Wolność budowlana polega ponadto na nieutrudnianiu właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownie wybranym

²⁸⁸ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, dz. cyt., s. 14–15.

²⁸⁹ W. Piątek [w:] *Prawo budowlane...*, dz. cyt.

przez nich czasie²⁹⁰. Jak zauważono w literaturze, podstawową regułą wykładni jest w tym względzie formuła *in dubio pro libertate*. Zakłada ona taką interpretację przepisów prawa, która w razie wątpliwości odnośnie do treści normy prawnej daje pierwszeństwo rezultatowi wykładni w mniejszym stopniu ingerującemu w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego przepisy prawa są stosowane²⁹¹.

Zauważyć należy, że prawo do zabudowy w istocie ogranicza wykonywanie prawa własności nieruchomości (a w tych ramach także innych praw rzeczowych do nieruchomości) w sposób nieokreślony wprost w Kodeksie cywilnym. Przepis art. 140 K.c. określający treść prawa własności wskazuje, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”. Z treści powyższej regulacji wynika, że własność nie jest prawem nieograniczonym i dającym pełne władztwo nad rzeczą, a w Kodeksie cywilnym odnaleźć można inne ograniczenia omawianego prawa, takie jak: pozbawienie właściciela prawa do sprzeciwiania się użyciu, a nawet uszkodzeniu, rzeczy przez inną osobę, jeżeli jest to konieczne do odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym tej osoby lub osoby trzeciej (art. 142 K.c.), obowiązek powstrzymania się przez właściciela przy wykonywaniu swego prawa od działań, które zakłócałyby korzystanie z sąsiednich nieruchomości (art. 144 K.c.) czy ograniczenia w sposobie prowadzenia robót ziemnych (art. 147 K.c.). Ograniczenie własności wynikające z art. 4 PbU, które uzależnia dysponowanie nieruchomością od spełnienia warunku, aby zabudowa była zgodna z przepisami, jest również oczywistym ograniczeniem prawa własności, mieszczącym się jednak w formule zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego²⁹².

Podobny pogląd podziela A. Despot-Mładanowicz²⁹³, podnosząc, że art. 4 PbU kreuje zasadę wolności budowlanej, która ma swoje źródło w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, nakazujących poszanowanie wolności i własności. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji

²⁹⁰ S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 13.

²⁹¹ Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania*, s. 253, dz. cyt.

²⁹² W. Nosek [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, wyd. II, Warszawa 2010, art. 4, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587598642/419582/kisilowska-helena-red-prawo-budowlane-z-umowami-w-dzialalnosci-inwestycyjnej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

²⁹³ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. IV, Warszawa 2021, art. 4, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587366753/633674/plucinska-filipowicz-alicia-red-wierzbowski-marek-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zatem prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej nie jest prawem nieograniczonym, gdyż podmiot, któremu przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, musi uwzględnić inne prawa i dobra chronione, które zostały wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2012 r.²⁹⁴, ograniczenie wolności budowlanej wynika z art. 35 ust. 1 pkt 1, który określa zakres i formę ingerencji organów architektoniczno-budowlanych. Do ograniczeń tych zaliczył również to wynikające z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku powyższym, jak zauważył NSA w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r.²⁹⁵, art. 4 PbU nie daje właścicielowi uprawnienia do przesądzenia o przeznaczeniu zabudowy nieruchomości gruntowej na cel wyznaczony według własnej woli inwestora.

Wolność budowlana oparta na prawie własności jest wolnością ukształtowaną wobec państwa jako gwarancja autonomii woli obywatela. Przejawia się ona w swobodnym podejmowaniu działalności w zakresie budownictwa, obejmując w związku z tym cały potencjalny zakres aktywności człowieka w dziedzinie budownictwa związanego ze wznoszeniem obiektów budowlanych, jak również z przebudową, rozbudową, remontem już istniejących obiektów. Zasada wolności budowlanej stanowi filar procesu inwestycyjno-budowlanego, powinna być uznana za nakaz skierowany do organów stosujących prawo, które powinny dążyć do zapewnienia jak najszerszego zakresu tej wolności. Stąd zasada ta ma odgrywać bardzo istotną rolę w procesie interpretacji prawa²⁹⁶.

Przez pojęcie zasady wolności budowlanej (będącej emanacją prawa własności) rozumie się istnienie obszaru nieskrępowanych działań łączących się z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką. Interes innych stron postępowania nie może naruszać prawa inwestora wynikającego z art. 4 PbU, bo prawo do zabudowy może być ograniczone tylko przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz ustaleniami miejscowego planu

²⁹⁴ Sygn. II OSK 2342/10, LEX nr 1145585.

²⁹⁵ Sygn. II OSK 259/12, LEX nr 1219125.

²⁹⁶ S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, dz. cyt., s. 9–17.

zagospodarowania przestrzennego – i tylko w tym zakresie organ administracji architektoniczno-budowlanej może ingerować w planowaną zabudowę²⁹⁷.

Zasada wolności budowlanej rozumiana jako możliwość zabudowy nieruchomości ma dwa aspekty: cywilnoprawny i publicznoprawny. W aspekcie cywilnoprawnym prawo zabudowy jest pochodną prawa własności nieruchomości (ewentualnie innego prawa majątkowego o charakterze rzeczowym lub nawet obligacyjnym, w którym mieści się „prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane”), można więc przyjąć, że pośrednio wynika z art. 64 Konstytucji, który gwarantuje „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), równą dla wszystkich ochronę prawną (ust. 2) oraz dopuszcza ograniczenie własności „tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.²⁹⁸ zaznaczył, że prawo własności stanowi najszersze przedmiotowo (zawierające otwarty katalog uprawnień właścicielskich) i najsilniejsze prawo do rzeczy, skuteczne *erga omnes*, i powołując się na art. 140 K.c., przyjmuje jednak klasyczną konstrukcję, że właściciel może czynić z rzeczą wszystko, z wyjątkiem tego, co zakazane; co jednak istotniejsze, twierdzi, że: „art. 140 k.c. wymienia jedynie podstawowe uprawnienia składające się na prawo własności, które jednakże nie wyczerpują jego treści, obejmujące m.in. – w odniesieniu do nieruchomości – uprawnienie do jej zabudowania”. W tym samym orzeczeniu TK zauważa również, że granice prawa własności wynikają zarówno z norm prawa cywilnego (stanowiącego część prawa prywatnego), jak i z prawa administracyjnego (stanowiącego część prawa publicznego). W odniesieniu do prawa zabudowy – składowej prawa własności nieruchomości – można wręcz stwierdzić, że kształtowane jest ono przede wszystkim przez prawo publiczne. Normy administracyjnoprawne, wyznaczające granice prawa własności nieruchomości gruntowej, zawarte są głównie w przepisach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego (wraz z przepisami techniczno-budowlanymi) oraz przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także w aktach prawnych dotyczących ochrony: przyrody, środowiska, gruntów rolnych i leśnych oraz zabytków, jak również w prawie wodnym, geologicznym i górnictwie. Znaczna część tych przepisów odnosi się wyłącznie lub głównie do sposobu korzystania z prawa własności nieruchomości,

²⁹⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 stycznia 2020 r., II SA/Go 817/19, LEX nr 2767639, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522861335/1/ii-sa-go-817-19-zasada-wolnosci-budowlanej-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-gorzowie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

²⁹⁸ Sygn. K.P. 7/09; OTK-A 2011/3/26.

ponieważ każde ograniczenie prawa zabudowy jest pośrednio ograniczeniem prawa własności nieruchomości²⁹⁹.

Prawo zabudowy nieruchomości zostało uzależnione przez ustawodawcę od jego zgodności z przepisami prawa. Zatem prawo do zabudowy nieruchomości gruntowej nie jest prawem nieograniczonym, gdyż podmiot, któremu przysługuje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, musi chociażby uwzględnić inne prawa i dobra chronione, które zostały wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁰⁰.

Czym innym jednak jest prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym ze względu na zindywidualizowany interes prawny, a czym innym naruszenie tego interesu przez takie oddziaływanie obiektu inwestycyjnego na prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich, które te prawa ogranicza lub wyłącza. O takim ograniczeniu można mówić jedynie wtedy, gdy zostaną naruszone w tym względzie konkretne przepisy prawa. Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich nie może być rozumiana w sposób potencjalny, warunkowy i na przyszłość. Nie chodzi tu o wszelkie, nawet potencjalne, utrudnienia, jakie może przynieść planowane na sąsiedniej nieruchomości przedsięwzięcie, a jedynie o takie, które może dotyczyć naruszeń interesów prawnych, w szczególności w zakresie zabudowy nieruchomości. Interes osób trzecich chroniony przepisem art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego nie może bowiem naruszać prawa inwestora wynikającego z art. 4 tej ustawy. Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami³⁰¹.

4.3. Podstawowe pojęcia prawa budowlanego

Stacje bazowe telefonii komórkowej składają się z wielu elementów, które najogólniej można podzielić na: służące realizacji głównego celu, jakim jest dostarczanie usługi telekomunikacyjnej, a zatem radiowe i transmisyjne urządzenia nadawcze wraz z drogą kablową i antenami służące do zapewnienia zasilania oraz konstrukcje wsporcze, na których

²⁹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2020 r., II SA/GI 954/20, LEX nr 3106454, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523200150/1/ii-sa-gl-954-20-kszaltowanie-prawa-zabudowy-normami-publicznoprawnymi-wyrok-wojewodzkiego-sadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

³⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., II OSK 1942/18, LEX nr 3105858, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523199554/1/ii-osk-1942-18-zasada-wolnosci-budowlanej-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

³⁰¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 maja 2021 r., II SA/Go 77/21, LEX nr 3183452, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523277148/1/ii-sa-go-77-21-oddziaływanie-inwestycji-na-nieruchomosci-sasiednie-wyrok-wojewodzkiego-sadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 16.08.2021).

pozostałe elementy mogą zostać zainstalowane. Ta ostatnia grupa jest przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału. Z uwagi na rozwiązania konstrukcyjno-budowlane stacje bazowe mogą być realizowane w rozmaitych wariantach. Na potrzeby niniejszej rozprawy warianty te zostały pogrupowane w następujący sposób: wolnostojące maszty antenowe³⁰², słupki i konstrukcje wsporcze montowane na dachach i innych obiektach³⁰³ oraz wolnostojące przenośne maszty telekomunikacyjne. Wyżej przyjęty podział uzasadniony jest ze względu na obowiązujące w prawie budowlanym różne tryby postępowania administracyjnego dotyczące możliwości realizacji tych inwestycji. W przypadku wolnostojących, wysokich wież telekomunikacyjnych wymagane jest uzyskanie pozwolenia na budowę, dla konstrukcji wsporczych instalowanych na istniejących obiektach powyżej 3 m wymagane jest zgłoszenie montażu³⁰⁴, a dla wolnostojących przenośnych masztów antenowych wystarczy zgłoszenie rozpoczęcia robót budowlanych. Postępowanie administracyjne właściwe dla poszczególnych powyżej wskazanych rozwiązań zostało omówione w dalszej części niniejszego rozdziału, jednak przed przejściem do dalszych rozważań niezbędna jest analiza definicji legalnych odnoszących się do każdego z nich. Słownik definicji legalnych zawarty został przez ustawodawcę w art. 3 PbU, przy czym ze względu na charakter rozprawy niezbędne jest przybliżenie takich terminów, jak: „obiekt budowlany”, „budynek”, „budowla”, „tymczasowy obiekt budowlany”, „przenośny wolnostojący maszt antenowy”, „budowa”, „roboty budowlane”, „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” czy „obszar oddziaływania obiektu”.

4.3.1. Obiekt budowlany

Analizę definicji legalnych wybranych ze względu na specyfikę budowy stacji bazowej telefonii komórkowej należy rozpocząć od pojęć obiektu budowlanego, budynku i budowli. Art. 3 pkt 1 PbU stanowi, że „obiektem budowlanym” jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Istotnym elementem przywołanej wyżej definicji jest powiązanie obiektu z instalacjami umożliwiającymi jego użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem. Jak podniósł WSA

³⁰² Niezależnie od zastosowanej konstrukcji, jak np. stalowe wieże kratowe, o profilu trójkąta równobocznego bądź kwadratu, stalowe wieże rurowe czy strunobetonowe.

³⁰³ Są to najczęściej wysokie kominy zakładów przemysłowych (jak elektrociepłownie) czy dachy i elewacje różnego rodzaju elewatorów bądź silosów.

³⁰⁴ Zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a, dla konstrukcji wsporczej poniżej 3 m nie jest wymagane pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie.

we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 maja 2020 r.³⁰⁵, ustawodawca w definicji legalnej obiektu budowlanego jednoznacznie odwołuje się m.in. do „przeznaczenia” obiektu. Przeznaczenie, jakie budynek, budowla lub obiekt małej architektury ma realizować, jest zatem jednym z istotnych elementów identyfikujących rodzaj obiektu budowlanego, natomiast przeznaczenie obiektu budowlanego określa się wyłącznie na podstawie analizy jego cech jako całości techniczno-użytkowej. Bez tego kryterium niemożliwe byłoby rozstrzygnięcie istotnych zagadnień związanych z dopuszczalnością realizacji obiektu. Warto w tym miejscu wskazać, że ustawodawca posłużył się pojęciem wyrobów budowlanych, które zdefiniowane zostało w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającym zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającym Dyrektywę Rady 89/106/EWG³⁰⁶. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia termin „wyrób budowlany” oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych.

Analizując pojęcie obiektu budowlanego, nie sposób dokonać tego w oderwaniu od przepisów szczególnych. I tak zgodnie z Polską Klasyfikacją Obiektów Budowlanych, ustanowioną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych³⁰⁷, przez obiekty budowlane rozumie się konstrukcje połączone z gruntem w sposób trwały, wykonane z materiałów budowlanych i elementów składowych, będące wynikiem prac budowlanych³⁰⁸. Za obiekt budowlany może być uznany wyłącznie obiekt, który został zbudowany lub co najmniej zaistniał proces budowlany (tj. na określonym etapie były niezbędne roboty budowlane)³⁰⁹. Nieco szersze, wywodzące się z gruntu prawa cywilnego, spojrzenie na pojęcie obiektu budowlanego proponuje A. Goldiszewicz, która podnosi, że obiekt (budowlany) powinien w dokumentacji projektowej stanowić samoistną całość, dającą się wyodrębnić co najmniej pod względem technicznym

³⁰⁵ Sygn. II SA/Wr 152/20, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/568CFFFF9D>.

³⁰⁶ DU UE L 88 z dnia 4 kwietnia 2011 r.

³⁰⁷ Dz.U. z 1999 r., nr 112, poz. 1316.

³⁰⁸ B. Rogalska, 2. *Kategorie budynków, budowli i obiektów budowlanych w świetle PKOB* [w:] *Podatek od towarów i usług w budownictwie i obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369384137/303943/rogalska-beata-podatek-od-towarow-i-uslug-w-budownictwie-i-obrocie-nieruchomosciami?cm=URELATIONS> (dostęp: 1.08.2021).

³⁰⁹ P. Banasik, *Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości urządzeń technicznych na przykładzie elektrofiltrów*, „PP” 2019, nr 10, s. 41–47, <https://sip.lex.pl/#/publication/151355345/banasik-pawel-opodatkowanie-podatkiem-od-nieruchomosci-urzadzen-technicznych-na-przykladzie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 1.08.2021).

lub technologicznym. Takie rozumienie pojęcia obiektu prowadzi do nadania mu nieco szerszego znaczenia, aniżeli wynikałoby to z przepisów prawa budowlanego³¹⁰.

4.3.2. Wolnostojące maszty antenowe i przenośne wolnostojące maszty antenowe jako budowla

W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej w postaci wolnostojących masztów antenowych nie ma wątpliwości co do ich kwalifikacji jako budowli w rozumieniu art. 3 pkt 3 PbU, ponieważ ich cechy charakterystyczne wyczerpują znamiona zawarte w powyższym przepisie. Poniżej analizie poddane zostaną zmiany w ustawie PbU jak i przepisach szczególnych dotyczących telekomunikacyjnych obiektów budowlanych.

O ile kwalifikacja wolnostojącego masztu antenowego jako budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego nie stanowi kwestii spornej, o tyle zakres pojęciowy charakteryzujący powyższe obiekty wymaga omówienia. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym, § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie³¹¹, doprecyzowywał pojęcie telekomunikacyjnego obiektu budowlanego oraz rozróżniał pojęcia wolnostojącego masztu antenowego oraz wolnostojącej wieży antenowej. Zgodnie z § 3 pkt 2 przez telekomunikacyjny obiekt budowlany należało rozumieć linię kablową podziemną, linię kablową nadziemną, kanalizację kablową, kontenery telekomunikacyjne, szafy kablowe oraz wolnostojące konstrukcje wsporcze anten i urządzeń radiowych, w tym wolnostojące maszty antenowe i wolnostojące wieże antenowe. Jednoznaczne określenie zakresu pojęciowego telekomunikacyjnego obiektu budowlanego ma istotne znaczenie dla ustalenia właściwego trybu postępowania, bowiem konsekwencją uznania takiej inwestycji za telekomunikacyjny obiekt budowlany jest konieczność uzyskania pozwolenia na budowę. Kwestie sporne wywoływał przepis art. 29 ust. 2 pkt 15 PbU w brzmieniu po nowelizacji PbU wprowadzonej ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw³¹², który stanowił, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych. Powołując się

³¹⁰ A. Goldiszewicz, *III. Przedmiot umowy* [w:] *Kodeksowe umowy handlowe*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369290945/327674/kidyba-andrzej-red-kodeksowe-umowy-handlowe?cm=URELATIONS> (dostęp: 1.08.2021).

³¹¹ Dz.U. z 2005 r., nr 219, poz. 1864.

³¹² Dz.U. z 2019 r., poz. 1815.

na wyżej przywołany przepis prawa budowlanego w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b PbU w ówczesnym brzmieniu, inwestorzy telekomunikacyjni próbowali realizować instalację masztów antenowych stacji bazowych telefonii komórkowej o wysokości powyżej 3 m na istniejących obiektach budowlanych jedynie na podstawie zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, a więc w trybie charakteryzującym się mniejszym formalizmem. Działania takie nie znajdowały jednak uznania w postępowaniach przed organami architektoniczno-budowlanymi, jak i sądów administracyjnych. Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2021 r.³¹³, zgodnie z art. 3 pkt 3 PbU przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak (między innymi) wolnostojące maszty antenowe. Wyliczenie budowli dokonane w tym przepisie nie stanowi katalogu zamkniętego, ma jedynie charakter przykładowy. Stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Inwestycje takie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym kwalifikuje się jako budowę obiektu, która wymaga pozwolenia na budowę. Przedmiotowa inwestycja obejmuje nie tylko urządzenia techniczne, ale również konstrukcję wsporczą i całe oprzyrządowanie pozwalające na funkcjonowanie stacji bazowej telefonii komórkowej; jest to samodzielna, niepowiązana funkcjonalnie z budynkiem całość techniczno-użytkowa; nie jest to urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym zapewniającym możliwość użytkowania tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem; celem budowy stacji nie jest bowiem zapewnienie możliwości użytkowania budynku, budynek może funkcjonować niezależnie od posadowienia na nim tejże stacji, stacja taka stanowi odrębny od budynku obiekt budowlany, tj. budowlę. Stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Do tak określonego przedmiotu postępowania nie mogą mieć zastosowania przepisy art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b PbU, gdyż przepisy te mogą mieć jedynie zastosowanie w przypadku instalowania pojedynczych urządzeń, konstrukcji wsporczych, anten i instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych, nie mogą natomiast stanowić podstawy prawnej do budowy (a także odpowiednio przebudowy czy rozbudowy) takiego zamierzenia budowlanego, jakim jest stacja bazowa telefonii komórkowej. Natomiast omawiany obiekt nie ma cech urządzenia budowlanego (art. 3 pkt 9 prawa budowlanego); jego celem nie jest zapewnienie samej możliwości użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem; tworzy on samodzielną i odrębną w stosunku do budynku całość techniczno-użytkową składającą się

³¹³ Sygn. VII SA/Wa 1890/20, LEX nr 3164038, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523257734/1/vii-sa-wa-1890-20-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS> (dostęp: 5.08.2021).

z poszczególnych elementów, połączonych w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się do określonego użytku. Za uznaniem przedmiotowej instalacji za budowlę przemawiała również treść § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez telekomunikacyjny obiekt budowlany należało rozumieć linię kablową podziemną, linię kablową nadziemną, kanalizację kablową, kontenery telekomunikacyjne, szafy kablowe oraz wolnostojące konstrukcje wsporcze anten i urządzeń radiowych, w tym wolnostojące maszty antenowe i wolnostojące wieże antenowe. NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2019 r.³¹⁴ zauważył, że redakcja art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy Prawo budowlane stanowiącego, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych „w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych”, wskazuje, że pojęcie instalacji obejmuje sytuację, w której istnieje już nośnik, na którym miałyby być zainstalowane anteny i urządzenia wyposażenia stacji bazowej. Urządzenie budowlane to urządzenie łącznie spełniające następujące warunki: a) jest to urządzenie techniczne związane z obiektem budowlanym; b) urządzenie to zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Tymczasem stacja bazowa nie spełnia tego drugiego warunku, gdyż celem jej budowy nie jest zapewnienie możliwości użytkowania budynku mieszkalnego zgodnie z jego przeznaczeniem i nie jest ona elementem wyposażenia budynku mieszkalnego ani też nie jest urządzeniem związanym funkcjonalnie z takim budynkiem. Stanowi odrębny od budynku obiekt budowlany składający się z urządzenia przekąźnikowego, wież antenowych i anten, tworzy samodzielną i odrębną w stosunku do budynku całość techniczno-użytkową składającą się z poszczególnych elementów, połączonych w taki sposób, aby zgodnie z wymogami techniki nadawały się do określonego użytku. Konstrukcja masztu wraz z antenami i urządzeniem sterującym mieści się w zakresie pojęcia budowli stanowiącej całość techniczno-użytkową w rozumieniu art. 3 pkt 1 lit. b ustawy Prawo budowlane. Skoro instalacja obejmuje, oprócz urządzeń technicznych i konstrukcji stalowej, trasy kablowe i kompletne oprzyrządowanie pozwalające na funkcjonowanie stacji bazowej telefonii komórkowej, to należy zakwalifikować ją właśnie jako budowlę, a nie jako urządzenia. Dokonując zmiany art. 29 ust. 2 pkt 15 PbU, ustawodawca kierował się zamiarem uproszczenia procedur dotyczących instalowania urządzeń łączności publicznej. Niemniej,

³¹⁴ Sygn. akt II OSK 2487/16.

w świetle przedstawionych orzeczeń sądów administracyjnych, zauważyć można, że nowelizacja ta została wprowadzona w sposób niekonsekwentny. Nie zostały bowiem równocześnie zmienione przepisy szczególne w postaci definicji legalnej telekomunikacyjnego obiektu budowlanego zawartej w § 3 pkt 2 WttobR, która swoim zakresem obejmowała też maszty antenowe wskazane w art. 29 ust. 2 pkt 15 PbU, co powodowało uznanie tych instalacji za budowle. Nie zadbano także o doprecyzowanie, w formie definicji legalnych, pojęć takich jak instalowanie czy urządzenie. Brak ich zdefiniowania oraz niewystarczająco precyzyjna dyspozycja art. 29 ust. 2 pkt 15 PbU w związku z § 3 pkt 2 WttobR spowodowały, że pierwotny cel, jaki przyświecał ustawodawcy, nie został osiągnięty, a postępowania administracyjne dotyczące realizacji przedmiotowych inwestycji zamiast przyspieszyć, utknęły w kolejnych instancjach organów administracji samorządowej oraz sądów administracyjnych.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a PbU, nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości powyżej 3 m. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych powyższych urządzeń o wysokości nieprzekraczającej 3 m. Zmianę powyższą trzeba uznać za korzystną, gdyż pozwala na uniknięcie niewłaściwej kwalifikacji omawianych przedsięwzięć jako wymagających uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a przez to skraca i upraszcza proces inwestycyjny w przypadku takich instalacji. Kwestia powyższa zostanie podniesiona w dalszej części rozprawy.

Zgodnie z art. 3 pkt 5a PbU ilekroć w ustawie jest mowa o przenośnym wolnostojącym maszcie antenowym, należy przez to rozumieć wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciągami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej. Powyższa definicja została wprowadzona nowelizacją w drodze ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się

wirusa SARS-CoV-2³¹⁵. Przepis ten wszedł w życie 19 września 2020 r. Również powyższa regulacja wskazuje na pośpiech i brak konsekwencji ustawodawcy. Wolnostojący maszt antenowy na gruncie PbU zalicza się do obiektów wymienionych w art. 3 pkt 3 PbU i stanowi on budowlę, która nie podlega włączeniom określonym w art. 29–30 PbU, co pociąga za sobą konieczność uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku zamiaru posadowienia takiej konstrukcji. Oznacza to, że zarówno wolnostojący maszt antenowy, jak i wolnostojącą wieżę antenową zdefiniowane w WttobR zaliczyć należy do obiektów, które objęte są zakresem pojęciowym definicji obiektu budowlanego na gruncie PbU. Natomiast definicja § 3 pkt 9 WttobR odpowiadała zakresem pojęciowym obiektom zdefiniowanym w art. 3 pkt 5a PbU, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o przenośnym wolnostojącym maszcie antenowym, należy przez to rozumieć wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciągami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej.

Pomimo że pierwsza z wyżej wymienionych definicji jest rozbudowana o taki element jak balast, to jednak oba zdefiniowane elementy funkcjonalnie i konstrukcyjnie nie różnią się między sobą. Odniesienie się przez ustawodawcę do możliwości wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej również nie rozwiązuje powyższego problemu, gdyż zarówno w przypadku stacji bazowej, jak i przenośnych wolnostojących masztów antenowych występują elementy, które można użyć wielokrotnie – w szczególności anteny, urządzenia nadawcze, uchwyty antenowe, elementy montażowe drogi kablowej czy niektóre elementy konstrukcyjne. Równocześnie w przypadku każdej stacji bazowej, w tym też przenośnych wolnostojących masztów antenowych, wskazać można na elementy, których ponowne zastosowanie po demontażu nie jest możliwe. Do elementów powyższych zaliczyć należy niektóre elementy drogi kablowej, zużyte fidery czy jumpery. Jedynym elementem definicji przenośnego wolnostojącego masztu antenowego, pozwalającym na jego odróżnienie od wolnostojącego masztu antenowego, jest możliwość jego przeniesienia. Ustawodawca nie zdefiniował powyższego zwrotu, nie zostały również wskazane cechy obiektu, które pozwalałyby na ustalenie, czy dana konstrukcja ma charakter przenośny, czy jest trwale związana z gruntem. Wydaje się, że konieczność zastosowania odciągów w celu ustabilizowania konstrukcji i uodpornienia na czynniki atmosferyczne, bez wykorzystania

³¹⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 737.

elementów fundamentowych, można uznać za element rozróżniający. Judykatura wydaje się jednak nie mieć w tej kwestii jednoznacznego, ustalonego stanowiska. Wśród orzeczeń sądów administracyjnych znaleźć można pogląd, że zastosowanie odciągów w celu ustabilizowania konstrukcji i zapobieżenia przewróceniu oraz zniszczeniu konstrukcji pod wpływem czynników atmosferycznych uznać należy za trwałe związanie obiektu z gruntem i stanowi o tym, że traci on przymiot określony przymiotnikiem „przenośny”. NSA w wyroku z dnia 27 maja 2021 r.³¹⁶ przyjął, że w świetle art. 29 ust. 1 pkt 12 i art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego deklarowana czasowość użytkowania obiektu nie może mieć charakteru subiektywnego, bowiem tymczasowość obiektu powinna wynikać z projektu obiektu, jego konstrukcji oraz zastosowanych technologii i materiałów. Cechy i rozmiary obiektów budowlanych, typu maszt telekomunikacyjny, wykluczają możliwość zakwalifikowania ich jako tymczasowe, niezależnie od tego, w jakim okresie miałyby być wykorzystywane. Bezpieczne użytkowanie stacji bazowej telefonii komórkowej wraz z systemem anten wymaga takiego samego trwałego związania z gruntem zarówno w przypadku jego użytkowania w okresie krótszym niż 180 dni, jak też przez dłuższy czas. W obu sytuacjach technologia budowy stacji bazowej jest taka sama. O tym, czy obiekt jest trwale związany z gruntem, nie decydują sposób i metoda tego związania, nie decydują również technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia go w inne miejsce, ale to, czy wielkość tego obiektu, jego konstrukcja, masa, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania. Dla przyjęcia, że dany obiekt budowlany jest trwale związany z gruntem, istotne pozostaje, czy jest posadowiony na tyle trwale, że opiera się czynnikom mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję. Trwałość związania obiektu budowlanego z gruntem nie musi oznaczać stałości takiego związania rozumianego jako brak możliwości odłączenia od gruntu bez nieodwracalnego naruszenia jego technicznej i funkcjonalnej integralności, lecz wyraża się w wykonaniu takich prac lub zabezpieczeń, które mają pozwolić na jego użytkowanie, eliminując możliwość niekontrolowanej zmiany położenia tego obiektu bądź utraty kontaktu z gruntem, wskutek działania sił fizycznych wywołanych samą konstrukcją obiektu albo kumulatywnie: jego konstrukcją i działaniami natury (wiatr, woda, erozja gleby) itp., ewentualnie innymi czynnikami zewnętrznymi. Zdaniem NSA³¹⁷ o tym, czy urządzenie jest trwale związane z gruntem, świadczy jego stabilne posadowienie na gruncie, odporne

³¹⁶ Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18, LEX nr 3197450, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523291146/1/ii-osk-2549-18-wymog-trwalego-zwiazania-z-gruntem-stacji-bazowej-telefonii-komorkowej-wraz-z-...?cm=URELATIONS> (dostęp: 7.08.2021).

³¹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2011 r., II OSK 882/10, LEX nr 992653, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521086349?cm=DOCUMENT> (dostęp: 7.08.2021).

na działanie czynników atmosferycznych. Decydujące znaczenie mają zatem nie tyle sposób i metoda związania z gruntem, technologia wykonania fundamentu i możliwości techniczne przeniesienia tego obiektu budowlanego w inne miejsce, ale to, czy wielkość tego urządzenia, jego konstrukcja, przeznaczenie i względy bezpieczeństwa wymagają takiego trwałego związania.

W aktualnym stanie prawnym wolnostojące maszty antenowe, w rozumieniu PbU, utożsamiane są z tymczasowymi obiektami budowlanymi, zdefiniowanymi w art. 3 pkt 5 PbU, które zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 7 należą do grupy obiektów, dla których budowy nie jest wymagane pozwolenie na budowę, a wystarczy zgłoszenie robót budowlanych. Przykładowo WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 października 2020 r.³¹⁸ podniósł, że definicja tymczasowego obiektu budowlanego wskazuje na dwa rodzaje cech przesądzających o uznaniu obiektów budowlanych za tymczasowe. Pierwszą stanowi obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki. Na drugą składają się obiekty nietrwale połączone z gruntem – przykładowo wymienione w tym przepisie.

W obecnym stanie prawnym przenośne wolnostojące maszty antenowe mieszczą się w zakresie pojęcia obiektów niezwiązanych trwale z gruntem, co powoduje, że są to obiekty budowlane wyłączone z konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, na mocy art. 29 ust. 1 pkt 7 PbU, co pozostawało w sprzeczności z regulacją określoną § 3 pkt 2, 9 i 13 WttobR uprzednio obowiązującego.

W dniu 1 czerwca 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie³¹⁹, w którym ustawodawca postanowił wyodrębnić pojęcie antenowej konstrukcji wsporczej, i w § 2 pkt 1 rozporządzenia zdefiniował je jako konstrukcję wsporczą anten, urządzeń radiowych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związany z nimi osprzęt i urządzenia zasilające, wolno stojącą albo posadowioną na istniejącym obiekcie budowlanym. Warto jednak podkreślić, że § 2 pkt 17 przywołanego wyżej rozporządzenia zawiera definicję legalną telekomunikacyjnego obiektu budowlanego, przez co rozumieć należy telekomunikacyjną linię kablową, kanalizację kablową, antenowe konstrukcje wsporcze, kontenery telekomunikacyjne, podbudowę słupową dla telekomunikacyjnych linii kablowych, szafy i słupki telekomunikacyjne. Włączenie przez

³¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2020 r., VII SA/Wa 464/20, LEX nr 3093914, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523187610/1/vii-sa-wa-464-20-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-warszawie?cm=URELATIONS> (dostęp: 6.08.2021).

³¹⁹ Dz. U. z 2023 r., poz. 1040

ustawodawcę antenowych konstrukcji wsporczych w zakres pojęciowy telekomunikacyjnego obiektu budowlanego powoduje, że nie zmienia się status tych obiektów na gruncie ustawy PbU. Podobny skutek odniosło ponowne zdefiniowanie w § 2 pkt 18 rozporządzenia, pojęcia wolno stojącej wieży antenowej, jako antenowej konstrukcji wsporczej, bez odciągów, posadowionej na gruncie, jak również w § 2 pkt 19 rozporządzenia, wolnostojącego masztu antenowego, jako antenowej konstrukcji wsporczej, z odciągami, posadowionej na gruncie. Wszystkie te obiekty stanowią bowiem antenowe konstrukcje wsporcze, choć w różnych postaciach, które zaliczane są do telekomunikacyjnych obiektów budowlanych.

Wydaje się, że ustawodawca, chcąc jak najszybciej uprościć procedury administracyjne dla realizacji inwestycji z zakresu nowych technologii, w tym telefonii bezprzewodowej, nie zachował pełnej staranności przy nowelizowaniu poszczególnych aktów prawnych. Sytuacja taka może powodować niejasności i rozbieżności w interpretacji przepisów pomiędzy podejściem organów architektoniczno-budowlanych a zamierzeniami potencjalnych inwestorów. Efektem takich sytuacji może być wzrost liczby postępowań odwoławczych, a w ich konsekwencji znaczne przedłużenie procesu uzgodnieniowego na etapie postępowań administracyjnych, a zatem osiągnięcie efektu odwrotnego do zamierzonego przez ustawodawcę. Z uwagi na powyższe należy uznać, że w przypadku tych obiektów znajduje zastosowanie zasada *lex superior derogat legi inferiori* i wolnostojące maszty antenowe powinny zostać zaliczone do grupy obiektów wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 7 PbU.

4.4. Definicje „budowy”, „robót budowlanych”, „instalowania urządzeń” jako determinant trybu postępowania dotyczącego stacji bazowych

Niezwykle istotnym z punktu widzenia inwestora elementem procesu inwestycyjnego jest kwalifikacja planowanych lub wykonanych prac. Charakter prac budowlanych determinuje tryb postępowania w zależności od tego, czy planowane prace mieszczą się w pojęciu budowy, czy stanowią jedynie instalowanie urządzeń na obiekcie, wykonanie prac będzie dozwolone po uzyskaniu pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych lub też nie będzie wymagało przeprowadzenia żadnego z tych postępowań.

Zgodnie z art. 3 pkt 6 PbU, jeżeli w ustawie jest mowa o budowie, należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Roboty budowlane zgodnie z art. 3 pkt 7 PbU oznaczają budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub

rozbiórce obiektu budowlanego. Przepis art. 3 pkt 7a PbU zawiera definicję pojęcia przebudowy, przez które trzeba rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

W przypadku robót budowlanych polegających na wykonywaniu w określonym miejscu wolnostojącej wieży antenowej, w rozumieniu § 2 pkt 18 WttobR, bezsporna jest konieczność uzyskania pozwolenia na budowę przed ich rozpoczęciem. Odrębnym zagadnieniem są jednak prace polegające na wymianie bądź dowieszeniu anten na istniejących już wieżach antenowych. Ustawodawca nie określił w drodze definicji legalnych zakresu pojęć takich jak rozbudowa, montaż czy instalowanie, co w efekcie wywołało daleko idące konsekwencje w postaci wielu decyzji organów nadzoru budowlanego w sprawie wstrzymania robót budowlanych, a także postępowań sądowoadministracyjnych wywołanych skargami na wspomniane decyzje. Zgodnie z art. 28 ust. 1 PbU roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31. Z punktu widzenia stacji bazowej telefonii komórkowej istotne znaczenie ma przepis art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a, który stanowi, że nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości powyżej 3 m, oraz art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a PbU, który stanowi, że nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości nieprzekraczającej 3 m.

Przywołane wyżej przepisy w aktualnym brzmieniu zostały wprowadzone Ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw³²⁰. Intencją ustawodawcy przy dokonywaniu omawianych zmian były bardziej przejrzyste

³²⁰ Dz.U. z 2020 r., poz. 471.

zestawienie robót budowlanych wymagających zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz poprawa czytelności przepisu, który sprawiał problemy interpretacyjne³²¹. Zmiany te poskutkowały uproszczeniem postępowania administracyjnego w przypadku instalacji urządzeń łączności publicznej na istniejących już obiektach telekomunikacyjnych oraz na budynkach zlokalizowanych na terenach zabudowanych, co stanowi konieczny warunek dalszego rozwoju usług łączności bezprzewodowej. Zmiany te pozwoliły również na ułatwienie rozbudowy infrastruktury technicznej stacji bazowych telefonii komórkowej w przypadkach, gdy nie jest wymagane przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko³²². Nowelizacja przepisów była w tym zakresie konieczna, gdyż w poprzednim stanie prawnym część organów nadzoru budowlanego oraz część sądów administracyjnych uznawała, że prace polegające na instalowaniu anten na istniejących obiektach budowlanych w postaci wież telekomunikacyjnych stanowią rozbudowę. Przykładowo WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 17 czerwca 2021 r.³²³ przyjął, że roboty polegające na wymianie anten sektorowych i jednej anteny radioliniowej oraz montażu dodatkowych modułów RRU, montażu wspornika stalowego, urządzeń sterujących zamontowanych na istniejących i nowo projektowanych belkach mocowanych do istniejącego rusztu stalowego stanowią rozbudowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 PbU. Rozbudowa obiektu wymaga uzyskania pozwolenia budowlanego, a nieuzyskanie takiego pozwolenia i prowadzenie tego rodzaju robót przesądza o samowoli budowlanej w znaczeniu przyjętym w art. 48 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Również WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 1 lipca 2021 r.³²⁴ wskazał, że w przypadku przedsięwzięcia opisywanego jako rozbudowa istniejącej stacji telefonii komórkowej należy zwrócić uwagę na charakter i skutki planowanych robót budowlanych. O tym, że roboty budowlane mające polegać na zamontowaniu dodatkowych anten sektorowych na istniejącej stacji bazowej telefonii komórkowej nie stanowią instalacji, lecz rozbudowę stacji, przesądza zmiana parametrów użytkowych obiektu, jakim jest stacja bazowa, a jest to okoliczność niesporna w niniejszej sprawie. Zwiększenie lub ogólna zmiana sumaryczna mocy pojedynczych anten są traktowane w orzecznictwie jako rozbudowa stacji bazowej.

³²¹ Druk 121, uzasadnienie do rządowego projektu zmiany ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

³²² Podkreślić w tym miejscu należy, że przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę na mocy art. 29 ust. 6 PbU. Wyłączone z tego obowiązku są jedynie przenośne wolnostojące maszty antenowe, o czym stanowi ust. 8.

³²³ Sygn. II SA/GI 109/21, CBOSA.

³²⁴ Sygn. II SA/Sz 594/21, CBOSA.

Odmienny pogląd wyraził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 lipca 2020 r.³²⁵, podkreślając, że kryterium ekwiwalentnej mocy promieniowanej izotropowo ma charakter czysto teoretyczny. Nie jest to ani norma środowiskowa, ani techniczna. Przyjmując powyższą argumentację, nie sposób uznać, że zmiana sumarycznej ekwiwalentnej mocy promieniowanej izotropowo z anten zainstalowanych na obiekcie budowlanym stanowi zmianę parametrów techniczno-użytkowych obiektu budowlanego. Potencjalne zwiększenie oddziaływania obiektu też nie stanowi wystarczającej przesłanki do stwierdzenia konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, co wyraźnie podkreślono w uzasadnieniu projektu Ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane i niektórych innych ustaw³²⁶, w którym w odniesieniu do wprowadzanego art. 29 ust. 3 pkt 3 uznano, że wymóg zgłoszenia nie powinien dotyczyć każdego zwiększenia obszaru oddziaływania obiektu, ale jedynie takiego, które będzie wykraczało poza działkę, na której budynek jest usytuowany. Jeśli zwiększenie oddziaływania mieścić się będzie na działce inwestora, to powinno znajdować się ono poza zakresem kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Po trzech latach obowiązywania przepisów w znowelizowanym brzmieniu uznać należy, że zaniechanie przez ustawodawcę jednoznacznego określenia w nowelizacji zakresu pojęciowego prac rozumianych przez pojęcie instalowania nie wywołało rozbieżności w interpretacji tego pojęcia przez organy architektoniczno-budowlane i nie spowodowało opóźnień rozwoju instalacji łączności publicznej wskutek przedłużających się nadmiernie postępowań administracyjnych czy odwoławczych.

Ekwiwalentna moc promieniowana izotropowo nie stanowi parametru charakteryzującego instalację stacji bazowej telefonii komórkowej zarówno na gruncie prawa telekomunikacyjnego, jak i prawa budowlanego. Parametrem tym nie posługują się przepisy dotyczące zasad wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, czy w środowisku pracy³²⁷, nie posługują się nim przepisy prawa telekomunikacyjnego, a w szczególności przepisy dotyczące uzyskania pozwolenia radiowego, nie posługują się nim również przepisy ustawy Prawo budowlane czy odpowiednich aktów wykonawczych, a w szczególności rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane

³²⁵ Sygn. II SA/Po 874/19, CBOSA.

³²⁶ Druk 121. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw, uzasadnienie, s. 16, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121>.

³²⁷ Dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku określone zostały składową elektryczną w woltach na metr (V/m), składową magnetyczną w amperach na metr (A/m) bądź wartością gęstości mocy w watach na metr kwadratowy (W/m²).

i ich usytuowanie. Ekwiwalentna moc promieniowana izotropowo jako wartość czysto teoretyczna nie może stanowić parametru charakteryzującego instalację ze względu choćby na fakt, że prowadzący instalację nie jest w stanie określić, z jaką EIRP stacja będzie za chwilę pracowała, gdyż jest to uzależnione od obciążenia stacji i nie przekłada się wprost na liczbę obsługiwanych urządzeń końcowych. Jak już wielokrotnie wykazano w niniejszej pracy, wartość ta służy jedynie szacunkowym analizom na potrzeby zakwalifikowania bądź nie przedsięwzięcia do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Wartość ta tym bardziej nie charakteryzuje konstrukcji ze względów budowlanych, a w szczególności norm konstrukcyjnych w kwestii wytrzymałości obiektu, które są głównym przedmiotem regulacji szeroko pojętego prawa budowlanego.

4.5. Obowiązek wykazania przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 PbU do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przy czym zauważyć należy, że inwestor nie musi być właścicielem nieruchomości, która objęta jest planowaną inwestycją.

Definicję legalną prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zawiera art. 3 pkt 11 PbU, w myśl którego przez pojęcie to trzeba rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Podmioty świadczące usługi telekomunikacyjne, a w szczególności operatorzy telefonii komórkowej, co do zasady nie nabywają nieruchomości w celu prowadzenia na nich działalności, jak również nie zawierają umów o użytkowanie wieczyste tych nieruchomości. W praktyce podmiot zamierzający świadczyć usługi łączności publicznej, w tym poprzez budowę stacji bazowej telefonii komórkowej, wyprowadza prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane ze stosunku zobowiązaniowego w postaci najmu bądź dzierżawy. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r.³²⁸, istnienia stosunku zobowiązaniowego uprawniającego do korzystania z nieruchomości na cele budowlane nie można wyprowadzać z biernego zachowania się właściciela. Oceniając, czy stronie służy prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, uwzględnia się stosunek zobowiązaniowy, nie można go jednak wyprowadzać z takich zachowań jak brak sprzeciwu

³²⁸ Sygn. OSK 784/04, CBOSA.

właściciela przeciwko budowie. Tytuł do dysponowania nieruchomością musi być niewątpliwy³²⁹. Zgoda właściciela nieruchomości upoważniająca inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny i nie może być dorozumiana³³⁰. Stąd przykładowo fakt, że współwłaściciel, który uprzednio nie wyraził zgody na budowę, nie odwołał się od decyzji zezwalającej na budowę, nie jest równoznaczny z późniejszym wyrażaniem zgody³³¹. WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r.³³² wyjaśnił, że oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest deklaracją o posiadaniu powyższego prawa. Co znamienne, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zawiera pouczenie o odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy, co stanowi przesłankę odpowiedzialności wynikającą z art. 233 § 2 k.k., co powoduje, że organ architektoniczno-budowlany, co do zasady, nie ma kompetencji do tego, aby badać prawdziwość złożonego przez inwestora oświadczenia. H. Palarz podkreśla, że rozwiązania oparte na oświadczeniach natury obligacyjnej stanowią zobowiązane jedynie dla konkretnej strony umowy, a wadą takiego rozwiązania jest jego ograniczona skuteczność do umawiających się stron, ponieważ następca prawny podmiotu przyłączanego nie jest stroną umowy i nie jest związany oświadczeniem swego poprzednika³³³.

Samo dysponowanie nieruchomością na cele budowlane daje możliwość realizacji przez inwestora robót budowlanych, w ramach których powstanie zgodny z przepisami prawa obiekt budowlany, co potwierdza treść art. 3 pkt 11 PbU. Możliwość realizacji robót budowlanych stanowi minimalny zakres uprawnienia, jakim musi dysponować inwestor, aby zrealizować swoje zamierzenie. Jeżeli tytuł prawny, z którego inwestor wywodzi swoje prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, nie obejmuje takiego zakresu uprawnień, nie może stanowić podstawy do złożenia takiego oświadczenia, a w konsekwencji – nie może stanowić podstawy do uzyskania pozwolenia budowlanego.

W sytuacji, w której prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane wynika z umowy, przepisy nie nakładają na inwestora obowiązku przedłożenia umowy na etapie składania wniosku o pozwolenie na budowę. Jednak w sytuacji, gdy organ poweźmie wątpliwości, powinien wezwać wnioskodawcę do przedłożenia umowy. Gdy złożone

³²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 kwietnia 2000 r., sygn. SA/Po 1030/99, CBOSA.

³³⁰ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2000 r., sygn. IV SA 316/98, CBOSA.

³³¹ Wyrok NSA z dnia 29 marca 1990 r., sygn. IV SA 33/90, „ONSA” 1990, nr 2–3, poz. 35.

³³² Sygn. II SA/Ol 980/11, CBOSA.

³³³ H. Palarz, 2. *Korzystanie z cudzego gruntu przez przedsiębiorstwo bez służebności przesyłu* [w:] *Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Aspekty prawne*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369362148/295127/palarz-henryk-przylaczenie-do-sieci-wodociagowo-kanalizacyjnej-aspekty-prawne?cm=URELATIONS> (dostęp: 18.03.2021).

oświadczenie będzie sprzeczne z treścią umowy, np. zgoda nie będzie obejmować swoim zakresem projektowanego obiektu, organ powinien odmówić wydania pozwolenia na budowę, chyba że wnioskodawca uzyska właściwy zakres dysponowania nieruchomością. Taką samą decyzję organ powinien podjąć w sytuacji, gdy z innych dowodów będzie wynikać, że oświadczenie jest błędne, a inwestor nie posiada prawa do dysponowania nieruchomością. Odmowa wydania pozwolenia na budowę powinna nastąpić również w przypadku, gdy inwestor dysponuje prawem do zabudowy nieruchomości na podstawie umowy, jednak wykracza poza jej zakres³³⁴. W takim wypadku wykracza on poza zakres uprawnień do dysponowania gruntem, a organ nie może wydać pozwolenia na budowę³³⁵. Jak podnosi A. Sypnicki, organ architektoniczno-budowlany jest w pewnych sytuacjach uprawniony do badania złożonego oświadczenia o prawie do nieruchomości. Przykładem może być sytuacja, w której inwestor, ubiegając się o pozwolenie na budowę, składa oświadczenie o wyłącznym prawie do nieruchomości stanowiącej współwłasność, zaś biorący w postępowaniu udział współwłaściciele kwestionują prawdziwość takiego oświadczenia³³⁶. Niemniej przedstawiciele doktryny nie są w tej kwestii jednomyślni. Jak twierdzi A. Despot-Mładanowicz, organy administracji zajmujące się sprawami z zakresu prawa budowlanego nie są upoważnione do badania tytułu prawnego, z którego wynika prawo do nieruchomości³³⁷. Również NSA w wyroku z dnia 8 kwietnia 2011 r.³³⁸ podniósł, że organ architektoniczno-budowlany nie ma, co do zasady, obowiązku prowadzić postępowania wyjaśniającego dotyczącego prawidłowości oświadczenia, nawet w sytuacji, gdy ma co do niego wątpliwości, gdyż za jego treść karnie odpowiada inwestor. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd przyznający organom architektoniczno-budowlanym możliwość weryfikowania treści oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, którego źródłem jest stosunek zobowiązaniowy. I tak NSA w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r.³³⁹ wskazał, że oświadczenie jest dowodem określonych istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności i jak każdy dowód w postępowaniu administracyjnym

³³⁴ Przykładowo inwestor, na podstawie umowy, może zrealizować budynek jednokondygnacyjny przeznaczony na cele gastronomiczne, a we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę wskazuje obiekt trzykondygnacyjny przeznaczony na cele mieszkalne.

³³⁵ Tamże.

³³⁶ A. Sypnicki, *Umowa cywilnoprawna jako źródło prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane*, „ST” 2017, nr 11, s. 15–22, <https://sip.lex.pl/#/publication/151323754/sypnicki-adrian-umowa-cywilnoprawna-jako-zrodlo-prawa-do-dysponowania-nieruchomoscia-na-cele...?cm=URELATIONS> (dostęp: 13.08.2021).

³³⁷ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 24.

³³⁸ Sygn. II OSK 631/10.

³³⁹ Sygn. II OSK 213/10.

podlega ocenie organu administracji, który z niego korzysta (art. 80 k.p.a.), a fakt, że jest ono składane pod rygorem poniesienia odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy, nie zwalnia organu administracji od dążenia do oparcia się przy wydawaniu decyzji na rzeczywistym stanie rzeczy, a nie na prawdzie formalnej. Zatem w przypadku gdy organ administracji dostrzeże, że oświadczenie jest wątpliwe co do zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy, jest on zobowiązany kwestię posiadania przez inwestora uprawnienia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wyjaśnić wszelkimi dostępnymi środkami. Również w wyroku z dnia 11 maja 2007 r.³⁴⁰ NSA wskazał, że oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest skuteczne o tyle, o ile z materiału zebranego w sprawie nie wynika wniosek przeciwny. Oświadczenie to stwarza bowiem tylko domniemanie, że składającemu przysługuje wymienione prawo. Domniemanie to może być obalone dowodami wskazującymi, że złożone oświadczenie nie odpowiada rzeczywistości. Podobnie w wyroku z dnia 7 sierpnia 2013 r.³⁴¹ NSA stwierdził, że w przypadku zakwestionowania prawa do nieruchomości organ powinien wezwać inwestora do dokonania wyjaśnień. Złożone wcześniej oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane jest wówczas niewystarczające.

Z powyższej analizy poglądów doktryny, jak i judykatury wynika jednoznacznie, że w przypadku gdy źródłem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest stosunek zobowiązaniowy, to prawo to powinno być wyraźnie określone w treści tego stosunku. Mimo że kwestią sporną pozostaje, czy organom architektoniczno-budowlanym przysługuje prawo do weryfikowania treści stosunków zobowiązaniowych, na istnienie i zakres których powołuje się inwestor, składając oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, zgodzić się należy z przeważającym w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiskiem, które przyznaje takie uprawnienie organom architektoniczno-budowlanym.

4.6. Strony postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę – obszar oddziaływania obiektu

Podobnie jak w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz procedury planistycznej jednym z kluczowych zagadnień procesu inwestycyjnego pozostaje problematyka ustalenia stron postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę.

³⁴⁰ Sygn. II OSK 775/06.

³⁴¹ Sygn. II OSK 771/12.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 PbU stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Obecna definicja legalna obszaru oddziaływania obiektu została wprowadzona 19 września 2020 r.³⁴² i w aktualnym stanie prawnym art. 3 pkt 20 PbU stanowi, że ilekroć w ustawie mowa o obszarze oddziaływania obiektu, należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. Równocześnie art. 28 ust. 3 PbU wyłącza stosowanie art. 31 k.p.a., a więc udział w postępowaniu organizacji społecznych, przy czym art. 28 ust. 4 dopuszcza taką możliwość, gdy udział społeczeństwa jest wymagany zgodnie z przepisami ustawy UiośU. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r.³⁴³, brak uznania za stronę stowarzyszenia ekologicznego w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, które nie wymagało udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy UiośU, nie stanowi naruszenia przepisów Konwencji KA ani prawa krajowego. Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 4 pkt 4 Konwencji KA organizacja społeczna ma przymiot strony w ramach postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę jedynie, gdy postępowanie dotyczy inwestycji stanowiącej przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko takie zajął NSA w wyroku z dnia 3 marca 2016 r.³⁴⁴, stwierdzając, że zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 44 UiośU organizacje ekologiczne, które powołują się na swoje cele statutowe, mogą zgłosić swój udział do postępowania wymagającego udziału społeczeństwa. Dla uznania danej organizacji za ekologiczną nie jest konieczne, by dziedzina, w której ta organizacja działa, była tożsama z naukową definicją pojęcia ekologii. Za zbyt rygorystyczne należy także uznać precyzyjne rozróżnianie terminów „ekologia” i „ochrona środowiska”. Zatem dla celów uznania organizacji za ekologiczną można przyjąć potoczne rozumienie pojęcia ekologii jako zbliżonego do pojęcia ochrony środowiska. W dalszej części uzasadnienia sąd odniósł się również do przepisów Konwencji KA, podnosząc, że Konwencja ma zastosowanie do wszelkiej działalności, gdzie w ramach procedur oceny wpływu na środowisko, z mocy krajowego porządku prawnego, przewidziany jest udział społeczeństwa. Przyjęte stanowisko trzeba uznać za słuszne. Organizacje ekologiczne mają zapewnioną możliwość udziału w postępowaniu na prawach strony, a zatem kontroli działania organów administracji publicznej, w przypadkach przedsięwzięć mogących znacząco

³⁴² Dz.U. z 2020 r., poz. 471 ze zm.

³⁴³ Sygn. II OSK 1479/17, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

³⁴⁴ Sygn. II OSK 1674/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

oddziaływać na środowisko i wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W sytuacji gdy postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę nie dotyczy takiego obiektu, udział organizacji ekologicznych w tym postępowaniu jest nieuzasadniony i rodzi ryzyko bezzasadnego przeciągania procesu inwestycyjnego przedłużającym się procesem odwoławczym.

W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej jedynym czynnikiem określonym przepisami prawa, mogącym powodować ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich jest pole elektromagnetyczne emitowane z zainstalowanych urządzeń nadawczych. Konieczność ograniczenia zagospodarowania terenów sąsiadujących ze stacją bazową będzie miała miejsce, gdy na tych terenach zostaną przekroczone wartości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, przewidziane w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól. Natomiast ograniczenie w zagospodarowaniu terenu w postaci prawa do zabudowy wynika z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁴⁵ (Wtbr), który stanowi, że budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.

Jak wskazują P. Daniel i K. Smoliński³⁴⁶, z punktu widzenia powyższych uwarunkowań najistotniejszą kwestią dla stwierdzenia, czy dany podmiot należy uznać za stronę postępowania, jest wyznaczenie obszarów wokół urządzeń stacji bazowej, w których przekroczone zostaną wartości dopuszczalne poziomów pól elektromagnetycznych, a następnie zweryfikowanie, czy obszary te faktycznie ograniczają prawa właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców nieruchomości sąsiednich do zagospodarowania tych terenów.

Jednym z podstawowych pojęć używanych w rozważaniach dotyczących rozkładu pól elektromagnetycznych wokół urządzeń stacji bazowych jest zastępcza moc promieniowana izotropowo z anten, tzw. EIRP (z ang. Equivalent Isotropic Radiation Power). Jest to pojęcie

³⁴⁵ T. j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225 ze zm.

³⁴⁶ P. Daniel, K. Smoliński, *Problematyka obszaru oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej na środowisko w świetle zmiany wartości dopuszczalnych pól elektromagnetycznych w środowisku*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5, s. 57–58.

czysto teoretyczne, które jest niezbędne dla przyjęcia odpowiedniego modelu do obliczeń. Dotyczy hipotetycznej anteny, która emituje fale elektromagnetyczne w pełnym kącie bryłowym, a zatem we wszystkich kierunkach. W rzeczywistości anteny tego typu nie występują, gdyż każda ma jakiś zysk kierunkowy co oznacza, że w jakimś kierunku emitowana jest większa część mocy. Efekt ten wykorzystywany jest m.in. przy projektowaniu sieci telefonii komórkowej, pozwala zoptymalizować wykorzystanie zasobów transmisyjnych stacji bazowej w zależności od potrzeb użytkowników końcowych.

W przypadku obliczeń dokonanych dla parametrów pracy wybranej przykładowej stacji bazowej, dla której obliczenia zostały przeprowadzone we wcześniejszej części pracy, widać, że strefa, o której mowa w § 314 rozporządzenia WtbR, rozciąga się w wolnej przestrzeni i w najniższym punkcie znajduje się na wysokości 34,7 m nad poziomem terenu, a rozciąga w odległości nie większej niż 13,6 m od obiektu. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy podmioty posiadające tytuł prawny do nieruchomości położonych w sąsiedztwie tak zaprojektowanego przedsięwzięcia można uznać za strony postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, należy ustalić, czy prawo do zagospodarowania tych terenów zostało ograniczone wskutek rozkładu pól elektromagnetycznych. Dla tej analizy nieocenioną pomoc stanowią postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego dla tych terenów bądź w przypadku jego braku decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane dla nieruchomości sąsiednich. Jeżeli bowiem z treści tych dokumentów wynika, że dopuszczalna wysokość zabudowy nie pozwala na wzniesienie obiektu z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, który znalazłby się w zasięgu omawianej strefy o ponadnormatywnych wartościach gęstości mocy, brak jest podstaw do przyjęcia, że nieruchomości te znajdują się w obszarze oddziaływania obiektu, o którym mowa w art. 3 pkt 20 ustawy PbU, dla którego toczy się postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie zachodzi więc przesłanka określona w art. 28 ust. 2 ustawy PbU, a zatem właściciele, użytkownicy wieczysti bądź zarządcy terenów sąsiadujących z tym obiektem nie mogą zostać uznani za strony postępowania. Co istotne, dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku, o których mowa w analizowanym rozporządzeniu Ministra Zdrowia, wyznaczone zostały jedynie dla miejsc dostępnych dla ludności, przez które, zgodnie z art. 124 ust. 2 PośU, rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego, ustalone według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Trudno w stosunku do miejsc, które znajdują się wewnątrz wyznaczonego na podstawie powyższych obliczeń obszaru, uznać, że zawierają się one

w zakresie pojęciowym miejsc dostępnych dla ludności zdefiniowanych w wyżej przywołanym przepisie. Trzeba zatem przyjąć, że w wolnej przestrzeni, znajdującej się poza dopuszczoną do zabudowy przez plan miejscowy bądź decyzję o warunkach zabudowy, nie zostały wyznaczone wartości dopuszczalne, co powoduje, że nie można mówić o ich przekroczeniu. Prowadzi to do konkluzji, że oddziaływanie stacji bazowej telefonii komórkowej w wolnej przestrzeni nie powoduje przekroczeń żadnych norm, a przez to nie powoduje ograniczenia praw zabudowy właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości sąsiednich.

4.7. Pozwolenie na budowę jako akt zezwalający na realizację inwestycji

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi we wcześniejszej części pracy budowa stacji bazowej telefonii komórkowej w postaci wolnostojącej wieży antenowej wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. W świetle art. 3 pkt 12 PbU pozwolenie na budowę oznacza decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Pozwolenie na budowę jest zasadniczym rozstrzygnięciem organu architektoniczno-budowlanego w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego. Jest to decyzja administracyjna o charakterze związanym, który przejawia się w dwóch aspektach. Po pierwsze, organ w przypadku spełnienia przez inwestora wszystkich określonych przepisami prawa warunków jest zobowiązany wydać decyzję pozytywną. Po drugie, organ architektoniczno-budowlany związany jest aktami wydanymi w odrębnych postępowaniach, takimi jak decyzja o warunkach zabudowy czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Decyzji o pozwoleniu na budowę można przypisać zarówno charakter konstytutywny, jak i częściowo deklaratoryjny, gdyż jak podkreśla J. Goździewicz-Biechońska³⁴⁷, daje adresatowi prawo do realizacji określonej budowy (wykonywania robót budowlanych), określając jednocześnie warunki korzystania z udzielonego prawa³⁴⁸. Możliwość rozpoczęcia robót budowlanych powstaje *ex nunc* – z chwilą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

³⁴⁷ J. Goździewicz-Biechońska, 4.1.2.2. *Pozwolenie na budowę* [w:] *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369233535/162248/gozdziejewicz-biechonska-justyna-wadliwosc-decyzji-administracyjnych-w-procesie-inwestycyjno...?cm=URELATIONS> (dostęp: 17.08.2021).

³⁴⁸ T. Asman [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, dz. cyt., s. 77. Zob. też K. Małyś, *Nowe regulacje procesu...*, s. 83; T.B. Babel, *Pozwolenie budowlane*, s. 77. J. Zimmermann, omawiając klasyfikację aktów administracyjnych, jako typowy przykład aktu konstytutywnego wskazuje właśnie pozwolenie na budowę (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 295).

Uznaje się przy tym, że prawo żądania wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stanowi publiczne prawo podmiotowe. Natomiast deklaratoryjność decyzji o pozwoleniu na budowę wynika z faktu, że potwierdza ona prawo inwestora do zabudowy określonej nieruchomości. Na związany charakter decyzji o pozwoleniu na budowę wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2018 r.³⁴⁹, podnosząc, że pozwolenie na budowę ma charakter związany, ponieważ w razie spełnienia wymagań określonych przepisami prawa organ zobowiązany jest do wydania decyzji o treści żądanej przez inwestora.

Podkreślić należy jednak również za A. Ostrowską³⁵⁰, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest podstawową formą ograniczenia wolności budowlanej w fazie przygotowania inwestycji budowlanej. Ustanowienie tego rodzaju reglamentacji spełnia trojaką funkcję: regulacyjną – gdyż określa prawa i obowiązki jednostki w określonej sytuacji faktycznej, nadzorczą – z racji tego, że daje możliwość sprawowania nadzoru administracyjnego nad działaniami podmiotów prawa (przez wymuszenie poddania się procedurze uzyskania aktu zezwalającego czy też przez możliwość uchylenia tego aktu), a także sterowania, ponieważ steruje zachowaniami jednostek w kierunku pożądanym z punktu widzenia interesu publicznego. W prawie budowlanym, które normuje działalność objętą szczególnym ryzykiem spowodowania trudnych do odwrócenia szkód w dobrach podlegających ochronie prawnej, uzasadnione jest wykorzystywanie instytucji polegającej na wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, w którego treści szczegółowo określone są prawa i obowiązki adresata tego pozwolenia. Natomiast z punktu widzenia interesów adresata decyzji o pozwoleniu na budowę istotne jest, że uzyskuje on pewność nabytych w drodze tego pozwolenia praw i obowiązków oraz związaną z tym ochronę przed nadmierną ingerencją władzy publicznej w jego poczynania związane z realizacją inwestycji budowlanej, wymagającej – co do zasady – znacznych nakładów finansowych i pracochłonnych przygotowań.

W świetle art. 28 ust. 1 PbU inwestor może rozpocząć roboty budowlane na podstawie decyzji, która nie jest jeszcze ostateczna, co oznacza, że ustawodawca zdecydował się na odejście od zasady, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę w nowelizacji. Zmiana powyższa została wprowadzona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. Dodatkowo, zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a.,

³⁴⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2018 r., II SA/Kr 327/18, LEX nr 2496967, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522590663/1/ii-sa-kr-327-18-zwiazany-charakter- pozwolenia-na-budowe-wyrok-wojewodzkiego-sadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 17.08.2021).

³⁵⁰ A. Ostrowska [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, wyd. III, Warszawa 2016, art. 28, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518735/509633/gliniecki-andrzej-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 17.08.2021).

w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Rozpoczynając roboty budowlane na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, inwestor naraża się na ryzyko, że decyzja ta może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. Nie można jednak tego rodzaju naruszenia prawa traktować jako rozpoczęcia budowy bez pozwolenia w ogóle (tzn. samowolę budowlaną). Inna jest bowiem sytuacja inwestora, który buduje lub wybudował obiekt budowlany, nie mając wymaganego pozwolenia na budowę, a inna inwestora, który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która została następnie usunięta z obrotu prawnego. Inwestor, który w ogóle nie uzyskał pozwolenia na budowę, gdy jest ono wymagane, czyli dopuścił się samowoli budowlanej, jest w gorszej sytuacji prawnej niż ten inwestor, który rozpoczął roboty budowlane na podstawie pozwolenia na budowę, które w konsekwencji nie uzyskało przymiotu ostateczności (zostało usunięte z obrotu prawnego). Ustawodawca nadał więc działaniom inwestora realizującego roboty budowlane na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę przymiot legalności.

Podkreślenia przy tym wymaga, że praktyką pozostaje, zwłaszcza w zakresie budowy stacji bazowych telefonii komórkowej, że inwestorzy nie rozpoczynają robót budowlanych przed uzyskaniem ostatecznej decyzji.

4.8. Zgłoszenie robót budowlanych polegających na realizacji przenośnych wolnostojących masztów antenowych

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 7 PbU nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 PbU, budowa tymczasowych obiektów budowlanych niepołączonych trwale z gruntem i przewidzianych do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce – w terminie określonym w zgłoszeniu, ale nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Jak już wykazano powyżej, do takich obiektów zaliczyć należy przenośne wolnostojące maszty antenowe. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie uprzywilejowania dla tego typu konstrukcji ze względu na cel ich zastosowania przez inwestorów. Szybkość ich instalacji i przygotowania do użytku oraz duża mobilność pozwalają na zlokalizowanie tego typu obiektów w praktycznie dowolnym miejscu. Są one więc najczęściej stosowane do obsługi

incydentalnych wydarzeń wymagających zapewnienia łączności nie tylko ze względu na komfort uczestników, ale przede wszystkim ze względów bezpieczeństwa i sprawnej komunikacji ze służbami ratowniczymi i alarmowymi. Do takich wydarzeń zaliczyć trzeba koncerty czy imprezy targowo-wystawiennicze organizowane dla dużej liczby widzów w miejscach na co dzień nieprzeznaczonych i niewykorzystywanych do tego celu. W przypadku takich miejsc nie ma uzasadnienia dla budowy stałej infrastruktury telekomunikacyjnej, gdyż wydarzenia te trwają jedynie kilka dni w roku.

Ustawodawca zdecydował się na uwzględnienie tego typu obiektów w katalogu robót budowlanych niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę, a wymagających zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 PbU. W tym miejscu należy wskazać na dwie dodatkowe formy uprzywilejowania budowy przenośnych wolnostojących masztów antenowych przewidziane w przepisach PbU. Pierwszą z nich przewiduje art. 29 ust. 8, zgodnie z którym przepisów ust. 6³⁵¹ i 7 nie stosuje się do przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 7, polegających na budowie i przebudowie przenośnych wolnostojących masztów antenowych, w przypadku gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne³⁵². Zgodnie z powyższym przepisem budowa przenośnych wolnostojących masztów antenowych nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę nawet w przypadku, gdy stanowi ona przedsięwzięcie mogące zawsze bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w myśl przepisów UioŚU i wymagane jest dla nich przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Drugą formę uprzywilejowania przewiduje art. 30 ust. 5f PbU, który stanowi, że do wykonywania robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie przenośnych wolnostojących masztów antenowych w przypadku, gdy inwestorem jest podmiot, o którym mowa w art. 29 ust. 8 PbU, można przystąpić w terminie 3 dni roboczych następujących po dniu doręczenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1b. Rozwiązanie powyższe również jest cennym dla inwestora przejawem wyjścia ustawodawcy naprzeciw potrzebom procesu inwestycyjno-budowlanego. Możliwość elastycznej reakcji na tego typu zmiany byłaby mocno utrudniona bez wyżej przywołanego rozwiązania. Dzięki niemu inwestor może

³⁵¹ Art. 29 ust. 6 PbU: Decyzji o pozwoleniu na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, z wyłączeniem przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 17–19.

³⁵² Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 oraz z 2020 r., poz. 374, 695 i 875.

począć na ostateczne potwierdzenie lokalizacji oraz przewidywanej liczby uczestników, co pozwoli optymalnie zaprojektować dany obiekt pod kątem planowanej liczby abonentów, którzy są adresatami usługi telekomunikacyjnej. Gdyby ustawodawca nie wprowadził niniejszego ułatwienia, dostawca usług telekomunikacyjnych musiałby przyjmować odpowiedni zapas przy ustalaniu parametrów stacji bazowej zarówno pod względem liczby abonentów, jak i odległości oraz kierunków pracy anten. Taka sytuacja mogłaby doprowadzić do przyjęcia nieoptymalnych parametrów, które dodatkowo w skrajnych sytuacjach mogłyby wymusić konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, co z kolei spowodować by mogło odsunięcie w czasie realizacji przedsięwzięcia, a nawet pozbawienie go uzasadnienia, gdyby potencjalny proces odwoławczy, wywołany skomplikowanym postępowaniem, nie zdążył się zakończyć przed rozpoczęciem wydarzenia.

Kolejną grupą prac objętych zwolnieniem od konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, ale wymagających zgłoszenia są, wymienione w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a PbU, roboty budowlane polegające na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości powyżej 3 m. Jak wyżej wskazano, obiekty tego typu przyjmują najczęściej postać masztów antenowych o wysokości kilkunastu metrów, instalowanych na istniejących obiektach budowlanych na terenach zurbanizowanych, w przypadku których budowa wolnostojących wież telekomunikacyjnych nie jest możliwa, jednakże liczba obsługiwanych urządzeń końcowych wymaga zaprojektowania pełnowymiarowej stacji bazowej, przy uwzględnieniu obowiązku dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, określonych odrębnymi przepisami³⁵³. Przy konieczności dostarczenia optymalnej jakości sygnału dla obsługi dużej liczby urządzeń końcowych, które muszą mieć dostęp do dedykowanych usług³⁵⁴, konieczne jest skonfigurowanie urządzeń nadawczych i anten stacji bazowej tak, by oferowały one usługi we wszystkich dostępnych koncesją pasmach oraz emitowanie sygnału z odpowiednią mocą. W celu dotrzymania wymagań przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności anteny muszą być instalowane na odpowiedniej wysokości, stąd niekiedy konieczność stosowania takich właśnie rozwiązań

³⁵³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, Dz.U. z 2019 r., poz. 2448.

³⁵⁴ Oprócz usług głosowych, służących jedynie do prowadzenia rozmów telefonicznych, obecnie dominującą rolę odgrywa bezprzewodowy szerokopasmowy dostęp do internetu.

jak kilkunastometrowe maszty instalowane na istniejących budynkach. Z uwagi na rosnące zapotrzebowanie gospodarki na usługi szybkiej, bezprzewodowej komunikacji rozwiązania tego typu stały się koniecznością, jednocześnie ze względu na fakt, że stosowane rozwiązania konstrukcyjne i projektowe przy realizacji tego typu obiektów nie stanowią tak dalece idącej ingerencji w sposób zagospodarowania terenu, by wymagało to przeprowadzenia postępowania w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ustawodawca zdecydował się na włączenie tej grupy robót budowlanych do katalogu prac zwolnionych z konieczności uzyskania pozwolenia na budowę.

Ostatnią grupą prac są, wymienione w art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. a PbU, roboty budowlane polegające na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości nieprzekraczającej 3 m. Rozwiązania tego typu są też stosowane na terenach silnie zurbanizowanych, jednak dotyczą one głównie takich budynków i obiektów budowlanych, na których nie jest możliwa instalacja kilkunastometrowych masztów. Ograniczenia w tym zakresie mogą mieć różnorakie źródło, ale do najczęstszych należą uwarunkowania konstrukcyjne obiektów, na których stacja bazowa ma być instalowana, zastrzeżenia ze strony właścicieli tych obiektów, a przede wszystkim ograniczenia wynikające z uwarunkowań ustalonych przez konserwatorów zabytków. W przypadku takich obiektów, nie tylko objętych ochroną konserwatora zabytków, ale również takich, w stosunku do których ich właściciele chcą dbać o estetykę i harmonię architektoniczną, niejednokrotnie stosuje się zabiegi maskujące widok samych anten bądź urządzeń nadawczych czy klimatyzacyjnych. Do najczęściej stosowanych rozwiązań mających na celu zamaskowanie urządzeń należą malowanie urządzeń w barwach kontynuujących kolorystykę obiektu, siatki maskujące czy różnego rodzaju tuby z tworzyw sztucznych imitujące inne obiekty, nieodbiegające charakterem od otoczenia. Kwestia interpretacji pojęcia instalowania w stosunku do montażu i rozbudowy została omówiona w części niniejszego rozdziału, w której dokonano analizy definicji legalnych na gruncie ustawy Prawo budowlane, jednakże w tym miejscu należy przypomnieć i podkreślić, że instalowanie anten i urządzeń telekomunikacyjnych wraz z osprzętem i zasilaniem o wysokości nieprzekraczającej 3 m na istniejących obiektach nie stanowi rozbudowy obiektu w rozumieniu przepisów PbU, a przez to nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia robót budowlanych, o którym mowa w art. 30 PbU.

4.9. Podsumowanie

Celem rozważań niniejszego rozdziału było opisanie stacji bazowej telefonii komórkowej jako zamierzenia budowlanego oraz problemów, które napotyka inwestor w trakcie postępowania administracyjnego toczącego się przed rozpoczęciem robót budowlanych. Podjęta analiza doprowadziła do wniosku, że na gruncie PbU stacje bazowe telefonii komórkowej można podzielić na obiekty, które mogą być realizowane po uprzednim uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, obiekty, które mogą być realizowane na podstawie zgłoszenia robót budowlanych, oraz obiekty, które mogą być zrealizowane bez pozwolenia na budowę oraz bez zgłoszenia robót budowlanych. W niniejszym rozdziale omówiono wszystkie te grupy obiektów.

Do pierwszej z powyższych grup zaliczyć należy przede wszystkim wolnostojące wieże antenowe.

Do drugiej grupy obiektów należą wymienione w podrozdziale 4.3.2 różnego typu przenośne maszty antenowe służące co do zasady do obsługi incydentalnych wydarzeń kulturalnych bądź gospodarczych i przeznaczone do demontażu po zakończeniu wydarzenia oraz wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości powyżej 3 m.

Wreszcie do trzeciej grupy należą roboty budowlane polegające na instalowaniu na obiektach budowlanych stanowiących albo niestanowiących całości techniczno-użytkowej urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających, o wysokości nieprzekraczającej 3 m.

W niniejszym rozdziale omówiono również zagadnienia związane z ograniczeniem kręgu stron postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, wyjaśniając, że ograniczenia w zabudowie terenu sąsiadującego nie są tożsame z teoretycznym obszarem wyznaczonym na podstawie obliczeń rozkładu pól elektromagnetycznych o wartościach wyższych niż graniczne określonych w przepisach odrębnych. Rozkład ten nie stanowi ograniczeń w sposobie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości sąsiednich z dwóch powodów. Po pierwsze, przepisy odrębne oraz akty prawa miejscowego nie dopuszczają możliwości zabudowy tych nieruchomości w takim stopniu, by ten teoretyczny rozkład pól elektromagnetycznych mógł w jakikolwiek sposób prawa te ograniczać. Po drugie,

teoretyczny rozkład pól elektromagnetycznych wskazywany w opracowaniach specjalistycznych wykonywanych na potrzeby realizacji stacji bazowych telefonii komórkowej ukazuje obszary, w których występują teoretyczne wartości przekraczające poziomy określone w przepisach odrębnych. Wartości te zostały określone jedynie dla miejsc dostępnych dla ludności w rozumieniu przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponieważ omawiane rozkłady pól elektromagnetycznych rozchodzą się w wolnej przestrzeni, na dużych wysokościach, nie ma podstawy, by przypisywać im charakter miejsc dostępnych dla ludności zdefiniowanych w obowiązujących normach prawnych.

Rozdział 5. Eksploatacja i kontrola następcza stacji bazowych telefonii komórkowej

5.1. Uwagi wstępne

Zakończenie budowy i rozpoczęcie eksploatacji instalacji, jaką jest stacja bazowa telefonii komórkowej jest zwieńczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia eksploatacji oraz użytkowania zostały przez ustawodawcę uznane za tożsame na podstawie przepisu art. 3 pkt 3 PośU, który stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o eksploatacji instalacji lub urządzenia, należy przez to rozumieć użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Ujednolicony został tym samym zakres pojęć na gruncie przepisów prawa ochrony środowiska i prawa budowlanego, w przypadku którego ustawodawca operuje pojęciem użytkowania obiektu budowlanego.

Rozpoczęcie eksploatacji instalacji zależy od spełnienia warunków przewidzianych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz Prawo ochrony środowiska. W przypadku ustawy Prawo budowlane, w zależności od typu obiektu, rozpoczęcie użytkowania może nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie bądź po dokonaniu zgłoszenia zakończenia robót budowlanych (rozdział 5b ustawy PbU). Natomiast w myśl przepisów ustawy PośU, w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej, do rozpoczęcia eksploatacji instalacji można przystąpić po dokonaniu zgłoszenia emisji pól elektromagnetycznych do środowiska. Obowiązek powyższy zastąpił, na podstawie art. 1 pkt 71 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. zmieniającej ustawę Prawo ochrony środowiska³⁵⁵, która weszła w życie w dniu 28 lipca 2005 r., konieczność uzyskania pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części pracy.

Mimo, iż wyżej wymienione rodzaje postępowań są od siebie niezależne, to warunkują możliwość przystąpienia do użytkowania instalacji i rozpoczęcia dostarczania usług telekomunikacyjnych.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza podstaw prawnych rozpoczęcia użytkowania stacji bazowej oraz zasad przeprowadzania kontroli następczej sposobu realizacji obiektu, ze szczególnym uwzględnieniem standardów środowiskowych. Analiza ta obejmie również zasady i tryb przeprowadzania kontroli następczej w szczególności na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³⁵⁶ (PpU).

³⁵⁵ Dz.U. 2005 nr 113, poz. 954

³⁵⁶ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

Podjęte rozważania mają na celu weryfikację, czy wprowadzane przez ustawodawcę zmiany w przepisach regulujących końcowy etap realizacji inwestycji przyniosły pożądany efekt w postaci uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego w przypadku stacji bazowej telefonii komórkowej. W szczególności analizie poddane zostaną zmiany w zakresie zasad wykonywania pomiarów poziomów elektromagnetycznych oraz uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Udzielona zostanie również odpowiedź na pytanie, czy kontrola następcza, przeprowadzana na podstawie obowiązujących przepisów stanowi wystarczający sposób weryfikacji dotrzymania przez prowadzącego instalację standardów środowiskowych.

5.2. Zawiadomienie o zakończeniu budowy oraz pozwolenie na użytkowanie.

Przepis art. 54 ust. 1 PbU stanowi ogólną zasadę, zgodnie z którą do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57 PbU, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

O tym czy budowa została zakończona, decyduje przede wszystkim fakt, czy obiekt kwalifikuje się do przeprowadzenia odbioru oraz można go eksploatować zgodnie z jego przeznaczeniem. Jak podkreślił NSA (przed reformą) w wyroku z dnia 20 czerwca 1996 r.³⁵⁷, o „zakończeniu budowy” świadczy spełnienie przez inwestora warunków przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, a w szczególności złożenie zawiadomienia, o jakim mowa w art. 54 ust. 1 PbU. W sensie techniczno-budowlanym można mówić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, gdy odpowiada on warunkom, jakie przewiduje prawo budowlane wobec budowy legalnej przy zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. Podobnie wskazał NSA w wyroku z dnia 11 lipca 2023 r.³⁵⁸ podnosząc, iż stan zakończenia budowy jest stanem faktycznym, który wprawdzie warunkuje, ale który jednak należy odróżnić od zagadnienia oddania obiektu budowlanego do użytku. To ostatnie wymaga milczącej (brak sprzeciwu po zawiadomieniu) albo aktywnej (pozwolenie na użytkowanie) akceptacji właściwego organu.

Mimo, że ustawodawca w treści art. 54 PbU nie wskazał wprost kto jest adresatem obowiązku złożenia zawiadomienia, to normę tę można wyprowadzić z art. 57 ust. 1 PbU,

³⁵⁷ Sygn. SA/Wr 2735/95, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BDEC16DF3B>

³⁵⁸ Sygn. II OSK 668/22, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F275BB9AEA>

który określając załączniki, jakie powinny zostać doręczone organowi prowadzącemu postępowanie wskazuje, że zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie składa inwestor. Trudno zatem zgodzić się z poglądem Z. Niewiadomskiego, że ustawodawca nie wskazuje wprost podmiotu zobowiązanego do wniesienia zawiadomienia³⁵⁹. Oznacza to, że inwestor jest podmiotem, który na etapie zakończenia budowy jest właściwy do formalnego zakończenia procesu inwestycyjno-budowlanego, co następuje w dacie oddania obiektu budowlanego do użytkowania.

Zawiadomienie o zakończeniu budowy, o jakim mowa w art. 54 ust. 1 PbU uruchamia postępowanie administracyjne, które może zostać zakończone bądź to wniesieniem przez właściwy organ sprzeciwu, jak i rozstrzygnięciem pozytywnym w formie milczącej zgody. Datą wszczęcia postępowania, w świetle art. 61 § 3 K.p.a. jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej³⁶⁰.

Ustawodawca przywiązuje szczególną wagę do bezpieczeństwa przyszłej eksploatacji obiektu, którego użytkowanie inwestor zamierza rozpocząć, czemu dał wyraz w konieczności uzyskania odrębnych uzgodnień z właściwymi organami. Do wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie dodatkowo dołącza się bowiem oświadczenie o braku sprzeciwu, co do użytkowania obiektu budowlanego ze strony organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Przepis art. 56 PbU zobowiązuje inwestora do zawiadomienia wyżej wymienionych instytucji o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego. Posługuje się ponadto instytucją „milczącej zgody”, ustanawiając w interesie inwestora zasadę, że niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni oznacza brak sprzeciwu lub uwag. Termin ten ma charakter materialnoprawny, co oznacza, że po upływie 14 dni organy tracą kompetencję do orzekania w tym zakresie, co stanowi przejaw usprawnienia procedury wyrażenia zgody na użytkowanie obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁶¹, państwowemu inspektorowi sanitarnemu przysługuje prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, jeżeli w toku wykonywanych czynności stwierdzi,

³⁵⁹ Z Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 643

³⁶⁰ E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4, s. 50-57. <https://sip.lex.pl/#publication/151042261/frankiewicz-ewa-szewczyk-marek-skutki-prawne-zgloszenia-robot-budowlanych-zawiadomienia-o...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 11:13)

³⁶¹ T. j. Dz. U. 2021, poz. 195

że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych określonych w obowiązujących przepisach mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (ust. 1), przy czym zgłoszenie sprzeciwu wstrzymuje odbiór budynku do czasu wydania decyzji przez państwowego inspektora sanitarnego wyższego stopnia. Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁶² w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 4 PbU. Państwowa Straż Pożarna przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze obiektu przed oddaniem go do użytkowania. Wniesienie sprzeciwu na podstawie art. 56 PbU powinno skutkować wydaniem decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych uchybień, dzięki czemu inwestor otrzymuje pełne i uzasadnione stanowisko co do stwierdzonych zastrzeżeń, wskazówki, co winien poprawić, oraz – co niebagatelne – środek ochrony swych praw poprzez możliwość odwoływania się od decyzji³⁶³.

Z. Niewiadomski podnosi, że ustanawiając 14-dniowy termin dla właściwego organu do złożenia sprzeciwu wobec zamierzonego użytkowania obiektu budowlanego, ustawodawca daje temu organowi możliwość wypowiedzenia się w kwestii spełnienia kryteriów umożliwiających przystąpienie do użytkowania danego obiektu, w tym jego zgodności z przepisami i warunkami pozwolenia na budowę³⁶⁴. Po zgłoszeniu sprzeciwu powinny być niezwłocznie podjęte czynności, o których mowa w art. 51 PbU. Natomiast w sytuacji, gdy budowa spełnia kryteria umożliwiające przystąpienie do użytkowania, organ nie podejmuje reakcji, co jest równoznaczne ze zgodą na użytkowanie obiektu. W tym przypadku organ jest uprawniony do wydania z urzędu, na podstawie art. 54 ust. 2 PbU, zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, którego wydanie wiąże się z brakiem możliwości późniejszego wniesienia sprzeciwu i daje inwestorowi możliwość rozpoczęcia użytkowania.

Jak zauważają A. Plucińska-Filipowicz i T. Filipowicz³⁶⁵, przepisy PbU nie określają *expressis verbis* przesłanek wniesienia sprzeciwu przez organ. W orzecznictwie wskazuje się, że podstawą wniesienia sprzeciwu może być przykładowo ustalenie przez organ, że: a) nastąpiło istotne odstępianie przez inwestora od projektu budowlanego lub innych warunków

³⁶² Dz.U. z 2018 r. poz. 1313 ze zm.

³⁶³ M. Kruś, Z. Leoński, 4. *Użytkowanie obiektu budowlanego* [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, M. Szewczyk, Warszawa 2019. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369451743/353316/krus-maciej-leonski-zbigniew-szewczyk-marek-prawo-zagospodarowania-przestrzeni?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 11:58)

³⁶⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane...*, s. 644

³⁶⁵ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. IV, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021, art. 54. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587366816/633756/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 12:58)

pozwolenia na budowę³⁶⁶; b) nie uzupełniono zawiadomienia o zakończeniu budowy pomimo wezwania przez organ³⁶⁷; c) podmiot zamierza przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego pomimo niewykonania wszystkich robót budowlanych. NSA w wyroku z dnia 27 marca 2007 r.³⁶⁸, wyjaśnił, że przesłanki wniesienia sprzeciwu należy wyinterpretować z uwzględnieniem funkcji, jakie prawodawca powierzył organom nadzoru budowlanego, i przyznanych im kompetencji. Nie określając wprost przesłanek wniesienia sprzeciwu, prawodawca uznał, że nie sposób przewidzieć i skatalogować w normie prawnej wszystkich okoliczności, które uzasadniałyby wniesienie sprzeciwu w związku z zamiarem użytkowania obiektu budowlanego. Konsekwentnie, organ wnosi sprzeciw wobec zamiaru użytkowania obiektu budowlanego w przypadku ustalenia, że: wnioskodawca nie dopełnił wszystkich istotnych wymogów w procedurze zgłoszenia użytkowania; ustalono, że inwestor odstąpił od projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego w sposób istotny lub od innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ocenie K. Bulińskiego decyzja administracyjna o wniesieniu sprzeciwu nie kończy postępowania, tylko je rozpoczyna, ponieważ wymaga od inwestora podjęcia dalszych czynności w celu zakończenia procesu inwestycyjno-budowlanego³⁶⁹. Jak słusznie podnosi Z. Kostka, regulacja art. 54 PbU dotycząca zawiadomienia o zakończeniu budowy jest w wielu aspektach bardzo lakoniczna³⁷⁰. Brak jest w szczególności regulacji dotyczącej dalszego postępowania w razie zgłoszenia sprzeciwu. Wydaje się, że następstwa prawne będą zależały od powodu zgłoszenia sprzeciwu. Jeżeli sprzeciw zgłoszono dlatego, że inwestor mimo wezwania organu administracji publicznej nie uzupełnił w terminie zawiadomienia o zakończeniu budowy, dopuszczalne jest ponowne zawiadomienie o zakończeniu budowy. Natomiast jeżeli podstawą zgłoszenia sprzeciwu było ustalenie, że inwestor roboty budowlane wykonał w sposób istotnie odbiegający od projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę, to konieczne jest wszczęcie postępowania naprawczego przewidzianego dla takiej sytuacji w art. 51 PbU. Równocześnie, jak wskazał WSA

³⁶⁶ Por.: wyrok NSA z 21.11.2007 r., II OSK 1535/06, LEX nr 425357; wyrok WSA w Gdańsku z 20.05.2009 r., II SA/Gd 104/09, LEX nr 547305

³⁶⁷ Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2007 r., II OSK 267/06, LEX nr 315985

³⁶⁸ II OSK 520/06, LEX nr 503755,

³⁶⁹ K. Buliński, *Sprzeciw jako odrębna instytucja w sprawach budowlanych* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

<https://sip.lex.pl/#/monograph/369370698/310853/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-proces-inwestycji-budowlanych?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 13:02)

³⁷⁰ Z. Kostka [w:] *Prawo budowlane. Komentarz, wyd. III*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 54. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587518769/509669/gliniecki-andrzej-red-prawo-budowlane-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 13:12)

w Gdańsku w wyroku z dnia 11 marca 2020 r.³⁷¹, dla aktualizacji obowiązku z art. 54 ust. 1 PbU istotnym prawnie jest stan obowiązujący w dacie podejmowania decyzji umożliwiającej rozpoczęcie działań inwestycyjnych, i to on kształtuje uwarunkowania przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego.

Niezależnie od tego, czy organ wniósł sprzeciw od zgłoszenia zakończenia robót budowlanych, czy też nie, prawo do przeprowadzenia przez organ kontroli zgodności zrealizowanego obiektu budowlanego z zatwierdzonym w odrębnym postępowaniu projektem budowlanym nie podlega ograniczeniom. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 15 listopada 2019 r.³⁷², jeżeli proces inwestycyjny został zakończony przez zawiadomienie o zakończeniu budowy, to prowadzeniu później postępowania w sprawie zgodności z prawem budowy nie stoi na przeszkodzie brak wniesienia przez organ sprzeciwu do złożonego przez inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Wyjątek od zasady określonej w art. 54 ust. PbU dotyczącej zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy przewiduje art. 55 ust. 1 pkt 1-3 PbU, zgodnie z którym przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Obowiązek powyższy ustawodawca uzależnił od wystąpienia określonych przesłanek, do których należą: konieczność uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę obiektu budowlanego i fakt zaliczenia tego obiektu do jednej z enumeratywnie wymienionych kategorii obiektów zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy; zajęcie okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 oraz art. 51 ust. 4³⁷³; a także gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Ponadto, zgodnie z art. 54 ust. 1b PbU, decyzja, o której mowa w ust. 1 pkt 3, może być wydana, jeżeli oddawane do użytkowania obiekty budowlane lub ich części mogą samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego jest aktem rzeczowym, który nie daje uprawnień określonej osobie, lecz reguluje status rzeczy, a podstawową przesłanką warunkującą możliwość wydania pozwolenia na użytkowanie jest posiadanie przez inwestora ważnego pozwolenia na budowę. Samo pozwolenie na użytkowanie jest decyzją

³⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 11.03.2020 r., II SA/Gd 657/19, LEX nr 2861038.
<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522954734/1/ii-sa-gd-657-19-okolicznosci-aktualizacji-obowiazku-z-art-54-ust-1-p-b-wyrok-wojewodzkiego-sadu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 13:35)

³⁷² Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2019 r., II OSK 3255/17, LEX nr 2755050.
<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522848746/1/ii-osk-3255-17-brak-sprzeciwu-wobec-zawiadomienia-o-zakonczeniu-budowy-a-dopuszczalnosc...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 14:01)

³⁷³ Zalicza się do nich konieczność przeprowadzenia procedury legalizacji samowoli budowlanej w drodze przepisów rozdziału 5a – Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy.

administracyjną, co powoduje, że zarówno jej wydanie, jak i ewentualne jej wyeliminowanie z obrotu prawnego podlega rygorom ustalonym w K.p.a. W zakresie reglamentacji administracyjnej konstrukcję prawną pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego można określić jako prewencyjny zakaz z zastrzeżeniem pozwolenia. Pozwolenie na użytkowanie obiektu jako forma reglamentacji na etapie przystąpienia do użytkowania może być także postrzegana z punktu widzenia interesu publicznego jako instrument zapewniający ochronę dóbr podlegających ochronie oraz z punktu widzenia interesu adresata decyzji, który uzyskuje ochronę przed nadmierną ingerencją władzy publicznej w czasie użytkowania obiektu budowlanego³⁷⁴.

Zgodnie z art. 59 ust. 7 PbU stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Takie ustalenie stron stanowi jeden z licznych przejawów ograniczenia ogólnej zasady wyrażonej w art. 28 K.p.a. i stanowi przedmiot krytyki nie tylko doktryny, ale również judykatury. Należy podzielić stanowisko P. Daniela, który podnosi, że wykładnia systemowa art. 59 ust. 7 PbU wskazuje, że norma zawarta w powyższym artykule powinna znajdować zastosowanie jedynie w tych przypadkach, gdy inne podmioty miały możliwość ochrony swoich interesów na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę³⁷⁵. Tylko wówczas można uznać, że organy prowadzące postępowanie w sposób należyty wzięły pod uwagę interesy innych podmiotów. Zrealizowanie inwestycji w warunkach samowoli budowlanej lub też jej zrealizowanie z istotnym odstępniem od warunków pozwolenia na budowę stanowi sytuację, która niewątpliwie może naruszać interesy innych osób, stąd też za konieczne uznać należy ustanowienie procesowych gwarancji ochrony tych interesów. Konsekwentnie art. 59 ust. 7 PbU nie znajduje zastosowania w przypadku postępowania nadzwyczajnego, zmierzającego do wzruszenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanej w trybie postępowania legalizacyjnego.

Z uwagi na zawarty w art. 55 PbU obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego aktualną pozostaje kwestia zakwalifikowania określonych prac jako roboty budowlane będące budową, robotami budowlanymi w myśl art. 29 ust. 1, 2 bądź instalowaniem urządzeń, o którym mowa w art. 29 ust. 4 PbU. Uznanie robót polegających

³⁷⁴ S. Zwolak, *Wpływ uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę na byt prawny decyzji o pozwoleniu na użytkowanie*, PPP 2020, nr 3, s. 38-48. <https://sip.lex.pl/#/publication/151361347/zwolak-slawomir-wplyw-uchylecia-decyzji-o- pozwoleniu-na-budowe-na-byt-prawny-decyzji-o- pozwoleniu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 18:14)

³⁷⁵ P. Daniel, *Strony postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie oraz zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, PPP 2012, nr 5, s. 7-15. <https://sip.lex.pl/#/publication/151144570/daniel-pawel-strony-postepowania-w-sprawie- pozwolenia-na-uzytkowanie-oraz-zmiany-sposobu...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 17:45)

na instalowaniu urządzeń o wysokości do 3m na istniejącym obiekcie budowlanym, jako rozbudowy tego obiektu, skutkować może koniecznością wszczęcia postępowania legalizacyjnego na podstawie rozdziału 5a PbU. Jednym z zagrożeń pozostaje stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego rozpoczęcia użytkowania obiektu bez uzyskania uprzednio decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla inwestycji polegającej na instalacji anten na wspornikach o wysokości nieprzekraczającej 3 m i rozpoczęcia ich użytkowania. W wyniku niejednolitej interpretacji przepisów art. 29 ust. 4 pkt 3 lit a PbU, część organów architektoniczno-budowlanych taką instalację anten utożsamia z rozbudową obiektu budowlanego, co skutkuje stwierdzeniem rozpoczęcia użytkowania bez uprzedniego uzyskania pozwolenia na użytkowanie i wszczęciem postępowania naprawczego, a w skrajnych przypadkach nawet nałożeniem kary, o której mowa w art. 59f PbU.

Kwestię powyższą ustawodawca uregulował w art. 59i ust. 1 PbU, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia użytkowania obiektu budowlanego lub jego części naruszeniem przepisów art. 54 i art. 55 PbU organ nadzoru budowlanego poucza inwestora lub właściciela, że obiekt budowlany nie może być użytkowany bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy. Organ potwierdza pouczenie wpisem w protokole kontroli, a w przypadku nieobecności inwestora lub właściciela doręcza pouczenie na piśmie, a następnie po upływie 60 dni od dnia doręczenia pouczenia sprawdza, czy obiekt budowlany lub jego część jest nadal użytkowany z naruszeniem art. 54 i art. 55 PbU³⁷⁶. W przypadku niezaprzestania użytkowania, o którym mowa w ust. 1, organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Warto w tym miejscu poruszyć kwestię przedawnienia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, mimo że z punktu widzenia omawianej problematyki – użytkowania stacji bazowych telefonii komórkowej - jest to zagadnienie marginalne. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 7 października 2020 r.³⁷⁷, odpowiednie stosowanie, na podstawie art. 59g ust. 5 PbU, przepisów Ordynacji podatkowej do kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego wymaga rozróżnienia trzyletniego i pięcioletniego okresu przedawnienia, przewidzianych w art. 68 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Pierwszy z nich (trzyletni) znajduje zastosowanie, gdy inwestor złożył zawiadomienie lub wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Wówczas data dokonania

³⁷⁶ Art. 59i ust. 2 i 3 PbU

³⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 986/18, LEX nr 3094581.
<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523188277/1/ii-osk-986-18-okresy-przedawnienia-kary-z-tytułu-nielegalnego-uzytkowania-obiektu-budowlanego...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-21 19:18)

tych czynności stanowi początek biegu trzyletniego terminu przedawnienia. Drugi termin ma zastosowanie w sytuacji, gdy inwestor nie złożył zawiadomienia lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu. W takim przypadku pięcioletni termin do wymierzenia kary będzie biegł od stwierdzenia naruszenia prawa, tj. faktu rozpoczęcia użytkowania obiektu bez wymaganego pozwolenia, a jego przerwanie nastąpi wraz z doręczeniem postanowienia wymierzającego karę.

Przepis art. 57 ust. 1 PbU wymienia enumeratywnie załączniki wymagane przy dokonywaniu zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie³⁷⁸. I tak, na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 4 PbU, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 18 września 2020 r.³⁷⁹, do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć protokoły badań i sprawdzeń: a) przyłączy i instalacji zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności lub osoby, o których mowa w art. 62 ust. 6, b) o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 667), o ile jest on wymagany.

Do dnia wejścia w życie powyższej nowelizacji inwestor był obowiązany do przedłożenia protokołów badań i sprawdzeń. W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej organy uznawały za tego typu protokoły również sprawozdanie z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wokół instalacji. Pamiętać jednak należy, że przed rozpoczęciem użytkowania urządzenia nadawcze stacji bazowej nie pracują,

³⁷⁸ Katalog ten obejmuje w szczególności oryginał dziennika budowy; projekt techniczny, z uwzględnieniem zmian, o których mowa w art. 36b ust. 2; oświadczenie kierownika budowy: o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także - w razie korzystania - drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu; oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania; protokoły badań i sprawdzeń: przyłączy i instalacji, zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności lub osoby, o których mowa w art. 62 ust. 6; o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 667), o ile dotyczy; decyzję zezwalającą na eksploatację urządzenia technicznego, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, o ile dotyczy; dokumentację geodezyjną, zawierającą wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, w tym mapę, o której mowa w art. 2 pkt 7b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, oraz informację o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu sporządzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii; potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy.

³⁷⁹ Art. 39 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471)

co powoduje, że pomiary poziomów pól elektromagnetycznych są bezcelowe. Z uwagi na potencjalną przewlekłość postępowań w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie takiego obiektu, inwestor decydował się uruchomić stację na tzw. parametrach testowych. Działanie takie, z punktu widzenia zasad metrologii, również było dyskusyjne ponieważ stacja, nie będąc komercyjnie włączona, nie przenosiła żadnego ruchu, a pola emitowane na czas takich pomiarów były jedynie na poziomie sygnału komunikacyjnego, tzw. pilota. Czasami inwestorzy decydowali się na sztuczne, zdalne wymuszenie maksymalnego obciążenia, ale ze względu na używaną technologię działanie takie możliwe było jedynie w pasmach UMTS (2100 MHz) oraz DCS (1800 MHz), przy czym technologia stosowana w przypadku GSM (900 MHz) nie pozwalała na takie działanie. Tak uzyskanym wynikiom również nie można było przypisać dużej wartości poznawczej, gdyż na co dzień urządzenia nadawcze zainstalowane na stacji bazowej nie pracują na mocach maksymalnych ze względu na zakłócenia współkanałowe oraz ryzyko przechwytywania abonentów obsługiwanych przez komórkę sąsiednią i blokowanie możliwości ich obsługi³⁸⁰. Oznacza to, że sprawozdania z pomiarów dołączane na podstawie wcześniejszych przepisów nie przedstawiały większej wartości merytorycznej ani poznawczej. Dodatkowym problemem, z punktu widzenia ekonomiki procesu inwestycyjnego, był art. 122a PośU, który przed nowelizacją dokonaną art. 8 pkt 2 lit. a tiret pierwszy ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju i usług sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw³⁸¹ stanowił, że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia.

Przepis w powyższym brzmieniu, w połączeniu ze zobowiązaniem inwestora przez organy nadzoru architektoniczno-budowlanego do dostarczenia sprawozdań z pomiarów, o których mowa w art. 122a PośU, skutkował koniecznością dwukrotnego zlecenia wykonania pomiarów – pierwszy raz na potrzeby postępowania w sprawie uzyskania

³⁸⁰ Stacja pracująca z wymuszoną mocą maksymalną w trakcie takich pomiarów jest odłączona od sieci i nie realizuje połączeń, natomiast przechwytuje urządzenia końcowe abonentów znajdujących się w jej zasięgu.

³⁸¹ Dz. U. 2019, poz. 1815

pozwolenia na użytkowanie, a drugi raz na potrzeby realizacji obowiązku wynikającego z dyspozycji art. 122a PoSU, czyli wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania stacji bazowej telefonii komórkowej. Działanie powyższe nie znajdowało uzasadnienia z powodu braku wartości poznawczej i merytorycznej pomiarów wykonanych wokół instalacji nie działającej zgodnie z założeniami projektowymi oraz ze względów ekonomiki procesu. Ostatni z wymienionych czynników miał istotne znaczenie w przypadku zamiaru rozpoczęcia użytkowania w okresie późnej jesieni, zimy oraz wczesnej wiosny. Zauważyć bowiem należy, że obowiązujące do dnia 31 grudnia 2019 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r., dotyczące zasad wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wokół stacji bazowych telefonii komórkowej³⁸² zabraniało wykonywania takich pomiarów przy temperaturze powietrza poniżej 0°C, oraz przy wilgotności względnej powietrza przekraczającej 75%. Warunki atmosferyczne panujące w okresie jesienno-zimowo-wiosennym często uniemożliwiały wykonanie takich pomiarów bądź istotnie odkładały je w czasie, co w połączeniu z brakiem wartości poznawczej wskazanym wyżej oraz koniecznością wykonania tych pomiarów ponownie niezwłocznie po rozpoczęciu użytkowania, stawiało pod dużym znakiem zapytania zasadność nakładania takich obowiązków przez organy architektoniczno-budowlane. Przepis powyższy jednak uchylono z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r., w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku³⁸³.

Innym obowiązkiem prowadzącego instalację, którego realizacja może skutkować wniesieniem sprzeciwu, jest zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, o jakim mowa w art. 71 ust. 2 PbU. Zgodnie z art. 71 ust. 1 PbU przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu, zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, rozumie się także podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących

³⁸²Dz. U. z 2003, nr 192, poz. 1883; Załącznik nr 2 pkt 4 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów – Pomiary pól elektromagnetycznych należy wykonywać przy dobrej pogodzie, w temperaturze nie niższej niż 0° Celsjusza, przy wilgotności względnej nie większej niż 75 %, bez opadów atmosferycznych.

³⁸³T. j. Dz.U. z 2022, poz. 2630

znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu UiośU. Co do zasady, w trakcie eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej, jedynym przedmiotem modernizacji instalacji są jej parametry nadawczo-odbiorcze. Prace te polegają na optymalizacji tych parametrów poprzez modyfikację pochylenia osi głównych wiązek promieniowania elektromagnetycznego, dodanie kolejnej usługi lub wymianę anten. Jak już wykazano w rozdziałach poprzednich, parametry urządzeń nadawczo-odbiorczych nie stanowią parametrów charakteryzujących obiekt budowlany na gruncie PbU. Zmiana EIRP również nie stanowi takiego parametru. Ponadto, z uwagi na fakt, iż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych zostały określone dla miejsc dostępnych dla ludności, nie zaś w wolnej przestrzeni, zmianę mocy poza miejscami dostępnymi dla ludności nie można uznać za zmiany warunków ochrony środowiska. Z powyższych powodów uznać należy, że obowiązek zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, wynikający z art. 71 ust. 2 PbU, nie dotyczy eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej.

5.3. Zgłoszenie dotyczące emisji z instalacji stanowiącej źródło pól elektromagnetycznych

5.3.1. Pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych do środowiska w świetle przepisów obowiązujących do 28 lipca 2005r.

Reglamentacja eksploatacji instalacji stanowiących źródło pól elektromagnetycznych, w polskim systemie prawa ochrony środowiska, ma swoje początki w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, która weszła w życie 1 października 2001 r. Ustawa powyższa przewidywała udzielanie przez organ ochrony środowiska (wójta, burmistrza, prezydenta) pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych do środowiska. Zgodnie z art. 180 pkt 5 PośU w ówczesnym brzmieniu, eksploatacja instalacji powodująca emitowanie pól elektromagnetycznych była dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli było ono wymagane.

Pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych w momencie wejścia w życie ustawy stanowiło nowość i jak wskazuje J. Jerzmański³⁸⁴, było rodzajem pozwolenia emisyjnego w formie decyzji administracyjnej. Oprócz postanowień K.p.a. miały do niego zastosowanie wszystkie przepisy działu IV, tytułu III PośU - Pozwolenia na wprowadzanie do

³⁸⁴ J. Jerzmański [w:] *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, art. 234. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587520104/317544/jendroska-jerzy-red-ustawa-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-22 11:43)

środowiska substancji lub energii, a w szczególności: rozdział I Przepisy ogólne, który określa rodzaje pozwoleń emisyjnych, ich stosunek do pozwolenia zintegrowanego i organy właściwe do ich wydawania (art. 180 - 183 PośU), rozdział II Wydawanie pozwoleń, który określał ogólne wymagania dotyczące wniosku, przesłanki odmowy wydania pozwolenia, możliwość ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, podstawowe elementy treści pozwolenia, możliwość przenoszenia praw i obowiązków (art. 184 - art. 192 PośU), rozdział III Wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia. Zgodnie z art. 184 ust. 1 PośU w brzmieniu obowiązującym do 28 lipca 2005 r., pozwolenie wydawane było na wniosek prowadzącego instalację, przy czym ust. 2 zawierał katalog informacji, których wnioskujący musiał udzielić chcąc uzyskać pozwolenie. Ponadto zgodnie z art. 235 i 236 PośU prowadzący instalację, składając wniosek o pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych, był zobowiązany do wskazania we wniosku informacji na temat propozycji zabezpieczenia przed dostępem ludności oraz oznaczenia obszarów występowania pól elektromagnetycznych o wartościach większych niż dopuszczalne. W myśl art. 235 ust. 2 pkt 2 PośU informacje, o których mowa w art. 184 ust. 2 pkt 12 PośU, powinny były wskazywać, w formie opisowej i graficznej, miejsca występowania w otoczeniu instalacji pól elektromagnetycznych o wartościach granicznych dla obszarów zabudowy mieszkaniowej oraz dla miejsc dostępnych dla ludności. Dodatkowo, jak stanowił art. 236 ust. 1 PośU, pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych, oprócz ustaleń, o których mowa w art. 188 PośU, musiało zawierać określenie granic obszarów w otoczeniu instalacji niedostępnych dla ludności, w których będą występowały pola elektromagnetyczne o wartościach większych niż dopuszczalne, oraz sposobu ich zabezpieczenia przed dostępem ludności, a także ich oznaczenia oraz, zgodnie z art. 236 ust. 2 pkt 2 PośU, określając w pozwoleniu warunki, o których mowa w art. 188 ust. 2 pkt 2 PośU, ustalało się maksymalną równoważną moc promieniowaną izotropowo dla instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz. Jak podnosi M. Górski³⁸⁵, instytucja prawna pozwolenia na emisję związana była z eksploatacją instalacji, a więc urządzenia technicznego lub zespołu takich urządzeń. Pojęcie instalacji zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 6 PośU³⁸⁶, natomiast pojęcie

³⁸⁵ M. Górski [w:] *Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, art. 180.
<https://sip.lex.pl/#/commentary/587520046/317486/jendroska-jerzy-red-ustawa-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-22 17:57)

³⁸⁶ Ilekroć w ustawie jest mowa o instalacji, rozumie się przez to stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

eksploatacji instalacji w art. 3 pkt 3. Wskazano, że jest to użytkowanie instalacji oraz utrzymywanie jej w sprawności. Eksploatacja instalacji polega zatem na jej użytkowaniu bez względu na jego cel, o ile emisja wiąże się z utrzymywaniem instalacji w sprawności, a więc np. dokonywanie remontu. Przepis art. 180 PośU w sposób zamknięty wylicza rodzaje skutków dla środowiska, których dokonywanie wiąże się z obowiązkiem uzyskania pozwolenia emisyjnego, przy czym wyliczenie dokonane w powyższym przepisie nie obejmowało wszystkich możliwych sposobów oddziaływania instalacji na środowisko, a jedynie skutki obejmowane pojęciem emisja, co decydowało o możliwości określenia pozwoleń, o których mowa w art. 180 PośU, mianem pozwoleń emisyjnych.

Spełnienie obowiązku uzyskania takiego pozwolenia nie mogło być traktowane jako spełnienie wszystkich ewentualnych obowiązków związanych z oddziaływaniami przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności obowiązków dotyczących uzyskania innych wymaganych zgód czy zezwoleń.

Z tytułu udzielenia pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych organ ochrony środowiska, na podstawie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej³⁸⁷, pobierał opłatę. Była to kontrowersyjna instytucja z uwagi na fakt, że zgodnie z dyspozycją art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej organem podatkowym, właściwym miejscowo w sprawach opłaty skarbowej od zezwoleń był organ podatkowy właściwy ze względu na siedzibę organu, który wydał zezwolenie. Efektem wyżej przywołanej regulacji było to, że niezależnie od miejsca emitowania pól elektromagnetycznych przez instalację, środki finansowe tytułem opłaty za pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych trafiały do organu podatkowego właściwego ze względu na siedzibę starosty, w związku z art. 378 ust. 1 PośU w ówczesnym brzmieniu³⁸⁸. Wejście w życie § 2 ust. 1 pkt 9 lit. g³⁸⁹ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko³⁹⁰, w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 1 oraz art. 378 ust. 2 pkt 1 PośU, poskutkowało tym, że właściwym organem w sprawie udzielenia pozwolenia na emitowanie pól

³⁸⁷ Dz. U. 2000, nr 86, poz. 960 ze zm.

³⁸⁸ Art. 378 ust. 1 PośU stanowił, że z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, organem ochrony środowiska, właściwym w sprawach, o których mowa w art. 48 ust. 2 i 3, art. 51 ust. 2, art. 106, 149, 150, 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, 183 ust. 1, art. 237 i 362 ust. 1 i 3, jest starosta.

³⁸⁹ Przepis ten stanowił, iż sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, o którym mowa w § 1 pkt 1, wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, emitujące pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 100 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

³⁹⁰ Dz. U. z 2002, nr 179, poz. 1490

elektromagnetycznych dla instalacji o sumarycznej mocy EIRP nie mniejszej niż 100 W był wojewoda. W związku z powyższym opłaty z tytułu udzielenia pozwolenia na emitowanie wpływały na konto organu podatkowego właściwego miejscowo ze względu na siedzibę wojewody. Zatem opłaty powyższe, z terenu całego województwa, wpływały na konto wydziałów finansowych urzędów miast, w których siedzibę miał wojewoda. Sytuacja ta nie znajdowała uzasadnienia nie tylko systemowego, ale przede wszystkim aksjologicznego i wywoływała niezadowolenie społeczności lokalnych, w otoczeniu których stacje bazowe faktycznie emitowały pola elektromagnetyczne.

Instytucja pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych do środowiska funkcjonowała w polskim systemie prawa ochrony środowiska do 28 lipca 2005 r., kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska, uchylająca wyżej przywołane przepisy³⁹¹.

5.3.2. Zgłoszenie, o jakim mowa w art. 152 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Brak obowiązku uzyskania zezwolenia na eksploatację instalacji, która może negatywnie oddziaływać na środowisko, nie oznacza braku obowiązków administracyjnoprawnych po stronie użytkownika tego typu instalacji przed rozpoczęciem jej eksploatacji. Instalacja, z której emisja nie wymaga uzyskania pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu właściwemu organowi, co do zasady, przed rozpoczęciem jej użytkowania (art. 152 PośU). Rodzaje instalacji wymagające zgłoszenia zostały wymienione w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia³⁹². Obecnie zgłoszeniu podlegają: 1) nowe instalacje; 2) instalacje zmienione w sposób istotny; 3) instalacje już funkcjonujące, dla których obowiązek zgłoszenia powstał po rozpoczęciu eksploatacji. Jak wskazuje art. 3 pkt 7 PośU, ilekroć w ustawie jest mowa o zmianie istotnej, rozumie się przez to taką zmianę sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowę, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Powyższa definicja z punktu widzenia eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej jest mało precyzyjna, co powoduje, że w praktyce występują rozbieżności co do jej rozumienia. Część organów ochrony środowiska właściwych w sprawach zgłoszenia

³⁹¹ Art. 180 pkt 5 został uchylony przez art. 1 pkt 71 Ustawy z dnia 18 maja 2005 r. (Dz.U. 2005 nr 113, poz.954) zmieniającej ustawę Prawo ochrony środowiska, z dniem 28 lipca 2005 r.

³⁹² T. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1510.

o emisji uznaje każdą instalację anten na istniejącym obiekcie za zmianę istotną wymagającą ponownego zgłoszenia w myśl art. 152 ust. 6 pkt 2 PośU.

W doktrynie można odnaleźć stanowisko, że zmianą istotną instalacji elektroenergetycznych, radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych i radionawigacyjnych będą takie zmiany ich funkcjonowania lub rozbudowy takich instalacji, które mogą powodować w środowisku znaczące zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłami są te instalacje³⁹³. Zgodnie z pkt 4 normy PN-EN 62311:2010 „Ocena urządzeń elektronicznych i elektrycznych w odniesieniu do ograniczeń ekspozycji ludności w polach elektromagnetycznych (0 Hz-300 GHz)” przyjmuje się, że instalacje będące źródłami pól elektromagnetycznych nie wytwarzające pól elektromagnetycznych o poziomach wyższych niż $\frac{1}{2}$ poziomów dopuszczalnych spełniają wymagania tej normy bez dalszego sprawdzania. Stąd istotnymi zmianami instalacji emitujących pola elektromagnetyczne są wszelkie zmiany sposobu funkcjonowania instalacji lub ich rozbudowy, które spowodują zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych występujących w ich otoczeniu do wartości $\frac{1}{2}$ poziomów dopuszczalnych pól. W przypadkach, w których w otoczeniu instalacji emitujących pola elektromagnetyczne stwierdzono występowanie pól o poziomach wyższych od $\frac{1}{2}$ określonych dla tych instalacji wartości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, istotnymi zmianami takich instalacji będą wszelkie zmiany sposobu funkcjonowania takich instalacji lub ich rozbudowy, które spowodują zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych występujących w ich otoczeniu.

Termin dokonania zgłoszenia został, na podstawie art. 152 ust. 5 PośU, określony na sześć miesięcy od dnia, w którym została ona objęta obowiązkiem zgłoszenia. Zgłoszenia dokonuje się poprzez złożenie wniosku, w którym, zgodnie z art. 152 ust. 2 PośU, zostaną przedstawione dane dotyczące zgłaszającego oraz instalacji, w tym jej wielkość i rodzaj emisji, czas działania, informacje co do stosowanych metod ograniczania wielkości emisji oraz tego, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami. W zgłoszeniu określa się również profil prowadzonej działalności, jeżeli jest to działalność produkcyjna - to wielkość produkcji, a jeżeli działalność usługowa - wielkość świadczonych usług. W odniesieniu do instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne szczegółowe informacje podlegające zgłoszeniu oraz formularz, na którym należy dokonać zgłoszenia określało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r.³⁹⁴ w sprawie

³⁹³ S. Różycki, *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011, s. 19

³⁹⁴ Dz. U. 2010, nr 130 poz. 879

zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne³⁹⁵. Należy w tym miejscu podkreślić, iż przywołane wyżej rozporządzenie utraciło moc 1 stycznia 2021 r. na mocy art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw³⁹⁶. Niemniej, z uwagi na konieczność kontynuacji rozpoczętych procesów inwestycyjno-budowlanych, realizację nowych inwestycji w związku z rozwojem technologicznym, oraz niezbędnością utrzymania dotychczas działających instalacji, inwestorzy zdecydowali się na podawanie, przy zgłaszaniu instalacji, informacji zgodnych z formularzem będącym załącznikiem rozporządzenia w sprawie zgłaszania instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne.

Zgodnie z art. 152 ust. 2 PośU, zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, powinno zawierać oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby; adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji; rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym wielkość produkcji lub wielkość świadczonych usług; czas funkcjonowania instalacji (dni tygodnia i godziny); wielkość i rodzaj emisji; opis stosowanych metod ograniczania wielkości emisji; informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami; sprawozdanie z wykonanych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a ust. 1 pkt 1 PośU.

Jak już wyżej wskazano, pomimo, że rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne utraciło moc, to jednak dla zachowania ciągłości procesów inwestycyjnych inwestorzy zdecydowali się kontynuować procedowanie zgłoszeń o emisji w oparciu o wytyczne wskazane w wyżej przywołanym akcie prawnym, co spotkało się z aprobatą organów ochrony środowiska. Analizując poszczególne elementy wskazane przez ustawodawcę jako istotne z punktu widzenia zgłoszenia instalacji będącej źródłem pól elektromagnetycznych, oprócz takich danych jak firma, siedziba, adres eksploatowanej instalacji czy oznaczenie jednostki samorządu terytorialnego symbolem NTS, wskazać należy informacje istotne z punktu widzenia charakteru instalacji podlegającej zgłoszeniu. Do takich elementów należy rodzaj instalacji wytwarzającej pola elektromagnetyczne, i w tym miejscu należy wskazać, iż jest to instalacja radiokomunikacyjna, której równoważna moc promieniowania izotropowego

³⁹⁵ A. Kosieradzka-Federczyk, 11.8. *Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję* [w:] A. Kosieradzka-Federczyk, W. Federczyk, A. Fogel, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, W. Federczyk, A. Fogel, Warszawa 2015. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369368528/273218/federczyk-wojciech-fogel-anna-kosieradzka-federczyk-agata-prawo-ochrony-srodowiska-w-procesie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-22 20:02)

³⁹⁶ Dz. U. 2019 poz. 1815

wynosi nie mniej niż 15 W oraz emitująca pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. Jako rodzaj i zakres prowadzonej działalności wskazać można świadczenie usług telekomunikacyjnych, określając przy tym szacunkową liczbę użytkowników obsługiwanych jednocześnie, którą jest w stanie obsłużyć przedmiotowa stacja bazowa. Kolejnym punktem podlegającym zgłoszeniu jest czas funkcjonowania instalacji, który, w przypadku omawianych obiektów należy określić jako 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu. Jako wielkość i rodzaj emisji należy wskazać zastępczą moc promieniowaną izotropowo dla każdej z anten. W opisie metod ograniczenia emisji można wskazać na układ regulacji mocy w dół do minimalnej, niezbędnej do zapewnienia transmisji. Natomiast informację, czy stopień ograniczenia wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami, należy oprzeć na wynikach pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, przeprowadzonych wokół przedmiotowej instalacji na potrzeby dokonywanego zgłoszenia. Określenie szczegółowych danych odpowiednich do rodzaju instalacji, zgodne z wymaganiami określonymi w przywołanym wyżej załączniku do rozporządzenia, można wskazać w formie zbliżonej do poniższej tabeli³⁹⁷.

Lp.	1)	2)	3)	4)	5)	
	Współrzędne geograficzne	Częstotliwość lub zakresy częstotliwości pracy instalacji [MHz]	Wysokość środka elektrycznego anteny [m n.p.t]	Równoważna moc promieniowana izotropowo (EIRP) [W]	Azymut [°]	Kąt pochylenia lub zakresy kątów pochylenia [°]
1.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	800/1800/2100	26	11245	80	9.5/1-13/1-13
2.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	900/2600	26	6896	80	3-15/1-13
3.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	3600	26	44262	80	0-12
4.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	800/1800/2100	26	11245	210	3-15/0-12/0-12
5.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	900/2600	26	6896	210	3-15/0-12
6.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	3600	26	44262	210	0-12
7.	16°55'39.1" 52°23'39.9"	800/1800/2100	26	11245	330	2-14/0-12/0-12
8.	16°55'39.1" 52°23'39.9"	900/2600	26	6896	330	2-14/0-12
9.	16°55'39.2" 52°23'39.9"	3600	26	44262	330	0-12

³⁹⁷ M. Druszcz, Zgłoszenie na podstawie art. 152 PośU z dnia 27 stycznia 2024 r. instalacji nr 2827 (71115N!) Poznań Chwałkowskiego (PPO_POZNAN_CHWIALKA).

ad. 1) - współrzędne geograficzne lub współrzędne prostokątne płaskie anten instalacji, z dokładnością odpowiednio do jednej dziesiątej sekundy lub w zaokrągleniu do 1 m (współrzędne mogą być określone z użyciem technik GPS lub innych dostępnych technik, z zachowaniem wymaganej dokładności) w obowiązującym układzie odniesień przestrzennych.

ad. 2) – częstotliwość lub zakresy częstotliwości anten.

ad. 3) – wysokość środków elektrycznych anten nad poziomem terenu z dokładnością do jednego metra.

ad. 4) – równoważne moce promieniowane izotropowo z poszczególnych anten instalacji.

ad. 5) - azymuty i zakresy kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania poszczególnych anten instalacji lub informacja o tym, że anteny mają charakterystyki dookólne, wraz z podaniem kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania

Jak już wyżej wskazano, zgodnie z art. 152 PośU, instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska³⁹⁸. Należy zauważyć, że samo zgłoszenie jest czynnością materialno-techniczną, która nie skutkuje wydaniem aktu administracyjnego³⁹⁹. Natomiast w art. 152 ust. 1 PośU określono, że obowiązek ten konkretyzuje się w sytuacji, gdy instalacje niewymagające pozwolenia mogą negatywnie oddziaływać na środowisko. Ustawodawca nie sprecyzował, co należy rozumieć pod pojęciem negatywnego oddziaływania na środowisko, jednak w art. 153 PośU upoważniono ministra właściwego do spraw ochrony środowiska do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a które są objęte obowiązkiem zgłaszania. Jak stanowi § 2 ust.2 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia⁴⁰⁰, zgłoszenia z uwagi na wytwarzanie pól elektromagnetycznych wymagają instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

³⁹⁸ Art. 152 ust. 8 PośU stanowi, że zasady zgłaszania instalacji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko z uwagi na wytwarzanie odpadów określają przepisy ustawy o odpadach.

³⁹⁹ K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, art. 152. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587291886/590832/gruszecki-krzysztof-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-wyd-v?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-22 19:01)

⁴⁰⁰ T. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1510

Zgodnie z art. 152 ust. 3 PośU, obowiązek dokonania zgłoszenia spoczywa na prowadzącym instalację, korzystającym ze środowiska w rozumieniu art. 138 PośU w zw. z art. 3 pkt 20 PośU. Przepis art. 152 ust. 4 PośU został 20 lipca 2010 r. zmieniony przez art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 21 maja 2010 r. o zmianie Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw poprzez doprecyzowanie, iż obowiązek ten odnosi się również do instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny. Z punktu widzenia instalacji emitującej pola elektromagnetyczne przywołaną wyżej nowelizację należy ocenić krytycznie, z uwagi na fakt, iż ustawodawca bardzo lakonicznie określił pojęcie zmiany istotnej, a zakwalifikowania danych zmian na stacji jako taką właśnie zmianę, wywołuje poważne skutki prawne, takie jak obowiązek dokonania ponownego zgłoszenia. Z obowiązkiem dokonania ponownego zgłoszenia wiązał się fakt, iż rozpoczęcie eksploatacji takiej instalacji mogło nastąpić dopiero, jeżeli w ciągu 30 dni od dnia dokonania zgłoszenia organ nie wniósł sprzeciwu w drodze decyzji. Z punktu widzenia modernizowanych stacji bazowych telefonii komórkowej groziło to sytuacją, w której stacja musiałaby zostać wyłączona na okres 30 dni i ponownie uruchomiona dopiero po jego upływie. Dopiero dodanie ust. 4c do art. 152 PośU⁴⁰¹, który wskazuje, że do rozpoczęcia eksploatacji instalacji lub urządzenia, o którym mowa w art. 122a ust. 1 PośU, zmienionego w sposób istotny lub będącego przenośnym wolnostojącym masztem antenowym w rozumieniu przepisów ustawy PbU można przystąpić bezpośrednio po doręczeniu zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, zmieniło niekorzystną sytuację i obecnie uznanie danych prac instalacyjnych w urządzeniach nadawczych stacji bazowej za zmianę istotną w myśl przepisów PośU, nie wywołuje już negatywnych skutków, a jedynie obowiązek fiskalny związany z opłatą administracyjną jako czynność urzędowa na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 16 maja 2006 r. o opłacie skarbowej⁴⁰². W przypadku gdy organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia wniesie sprzeciw w drodze decyzji w zakresie, o którym mowa w ust. 4a, prowadzący tę instalację lub użytkownik tego urządzenia wstrzymuje jego eksploatację.

Zgodnie z art. 152 ust. 4 PośU do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie

⁴⁰¹ Art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o specjalnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2

⁴⁰² Dz. U. z 2015 r. poz. 783, ze zm.

sprzeciwu w drodze decyzji. Przepis powyższy, w zw. z art. 152 ust. 2 pkt 9 oraz art. 122a ust. 1 pkt 1 PośU, powoduje, że dyskusyjne wydaje się osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, w jakim wprowadził regulacje dotyczące ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi (art. 121 – 124 PośU). W przypadku zgłoszenia zachodzi analogiczna do opisanej powyżej, sytuacja, kiedy inwestor zmuszony jest wykonać pomiary poziomów pól elektromagnetycznych wokół instalacji, która zgodnie z obowiązującym przepisem art. 152 ust. 4 PośU nie powinna pracować. Uruchomienie jej na czas pomiarów na sztucznie wykreowanych parametrach, bez włączenia do ruchu i umożliwienia faktycznej obsługi abonentów, nie odzwierciedla rzeczywistego rozkładu pól elektromagnetycznych w środowisku. Dla realizacji celu określonego w art. 121 PośU, koniecznym jest poznanie faktycznego rozkładu poziomów pól elektromagnetycznych wokół przedmiotowej instalacji, a sztuczna ingerencja w pracę urządzeń nadawczych zafałszowuje wyniki przeprowadzonych pomiarów. Prowadzi to do wniosku, że w obecnym stanie prawnym, uczynienie zadość obowiązкови określonemu w art. 152 ust. 2 pkt 9 PośU, stanowi jedynie czynność formalną, niemającą wartości poznawczej ani tym bardziej wartości dla faktycznej ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi.

Przewidziany w art. 152 ust. 4 PośU, brak sprzeciwu stanowi formę załatwienia sprawy w postaci milczącej zgody w rozumieniu art. 122a § 2 pkt 2 K.p.a. Zgodnie z art. 152 ust. 4a PośU, sprzeciw jest wnoszony, jeżeli eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska bądź gdy instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 PośU⁴⁰³. Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia może z urzędu, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 4, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, oraz uprawnia zgłaszającego do rozpoczęcia eksploatacji instalacji. Jak wskazuje A. Kosieradzka-Federczyk, sprzeciw ma formę decyzji administracyjnej, co oznacza obowiązek zawarcia wszystkich elementów, jakie są wymagane dla decyzji, w tym dokładnego opisu stanu faktycznego w sprawie wraz podaniem i wyjaśnieniem

⁴⁰³ Zgodnie z dyspozycją art. 76 ust. 1, nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, o których mowa w ust. 2. Ust. 2. Wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są: 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko; 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji; 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

podstawy prawnej podjęcia rozstrzygnięcia oraz jego uzasadnienia⁴⁰⁴. Podobne stanowisko prezentuje K. Gruszecki, podkreślając, iż obecnie ustawodawca w art. 152 ust. 4a PośU doprecyzował, w jakich przypadkach organ przyjmujący zgłoszenie ma obowiązek wniesienia sprzeciwu. Z postanowień tego przepisu można więc wyprowadzić uzasadniony wniosek, że w zasadzie nie powinien on być wnoszony w innych przypadkach⁴⁰⁵. Sam termin do wniesienia sprzeciwu jest przepisem prawa materialnego, który nie może być przywrócony

Początkowo przepis art. 152 ust. 4 PośU nie wskazywał, jaki wpływ na termin wniesienia sprzeciwu ma niekompletność zgłoszenia i czy organ jest zobowiązany do wezwania zgłaszającego do uzupełnienia zgłoszenia

W wyniku dodania ust. 4a do art. 152 PośU ustawą z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁴⁰⁶, usunięto istniejące w orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwości. W art. 152 ust. 4a PośU wskazano przyczyny, dla których można wnieść sprzeciw wobec takiego zgłoszenia, i nie należą do nich ewentualne uchybienia, do jakich doszło podczas procesu inwestycyjnego dotyczącego instalacji stanowiącej przedmiot zgłoszenia. Sprzeciw jest wnoszony, jeżeli eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska⁴⁰⁷. Sprzeciw wnosi się również, jeżeli instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 PośU. Według tych ostatnich przepisów wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są: wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko oraz zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych wynikających z ustaw lub decyzji. Wynika z tego, że sprzeciw wnosi się z powodu niedostatków natury technicznej, nie zaś ze względu na wady prawne, jakie

⁴⁰⁴ A. Kosieradzka-Federczyk, 11.8. *Zgłoszenie organowi ochrony środowiska instalacji, która nie wymaga pozwolenia na emisję* [w:] A. Kosieradzka-Federczyk, W. Federczyk, A. Fogel, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, W. Federczyk, A. Fogel, Warszawa 2015. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369368528/273218/federczyk-wojciech-fogel-anna-kosieradzka-federczyk-agata-prawo-ochrony-srodowiska-w-procesie...?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-23 17:31)

⁴⁰⁵ K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, art. 152. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587291886/590832/gruszecki-krzysztof-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-wyd-v?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-23 17:36)

⁴⁰⁶ Dz. U. z 2010 r. nr 119, poz. 804

⁴⁰⁷ W świetle art. 3 pkt 33 i 34 ustawy przez standardy emisyjne rozumie się dopuszczalne wielkości emisji, a przez standardy jakości środowiska - poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze.

wystąpiły odnośnie do instalacji przed dokonaniem zgłoszenia, w tym polegające na wybudowaniu jej bez wymaganej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z uwagi na fakt, że przed przystąpieniem do użytkowania stacji bazowej telefonii komórkowej, na etapie uzyskania pozwolenia na użytkowanie, zastosowanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko, jak również odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji, jest weryfikowane przez właściwy organ nadzoru budowlanego, nie zachodzi w zasadzie ryzyko naruszenia wyżej przywołanych przez NSA uwarunkowań określonych w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 PośU. W praktyce w odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej jedyną realną przesłanką dla zgłoszenia przez organ sprzeciwu, o którym mowa w art. 152 ust. 4 PośU, jest potencjalne przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. Kwestia dopuszczalnych poziomów oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów została omówiona w dalszej części niniejszego rozdziału dotyczącej wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych.

Zgodnie z art. 152 ust. 6 PośU prowadzący instalację jest obowiązany przedłożyć organowi właściwemu do przyjęcia zgłoszenia informacje o rezygnacji z rozpoczęcia eksploatacji instalacji, zakończeniu eksploatacji instalacji, zmianie w zakresie danych lub informacji, o których mowa w ust. 2 i 2b, albo objętych oświadczeniem, o którym mowa w ust. 2c⁴⁰⁸. Prowadzący instalację ma również obowiązek dokonać ponownego zgłoszenia instalacji, jeżeli zmiana wprowadzona w instalacji ma charakter istotnej zmiany lub w przypadku nierozpoczęcia eksploatacji instalacji przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu terminu do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, albo od dnia wydania zaświadczenia, o którym mowa w ust. 4b. Problematyka związana z pojęciem zmiany istotnej została omówiona wyżej. Informacje, o których mowa w ust. 6 pkt 1, należy przedłożyć w terminie 14 dni odpowiednio od dnia rezygnacji z rozpoczęcia eksploatacji instalacji, zakończenia eksploatacji instalacji, zmiany w zakresie danych lub informacji, o których mowa w ust. 2 i 2b, albo objętych oświadczeniem, o którym mowa w ust. 2c.

Przepis art. 152 ust. 2 pkt 9 PośU przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 18 kwietnia 2020 r. stanowił, iż zgłoszenie instalacji wytwarzającej pola elektromagnetyczne powinno zawierać sprawozdanie z wykonanych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a ust. 1 pkt 1 lub 2. Oznaczało to,

⁴⁰⁸ Przepisy ust. 2b i 2c dotyczą instalacji spalania paliw o nominalnej mocy cieplnej nie mniejszej niż 1 MW i mniejszej niż 50 MW.

że inwestor, który zobligowany był do złożenia informacji o zmianie parametrów pracy instalacji, miał 14 dni na przeprowadzenie pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, które były wymaganym załącznikiem do zgłoszenia zmiany. Wypełnienie powyższego obowiązku było utrudnione w przypadku przeciągających się niekorzystnych warunków atmosferycznych, uniemożliwiających wykonanie pomiarów zgodnie z obowiązującymi przepisami. W efekcie inwestorzy decydowali się na składanie zgłoszeń z brakiem formalnym w postaci braku dołączania sprawozdań z pomiarów, co skutkowało wezwaniem prowadzącego instalację do usunięcia braków, co dawało inwestorowi dodatkowe 7 dni na wykonanie pomiarów. Nowelizacją PośU z dnia 18 kwietnia 2020 r. wykreślono z art. 152 ust. 2 pkt 9 PośU słowa „lub 2”, co powoduje, że w aktualnym stanie prawnym zgłoszenie powinno zawierać sprawozdanie z wykonanych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a ust. 1 pkt 1. Omawiana wyżej zmiana nie wpłynęła negatywnie na stosowanie zasad ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi, gdyż prowadzący instalację w dalszym ciągu zobligowany jest do wykonania pomiarów zgodnie z art. 122a ust. 1 pkt 2 PośU i zgodnie z dyspozycją art. 122a ust. 4 PośU. Skutkiem nowelizacji jest brak konieczności załączania sprawozdania z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych do informacji o zmianie danych instalacji, co uprościło proces inwestycyjny bez zmniejszenia stopnia ochrony praw osób trzecich.

Kolejną formą uproszczenia procesu inwestycyjnego na etapie zgłaszania instalacji na podstawie art. 152 PośU, było wejście w życie 25 października 2019 r.⁴⁰⁹ nowelizacji art. 152 ust. 7a, w wyniku której obowiązek przedkładania wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu informacji zawartych w zgłoszeniu przeniesiony został na organ ochrony środowiska. W brzmieniu sprzed wyżej przywołanej nowelizacji, przepisem ust. 7a, obowiązek przedłożenia informacji zawartych w zgłoszeniu był nałożony na prowadzącego instalację.

Z dniem 25 października 2019 r. wszedł w życie art. 152b ust. 1 PośU, który nałożył na organy ochrony środowiska obowiązek udostępniania na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informacje o instalacjach wytwarzających pole elektromagnetyczne⁴¹⁰. Informacje powyższe udostępnia się nie później niż w terminie 3 dni

⁴⁰⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1815)

⁴¹⁰ Informacje powyższe dotyczą informacji o instalacjach wytwarzających pole elektromagnetyczne objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ust. 1 lub 6 pkt 2; informacje, o których mowa w art. 152 ust. 6 pkt 1; sprzeciw, o którym mowa w art. 152 ust. 4 lub 4c, a w przypadku jego braku zaświadczenie, o którym mowa w art. 152 ust. 4b; uwagi, o których mowa w ust. 3, oraz odpowiedzi na wniesione uwagi, o których mowa w ust. 6.

roboczych od dnia dokonania zgłoszenia, przedłożenia informacji, wniesienia sprzeciwu, upływu terminu do wniesienia sprzeciwu, wydania zaświadczenia, wniesienia uwag oraz odpowiedzi na uwagi (art. 152b ust. 2 PośU).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 152b ust. 3 PośU, który stanowi, że organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴¹¹, prowadząca działalność w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 6 lub 18 tej ustawy, lub osoba zamieszkała w gminie, na terenie której ma być lub jest eksploatowana instalacja, o której mowa w ust. 1, może wnieść do organu ochrony środowiska właściwego do przyjęcia zgłoszenia uwagi dotyczące okoliczności, o których mowa w art. 152 ust. 4a, wraz z ich szczegółowym uzasadnieniem uprawdopodobniającym zasadność ich wniesienia. Termin na wniesienie wyżej wskazanych uwag został określony w ust. 4 i wynosi 14 dni od dnia udostępnienia zgłoszenia lub informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2.

Ustawodawca zapewnił również inwestorowi możliwość czynnego udziału na tym etapie postępowania, gdyż zgodnie z przepisem art. 152b ust. 5 PośU, treść uwag wniesionych w terminie przekazywana jest niezwłocznie prowadzącemu instalację lub użytkownikowi urządzenia, którego uwagi dotyczą, a ust. 6 stanowi, że podmioty, o których mowa w ust. 5, mogą wnieść za pośrednictwem organu właściwego do przyjęcia uwag odpowiedzi na wniesione uwagi w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania. Rozwiązanie powyższe należy ocenić pozytywnie, gdyż umożliwienie udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie zgłoszenia instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko wpisuje się w cel ustawy UiośU, a przede wszystkim jest realizacją jednej z podstawowych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, jaką jest partycypacja społeczeństwa w sprawach ochrony środowiska.

5.4. Pozwolenie radiowe.

Przedsiębiorca świadczący usługi łączności publicznej, w szczególności prowadzący działalność telekomunikacyjną z wykorzystaniem sieci stacji bazowych telefonii komórkowej, zobowiązany jest do spełnienia szeregu obowiązków ustawowych wynikających z regulacji szeroko pojętego prawa telekomunikacyjnego. Jednym z podstawowych warunków prowadzenia działalności w tym zakresie jest uzyskanie pozwolenia radiowego.

⁴¹¹ T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 571

Jak podkreślają G. Barej i S. Żmudzin⁴¹², punktem wyjścia rozważań dotyczących wykorzystania widma radiowego jest RR ITU⁴¹³, stanowiący uzupełnienie Konstytucji i Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU), ratyfikowanych przez Polskę w 1995 r. Gospodarowanie częstotliwościami odnosi się do części zagadnień z obszaru zarządzania widmem (spectrum management). Podstawowym celem zarządzania widmem jest zapewnienie, aby nie dochodziło do wzajemnego zakłócania różnych transmisji radiowych, przy czym mówiąc o niezakłócaniu, nie mamy na myśli zupełnego braku sygnału zakłócającego, ale takie warunki, w których jest możliwe wydzielenie (metodą właściwą dla danego systemu radiowego) sygnału pożądanego spośród wszystkich innych emisji.

W pierwszych latach rozwoju techniki radiowej poprawę transmisji osiągnano przede wszystkim poprzez zwiększanie mocy stacji nadawczych, jednak z czasem zaistniała potrzeba zawierania odpowiednich porozumień i stosowania bardziej subtelnych metod technicznych. Zarządzanie widmem polega na podziale częstotliwościowym (stąd nieco żargonowo mówi się o „częstotliwościach”). Wynika to z faktu, że selekcja (filtracja) w dziedzinie częstotliwości jest podstawową, stosowaną od dawna, technicznie prostą i bardzo skuteczną metodą selekcji (przynajmniej wstępnej) sygnału pożądanego, nawet w obecności wielokrotnie silniejszych sygnałów o różnej częstotliwości. Inne techniki współkorzystania z zasobów radiowych, takie jak podział czasowy czy kodowy, są stosowane po wstępnej selekcji częstotliwościowej sygnału. Przydzielanie kanałów częstotliwościowych z równoczesnym limitem mocy jest nadal najważniejszym sposobem zapewnienia niezakłóconej transmisji przez autoryzowanych użytkowników, czyli tzw. ładu w eterze.

Korzystanie z fal radiowych wiąże się z używaniem urządzeń radiowych. Zgodnie z RR ITU żadna stacja nadawcza nie może być założona ani uruchomiona zarówno przez osobę prywatną, jak i przez przedsiębiorstwo, bez pozwolenia wydanego w odpowiedniej formie i zgodnie z postanowieniami RR ITU przez bądź w imieniu rządu państwa odpowiedzialnego za daną stację (przepis 18.1 RR ITU). Tak więc przydzielanie uprawnień do korzystania z widma radiowego należy do kompetencji administracji poszczególnych państw. Zwykle uprawnienia do wykorzystywania częstotliwości mają charakter indywidualny bądź ogólny (general authorisation, general licence), niekiedy stosuje się formy pośrednie. W Polsce dokument upoważniający do używania tych urządzeń, a więc

⁴¹² G. Barej, S. Żmudzin, *1. Gospodarowanie częstotliwościami* [w:] *Prawo telekomunikacyjne*, red. M. Rogalski, Warszawa 2011. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369234345/259708/rogalski-maciej-red-prawo-telekomunikacyjne?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-29 14:58)

⁴¹³ Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (ITU) jest uważany za najstarszą organizację międzynarodową. Został założony w Paryżu w roku 1865; od roku 1949 ITU jest wyspecjalizowaną agendą ONZ ds. telekomunikacji.

do wykorzystywania częstotliwości, nazywa się pozwoleniem radiowym (wcześniej: zezwolenie na używanie urządzeń). Warto zauważyć, że przytoczony przepis RR ITU przywiązuje wagę nie tylko do pracy stacji nadawczej, ale także jej ustanowienia.

W tym miejscu należy zauważyć, że reglamentacja w dziedzinie gospodarki stanowi tradycyjny sposób ograniczeń zasady swobody gospodarczej, oznaczając stosowanie przez państwo określonych instrumentów prawnych w celu zachowania pewnej kontroli nad działaniami czy korzystaniem z dobra wspólnego w określonej dziedzinie. Ze względu na te instrumenty reglamentacyjne wyróżnia się dwa systemy reglamentacji w dziedzinie mediów: system rejestracyjny, polegający na określeniu przez państwo warunków podjęcia działalności w danej dziedzinie oraz zgłoszeniu tej działalności do ewidencji bądź rejestru (wpis do rejestru działalności regulowanej, w odróżnieniu od koncesji i zezwoleń nie ma formy decyzji administracyjnej i podobnie jak wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest czynnością materialno-techniczną rodzącą skutki prawne), oraz system pozwoleń, który polega na udzieleniu przez państwo zgody na podjęcie działalności⁴¹⁴.

Z rezerwacji częstotliwości wynika prawo do dysponowania ustalonym w niej zakresem częstotliwości w określonym czasie za wynagrodzeniem. Częstotliwości należą do dóbr ograniczonych i dlatego mają szczególną wartość ekonomiczną w porównaniu z innymi powszechnie dostępnymi dobrami. Stanowią one niezbędny element prowadzenia działalności telekomunikacyjnej z wykorzystaniem fal radiowych. Z tych właśnie powodów gospodarowanie częstotliwościami poddane zostało monopolowi państwa, które decyduje samodzielnie, komu przyznać częstotliwości. Rezerwacja częstotliwości jest zatem wyrazem prawnej formy reglamentacji działalności telekomunikacyjnej z wykorzystaniem częstotliwości radiowych⁴¹⁵.

Przepis art. 114 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne (dalej PtU), wskazuje, że rezerwacja częstotliwości lub zasobów orbitalnych, zwana dalej „rezerwacją częstotliwości”, określa częstotliwości lub zasoby orbitalne, które w okresie rezerwacji pozostają w dyspozycji podmiotu, na rzecz którego dokonano rezerwacji, przeniesiono uprawnienia do częstotliwości lub uprawnienia do dysponowania częstotliwościami na cele związane z uzyskiwaniem pozwoleń radiowych. Zgodnie z art. 114 ust. 2 PtU rezerwacji

⁴¹⁴ K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Rozdział 4 Regulacja usług w mediach elektronicznych* [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2015. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369355788/283758/chalubinska-jentkiewicz-katarzyna-karpiuk-miroslaw-prawo-nowych-technologii-wybrane-zagadnienia?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-29 14:52)

⁴¹⁵ A. Krasuski [w:] *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2015, art. 114. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587529325/544955/krasuski-andrzej-prawo-telekomunikacyjne-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-29 14:41)

częstotliwości dokonuje, zmienia ją lub cofa Prezes UKE. Obowiązek uzyskania pozwolenia radiowego wynika z przepisów rozdziału 2 PtU „Używanie i obsługa urządzeń radiowych”. Jak stanowi art. 143 ust. 1 PtU, z zastrzeżeniem art. 144, art. 144a i art. 144b, używanie urządzenia radiowego wymaga posiadania pozwolenia radiowego, zwanego dalej „pozwoleniem”. Zgodnie z dyspozycją ust. 2 i następnych, pozwolenie wydaje Prezes UKE w drodze decyzji. Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia wszczyna się na wniosek zainteresowanego podmiotu. Podmiot posiadający rezerwację częstotliwości lub podmiot przez niego upoważniony lub podmiot, któremu częstotliwości zostały wydierżawione lub przekazane do użytkowania zgodnie z art. 122¹ PtU, o ile nie została wydana decyzja, o której mowa w ust. 5 tego artykułu, może żądać wydania pozwolenia dotyczącego wykorzystania zasobu częstotliwości objętego rezerwacją częstotliwości w okresie jej obowiązywania. Przepis art. 145 PtU wskazuje elementy pozwolenia⁴¹⁶, przy czym stosownie do treści ust. 2, w pozwoleniu można określić warunki używania urządzenia i obowiązki użytkownika w sytuacjach szczególnych zagrożeń.

Warunki wykorzystywania częstotliwości określa art. 146 ust. 1 PtU, który stanowi, że w przypadku urządzenia radiowego naziemnego lub rezerwacji częstotliwości w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych za pomocą takich urządzeń, powinny one określać w szczególności: a) częstotliwość lub częstotliwości graniczne kanałów lub zakresów częstotliwości albo numery kanałów, b) lokalizację urządzenia albo obszar jego przemieszczania, c) moc promieniowaną lub moc wyjściową, d) polaryzację, wysokość zawieszenia i charakterystykę promieniowania anteny nadawczej, e) rodzaj sygnału i parametry techniczne jego nadawania.

Jak podnosi K. Kawałek, warunki wykorzystywania częstotliwości określają minimalny zakres wymogów poprzez użycie zwrotu „w szczególności” wskazującego na niewyczerpujący katalog wymogów⁴¹⁷. Z punktu widzenia prowadzącego instalację, istotne znaczenie ma również dyspozycja art. 143 ust. 3 PtU, zgodnie z którą w pozwoleniu powinien być określony termin jego ważności. Pozwolenie radiowe nie może więc być wydawane bezterminowo. Pozwolenie może być wydawane na okres nieprzekraczający 10 lat z wyjątkiem pozwoleń dla urządzeń przeznaczonych dla służby radiokomunikacyjnej

⁴¹⁶ Należą do nich: 1) oznaczenie uprawnionego podmiotu oraz jego siedzibę i adres; 2) rodzaj, wyróżnik typu oraz nazwa producenta urządzeń radiowych, których dotyczy pozwolenie; 3) warunki wykorzystywania częstotliwości; 4) warunki używania urządzenia, w szczególności rodzaj służby radiokomunikacyjnej lub sieci telekomunikacyjnej, w której urządzenie może być wykorzystywane; 5) okres ważności; 6) termin rozpoczęcia wykorzystywania częstotliwości, jednak nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia wydania pozwolenia.

⁴¹⁷ K. Kawałek [w:] *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, red. M. Rogalski, Warszawa 2010, art. 146. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587288778/86218/rogalski-maciej-red-prawo-telekomunikacyjne-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-29 15:32)

amatorskiej, z tym że w tym ostatnim przypadku zezwolenie jest wymagane, gdy czas używania urządzenia przekracza 90 dni, a górnej granicy 10 lat się nie stosuje. Pozwolenie powinno także określać termin rozpoczęcia wykorzystania częstotliwości, co dotyczy zarówno przypadków, gdy podmiot ubiegający się o pozwolenie radiowe uzyskał już wcześniej decyzję o rezerwacji częstotliwości, jak i przypadków ubiegania się o przydział częstotliwości w ramach decyzji o pozwoleniu radiowym określonym w art. 143 ust. 6 PtU.

5.5. Pomiary poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku

Jak wyżej wskazano, obowiązek wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych przez prowadzącego instalację wynika z art. 122a PośU⁴¹⁸ i jest niezależny od tego, czy wprowadzono „istotną zmianę instalacji”. Pomiary pól elektromagnetycznych muszą być dokonywane w przypadku każdej zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, o ile zmiany mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól, których źródłem jest instalacja. Nie chodzi więc o przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM czy $\frac{1}{2}$ dopuszczalnych poziomów, lecz o każdą zmianę poziomu pól emitowanych z instalacji, przy czym pamiętać należy, że poziomy pól określany są tylko w odniesieniu do miejsc wskazanych w art. 122 ust. 2 PośU. W konsekwencji obowiązek wykonywania pomiarów jest szerszy niż obowiązek dokonywania zgłoszeń instalacji i istotnych zmian instalacji. Zmiany poziomów pól elektromagnetycznych wokół instalacji będącej ich źródłem mogą wywołać nie tylko zmiany mocy nadawania sygnału, ale również zmiana kierunku nadawania zarówno w płaszczyźnie poziomej, czyli zmiana azymutu pracy anteny, jak również w płaszczyźnie pionowej, czyli zmiana kąta pochylenia wiązki głównej anteny (tilt). Ponieważ dopuszczalne wartości poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku zostały określone dla miejsc dostępnych

⁴¹⁸ Przepis ten stanowi, że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku: 1) bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia; 2) każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie; 3) każdorazowo w przypadku zmiany istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji lub urządzenia - na pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła ta zmiana.

dla ludności, ustawodawca zdecydował się dodać pkt 3 w art. 122a ust. 1 PośU⁴¹⁹, zgodnie z którym prowadzący instalację zobowiązany jest również wykonać pomiary poziomów pól elektromagnetycznych w przypadku zmiany istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości skutkującej zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności. Dodanie wyżej przywołanego przepisu należy ocenić pozytywnie, gdyż sytuacje w nim przewidziane zdarzają się stosunkowo często na obszarach silnie zurbanizowanych, gdzie intensywna rozbudowa funkcji mieszkaniowej, w szczególności w postaci wielokondygnacyjnych budynków mieszkalnych, może skutkować powstaniem w miejscach dostępnych dla ludności wartości zbliżonych do wartości dopuszczalnych.

Obowiązek wykonania pomiarów przez prowadzącego instalację aktualizuje pisemny wniosek właściciela lub zarządcy nieruchomości, na której nastąpiła zmiana istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy, co wynika z dużej dynamiki procesów urbanizacyjnych zachodzących na obszarach zabudowanych, gdzie prowadzący instalację nie mają możliwości na bieżąco analizować stanu zabudowy i zagospodarowania nieruchomości sąsiednich.

Zasady wykonywania pomiarów zostały określone w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴²⁰, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 122 ust.2 PośU⁴²¹.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 147a ust. 1 PośU, prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani zapewnić wykonanie pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, w tym pobieranie próbek przez: 1) akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁴²² lub 2) certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach⁴²³ w zakresie badań, do których wykonywania są obowiązani. Zgodnie z art. 147a ust. 1a PośU,

⁴¹⁹ Art. 122a ust. 1 PośU został znowelizowany, poprzez dodanie do niego punktu 3, Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1815).

⁴²⁰ T. j. Dz. U. z 2022, poz. 2630

⁴²¹ Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz ministrem właściwym do spraw energii, określi, w drodze rozporządzenia, sposoby sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku poprzez wskazanie metod: 1) wyznaczania poziomów pól elektromagnetycznych, jeżeli w środowisku występują pola elektromagnetyczne, o których mowa w ust. 1, z różnych zakresów częstotliwości, 2) wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dla poszczególnych zakresów częstotliwości, o których mowa w ust. 1 - mając na celu prawidłowe i obiektywne przeprowadzenie pomiarów poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku, odpowiednio do rodzajów instalacji, co do których sprawdzane jest dotrzymanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych.

⁴²² Dz. U. z 2019 r. poz. 155

⁴²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1225 ze zm.

przewodzący instalację oraz użytkownik urządzenia, posiadający certyfikat systemu zarządzania jakością, mogą wykonywać pomiary wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, do których wykonania są obowiązani, w tym pobieranie próbek we własnym laboratorium, pod warunkiem że laboratorium to jest również objęte systemem zarządzania jakością lub jest zapewniony automatyczny pobór prób przy użyciu próbobierni objętej nadzorem metrologicznym.

Wprowadzenie obowiązku wykonywania pomiarów stanu środowiska przez laboratoria akredytowane było podyktowane koniecznością zapewnienia powtarzalności pomiarów i jak najlepszej dokładności tych pomiarów. Dodatkowo, zgodnie z ustawą o systemie oceny zgodności, nadzór nad laboratoriami akredytowanymi sprawuje Polskie Centrum Akredytacji (PCA). PCA jest jednostką właściwą do rozpatrywania skarg dotyczących laboratoriów akredytowanych. Polska Norma PN-EN ISO/IEC 17025:2005⁴²⁴ „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących” zawiera postanowienia dotyczące personelu (wraz z jego kwalifikacjami) laboratoriów, wymagań jakim muszą odpowiadać dokumenty, którymi posługuje się laboratorium i jakie samo wytwarza, wymagań jakim muszą odpowiadać metody badawcze laboratorium i jak metody te walidować, jak wykonywać same pomiary i jak szacować niepewność pomiarów oraz jak przedstawiać wyniki pomiarów.⁴²⁵ PCA sprawuje wyżej wskazany nadzór i dokonuje certyfikacji laboratoriów na podstawie dokumentu DAB-18⁴²⁶. W powyższym dokumencie zostały określone szczegółowe wymagania, które musi spełnić laboratorium ubiegające się o certyfikat uprawniający do wykonywania pomiarów w myśl art. 147a w zw. z art. 122a PoSU, oraz sposoby oceny spełnienia tych wymagań.

Należy podkreślić, że K. Gruszecki⁴²⁷, że uprawnienia do przeprowadzenia wskazanych wyżej badań mają charakter czasowy i muszą być aktualizowane. Przekraczanie granic czasowych obowiązywania certyfikatu lub akredytacji jest jednoznaczne z utratą wynikających z nich uprawnień. W każdym przypadku przedmiotem oceny podmiotu zainteresowanego przeprowadzeniem pomiarów powinien być również zakres uprawnień

⁴²⁴ Wydanie 2 dokumentu DAB-18 z dnia 25 czerwca 2021 r. odnosi się do normy PN-EN ISO/IEC 17025

⁴²⁵ Kancelaria Rady Prawnego Jacek Wilczewski, *Analiza stanu prawnego i opracowanie propozycji zmian przepisów prawa w zakresie dotyczącym instalacji radiokomunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne (PEM)*. Zamawiający: Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Wrocław 2016, s. 15

⁴²⁶ Polskie Centrum Akredytacji, *Program akredytacji laboratoriów badawczych wykonujących pomiary pola elektromagnetycznego w środowisku*, Wyd. 2, Warszawa 25 czerwca 2021 r. <https://www.pca.gov.pl/o-pca/wydarzenia/aktualnosci/komunikat-nr-348-dab-18,590.html>

⁴²⁷ K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2019, art. 147(a). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587291881/590827/gruszecki-krzysztof-prawo-ochrony-srodowiska-komentarz-wyd-v?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-25 19:59)

przysługujących konkretnemu laboratorium. Z reguły nie mają one takich samych uprawnień w odniesieniu do wszystkich substancji mogących stanowić przedmiot oceny. Następstwem takiej sytuacji może być stan, w którym część wskaźników będzie oznaczona w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, inne natomiast – przebadane przez to samo laboratorium – już nie, gdyż w tym zakresie nie miało ono na przykład akredytacji. Konsekwentnie wyniki przeprowadzonych przez taki podmiot badań będą rodzić zastrzeżenia. Z uwagi na fakt, iż certyfikat uprawniający laboratorium do wykonywania pomiarów, jest wydawany czasowo, w związku z koniecznością okresowej weryfikacji jakości i biegłości w zakresie wykonywanych pomiarów przez daną jednostkę, wykonanie pomiarów po upływie okresu ważności certyfikatu może stanowić przesłankę do zakwestionowania wyników przeprowadzonych pomiarów. W takim przypadku organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, o którym mowa w art. 152, powinien wezwać składającego zgłoszenie do uzupełnienia zgłoszenia o wyniki pomiarów wykonane przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a PośU. Wynikom pomiarów wykonanym przez laboratorium, które nie legitymuje się potwierdzonym przez uprawnioną jednostkę certyfikującą systemem zapewniającym odpowiednią powtarzalność i wiarygodność pomiarów, nie przysługuje przymiot pewności co do spełnienia standardów środowiskowych, a legitymowanie się badaniami dokonanymi przez taką jednostkę stanowi jedną z przesłanek wniesienia sprzeciwu od zgłoszenia instalacji, zgodnie z art. 152 ust. 4a pkt 1.

Pomiary poziomów pól elektromagnetycznych wykonane przez certyfikowane laboratorium mają na celu wykazanie, że stacja bazowa telefonii komórkowej nie powoduje przekroczenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności wokół przedmiotowej instalacji. Wyniki tych pomiarów odnosi się do wartości dopuszczalnych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴²⁸.

Na etapie kontroli następczej dokonuje się weryfikacji założeń projektowych przyjętych podczas kwalifikacji przedsięwzięcia w świetle rzeczywistego rozkładu poziomów pól elektromagnetycznych. WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 25 maja 2021 r.⁴²⁹ podkreślił, że od problematyki kontroli uprzedniej (wstępnej) opartej na kryteriach kwalifikacji konkretnego przedsięwzięcia, jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, odróżnić należy etapy kontroli środowiskowej, techniczno-

⁴²⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 2448

⁴²⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 maja 2021 r., II SA/Bk 764/20, LEX nr 3206300.
<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523299996/1/ii-sa-bk-764-20-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-bialymstoku?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-25 21:19)

projektowej i następcej instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych emitujących pola elektromagnetyczne. Te etapy kontroli opierają się na badaniu rzeczywistego oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej, dla którego obowiązującą normę określa obecnie rozporządzenie z 17 grudnia 2019 r. oraz rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Oba powyższe akty prawne wyznaczają bezwzględnie obowiązujący normatyw - dopuszczalne poziomy promieniowania elektromagnetycznego i mają charakter „techniczny” w tym znaczeniu, że na ich podstawie zostaje dokonana przez organy administracji publicznej ocena, czy planowana inwestycja nie będzie emitowała pola elektromagnetycznego na poziomie przekraczającym obowiązujące normy. Pomiarom podlega nie tylko moc wypromieniowywana przez anteny, ale także nakładanie się pól, kumulacja czy odbicia promieniowania. Pogląd powyższy podzielił również WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2021 r.⁴³⁰, podnosząc, że rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. wyznacza bezwzględnie obowiązujący normatyw - dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych, co powoduje, że w przypadku gdyby była wymagana decyzja środowiskowa, to na etapie jej wydawania, a gdyby nie była wymagana, to na etapie pozwolenia na budowę, organ administracji w oparciu o zgromadzoną dokumentację, w tym w szczególności projekt budowlany, dokonuje sprawdzenia, czy planowana inwestycja nie będzie emitowała pola elektromagnetycznego na poziomie przekraczającym obowiązujące normy.

Celem wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych jest uzyskanie potwierdzenia, że instalacja nie powoduje przekroczeń dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w trakcie jej eksploatacji. Zasadnicze znaczenie, podczas wykonywania pomiarów, ma ustalenie rzeczywistych maksymalnych parametrów pracy instalacji. Nie są one tożsame z maksymalnymi teoretycznymi parametrami określonymi przez producentów i dostawców urządzeń nadawczych. Przyczyny, z powodu których instalacje tego typu nie pracują z maksymalnymi mocami nominalnymi zostały wskazane i omówione w rozdziale pierwszym niniejszej rozprawy, ale należy w tym miejscu przypomnieć, że należą do nich zakłócenia współkanałowe między poszczególnymi komórkami oraz ryzyko przechwytywania abonentów przez stację, która nie jest w stanie ich

⁴³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.04.2021 r., II SA/Po 804/20, LEX nr 3171760.
<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523265456/1/ii-sa-po-804-20-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-poznaniu?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-08-25 21:28)

obsłużyć ze względu na ograniczenia pojemnościowe. Eksploatacja urządzeń nadawczych z wykorzystaniem ich maksymalnych parametrów nominalnych jest rozwiązaniem nieefektywnym i szkodliwym z punktu widzenia funkcjonalności sieci oraz jakości świadczonych usług.

Zgodnie z § 1 przywołanego już rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, rozporządzenie określa sposoby sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych poprzez wskazanie metod wyznaczania poziomów pól elektromagnetycznych, jeżeli w środowisku występują pola elektromagnetyczne, o których mowa w art. 122a ust. 1 PośU, z różnych zakresów częstotliwości oraz wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dla poszczególnych zakresów częstotliwości, o których mowa w art. 122a ust. 1 PośU. Rozporządzenie powyższe zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów⁴³¹. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu sposób określenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych został powierzony Ministrowi Zdrowia. Dodatkowo w aktualnie obowiązujących przepisach przyjęto w sposób jednoznaczny zasady uwzględniania niepewności pomiaru przy stwierdzaniu zgodności z dopuszczalnymi poziomami pól elektromagnetycznych. Pkt 1 ppkt 2 załącznika do rozporządzenia z dnia 17 lutego 2020 r. stanowi, że porównuje się otrzymane wyniki pomiarów, powiększone o rozszerzoną niepewność pomiaru U dla współczynnika rozszerzenia $k=2$, z dopuszczalnymi wartościami parametrów fizycznych pól elektromagnetycznych, określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 122 ust. 1 PośU⁴³². Pkt 2 stanowi natomiast, że w celu sprawdzenia dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dokonuje się uśrednienia wartości zmierzonych parametrów fizycznych pól elektromagnetycznych w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 122 ust. 1 PośU. Pkt 7 załącznika do rozporządzenia z dnia 17 lutego 2020 r. wskazuje, że przy sprawdzaniu dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku uwzględnia się poprawki pomiarowe umożliwiające uwzględnienie maksymalnych parametrów pracy instalacji lub urządzenia, w danym zakresie częstotliwości, przy czym dla zakresów

⁴³¹ Dz. U. z 2003 nr 192, poz. 1883

⁴³² Rozporządzenie Ministra Zdrowia dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. z 2019 r., poz. 2448)

częstotliwości od 10 MHz do 300 GHz poprawki te uwzględnia się w przypadku pomiarów wykonanych z wykorzystaniem miernika selektywnego. Jednocześnie, w pkt 8 załącznika, dodano definicję maksymalnych parametrów pracy instalacji lub urządzenia, określając je jako parametry określone dla pracy tej instalacji lub tego urządzenia w warunkach maksymalnego występującego lub planowanego obciążenia, deklarowane przez prowadzącego tę instalację lub użytkownika tego urządzenia. W świetle powyższych regulacji nie jest więc aktualnie wymagane wyłączanie instalacji z sieci i sztuczne symulowanie maksymalnego obciążenia, które i tak nigdy nie wystąpi podczas codziennej eksploatacji, a wystarczy uwzględnienie odpowiednio ustalonych poprawek pomiarowych oraz współczynnika rozszerzonej niepewności pomiaru, aby móc stwierdzić, czy przedmiotowa instalacja spełnia wymagania określone przepisami odnośnie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Jak podnosi P. Bieńkowski, ogólny wydzźwięk powyższej regulacji wskazuje, że do stwierdzenia zgodności przyjmuje się wyniki pomiarów odniesione do najgorszego przypadku z punktu widzenia obciążenia środowiska polem elektromagnetycznym⁴³³. Sytuacja taka występuje dla jednoczesnej pracy wszystkich istotnych w danym obszarze instalacji i urządzeń z maksymalną mocą. Dopiero opublikowanie przedmiotowego rozporządzenia dało operatorom asumpt do analizy pracy stacji bazowych pod względem wyznaczenia poprawek pomiarowych, umożliwiających stwierdzenie zgodności przy pracy instalacji w warunkach normalnej eksploatacji.

Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi realizowana jest również w ramach państwowego monitoringu środowiska, na podstawie którego dokonuje się oceny poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴³⁴. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 123 ust. 2 PośU, Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi okresowe badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, a obecnie obowiązującym aktem pozostaje rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴³⁵, które zastąpiło rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobów prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁴³⁶.

⁴³³ P. Bieńkowski, *Środowisko elektromagnetyczne w przededniu wdrożenia 5G*, Przegląd Telekomunikacyjny nr 7-8/2020, s. 135

⁴³⁴ Art. 123 ust.1 PośU

⁴³⁵ Dz. U. 2020, poz. 2311

⁴³⁶ Dz. U. 2007, nr 221, poz. 1645

Treść obowiązującego uprzednio rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w praktyce uniemożliwiała wybór punktów pomiarowych w terenie silnie zurbanizowanym. Biorąc pod uwagę wielość różnorodnych źródeł pól elektromagnetycznych znajdujących się gęstej zabudowie oraz częstotliwość z jaką występują stacje bazowe telefonii komórkowej poszczególnych operatorów, niemożliwym było znalezienie punktu, który odpowiadał regulacji przewidzianej w rozporządzeniu, a więc znajdowałby się 100m od kontrolowanego źródła i jednocześnie lokalizacja ta zapewniałaby uniknięcie wpływu źródeł wtórnych. Natężenie liczby różnych źródeł pól elektromagnetycznych znajdujących się w przestrzeni miejskiej nie daje możliwości znalezienia takiego punktu. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku wskazano, w pkt 8 załącznika nr 1, że punkty pomiarowe wyznacza się w takich miejscach, aby: 1) sonda pomiarowa przyrządu, którym wykonuje się pomiary, znajdowała się na wysokości 2 m nad poziomem terenu na dielektrycznym statywie; 2) uniknąć wpływu wtórnych źródeł pól elektromagnetycznych na wynik pomiaru oraz oddziaływania źródeł pól elektromagnetycznych spoza zakresu częstotliwości pracy sondy pomiarowej; 3) znajdowały się od siebie w odległości nie mniejszej niż 50 m. Treść wyżej przywołanego przepisu pozwala na bardziej optymalny sposób wyboru punktów pomiarowych ze względu na cel prowadzonego monitoringu, a przede wszystkim umożliwia ustalenie reprezentatywnych punktów, gdyż nie ogranicza obligatoryjnie lokalizacji takiego punktu w odległości nie mniejszej niż 100m od kontrolowanego źródła.

W pkt 1 załącznika nr 2 rozporządzenia z dnia 12 listopada 2007 r. wskazano, że w każdym z 45 punktów pomiarowych, o których mowa w pkt 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia, pomiary wykonuje się raz w roku kalendarzowym, w sposób nieprzerwany przez dwie godziny z częstotliwością próbkowania co najmniej jednej próbki co 10 sekund, pomiędzy godzinami 10 a 16 w dni robocze, w temperaturze nie niższej niż 0° C, przy wilgotności względnej nie większej niż 75 %, bez opadów atmosferycznych. Problematyczną, z punktu widzenia możliwości prowadzenia takiego monitoringu, była dyspozycja dotycząca warunków atmosferycznych podczas prowadzenia pomiarów. Uzależnienie od występowania w dniu pomiarowym w miejscu pomiarów, temperatury nie niższej niż 0° C oraz wilgotności względnej powietrza nie większej niż 75%, stanowiło poważne ograniczenie dla możliwości realizacji monitoringu w okresie jesiennym, zimowym i wczesnowiosennym. Dlatego w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu z 2020 r. wskazano, że w każdym punkcie pomiarowym pomiary wykonuje się raz w roku

kalendaryzowym, w dni robocze między godzinami 8 a 16, w sposób nieprzerwany przez 0,5 godziny, wykonując w tym czasie nie mniej niż 180 pomiarów chwilowych w równych odstępach czasu. Ograniczenia odnośnie minimalnej temperatury oraz wilgotności powietrza, spowodowała, że monitoring poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku obecnie może być prowadzony przez cały rok.

Przepis art. 122a ust. 1b PośU wprowadzony przez art. 31 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, stanowi, że w przypadku wprowadzenia na części albo całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego, o którym mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. lub stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, o których mowa w art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi⁴³⁷, pomiarów, o których mowa w ust. 1, nie przeprowadza się w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych zlokalizowanych na terytorium objętym stanem nadzwyczajnym, stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii. Wprowadzenie powyższej regulacji przez ustawodawcę podyktowane było zasadą przezorności, gdyż w czasie trwania pandemii procesy inwestycyjne nie zostały wstrzymane, a w przypadku usług telekomunikacyjnych, w zakresie bezprzewodowego dostępu do internetu, nabrały dynamiki. Zapewnienie rosnącej liczbie abonentów możliwości korzystania z bezprzewodowej łączności w związku z obowiązkiem świadczenia pracy zdalnej, spowodowało konieczność zwiększenia przepustowości i stabilności połączeń bezprzewodowych, co wymusiło kontynuację wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku. Niemniej, aby zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2, ustawodawca wprowadził ograniczenie w postaci zakazu wykonywania pomiarów w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych.

Dokonane nowelizacje regulacji dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz zasad sprawdzania dotrzymania tych poziomów, należy ocenić pozytywnie. Omówione powyżej zmiany wskazują, że dotychczasowe regulacje były zbyt restrykcyjne w stosunku do zagrożenia, jakim są źródła pól elektromagnetycznych w postaci stacji bazowych telefonii komórkowej. Z treści aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku można również wyprowadzić normę, iż nie ma podstaw do sztucznego symulowania maksymalnego

⁴³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.

obciążenia stacji bazowej, ze szkodą dla działania sieci i jakości świadczonych usług, oraz że nie ma podstaw do wykonywania pomiarów bezpośrednio przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji.

5.6. Kontrola następcza w zakresie dotrzymania standardów ochrony środowiska.

5.6.1. Zagadnienia wprowadzające.

W przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej kontrola następcza, czyli kontrola mająca miejsce po rozpoczęciu użytkowania obiektu, realizowana jest przez organy, do których zaliczyć należy przede wszystkim Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska, Wojewódzkich Inspektorów Sanitarno-Epidemiologicznych oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej. Dalsze rozważania mają na celu zarówno opisanie zasad kontroli sprawowanej przez powyższe podmioty, jak i udzielenie odpowiedzi, na ile kontrole prowadzone przez wyżej wymienione organy są efektywne i spełniają swoją funkcję.

Zasady przeprowadzania kontroli przez wyżej wskazane organy regulowane są przede wszystkim w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴³⁸ (dalej PpU), oraz w przepisach prawa materialnego regulujących właściwość poszczególnych organów.

Samo pojęcie kontroli, zgodnie z poglądem J. Starościaka, oznacza obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie tego faktu jednostkom kompetentnym⁴³⁹. Dla Z. Duniewskiej pojęcie kontroli oznacza czynności sprawdzające, podjęte w celu ustalenia, czy działania podmiotu kontrolowanego są zgodne z wymaganymi kryteriami, oraz sformułowanie ocen, zaś w miarę potrzeby – wniosków, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub wprowadzenia usprawnień⁴⁴⁰. Z kolei T. Kocowski wskazuje, że kontrola to sprawdzanie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analiza i ocena, jak również ustalanie wyników pokontrolnych i formułowanie wniosków bez możliwości modyfikacji działalności kontrolowanego podmiotu⁴⁴¹. Jak podnosi

⁴³⁸ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

⁴³⁹ J. Starościak cyt. za Z. Duniewska [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 482

⁴⁴⁰ Z. Duniewska [w:] Prawo..., s. 482 i n.

⁴⁴¹ T. Kocowski [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Publiczne prawo gospodarcze, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 369–370

A. Żywicka⁴⁴², w aktualnych realiach prawnych organy administracji publicznej prowadzą kontrolę działalności gospodarczej najczęściej w ramach sprawowanego nadzoru nad przedsiębiorcami. Wówczas czynności kontrolne spełniają analogiczną rolę do kontroli w działaniu kierowniczym. Kontrola prowadzona w ramach nadzoru musi jednak wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, dotyczyć podmiotów samodzielnych pod względem prawnym, musi być prowadzona przez organ imiennie lub funkcjonalnie określony w ustawie, który nie jest z nadzorowanym w relacjach nadrzędności. Co do zasady kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być przeprowadzana na zasadach określonych w Prawie przedsiębiorców, w zakresie zaś nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się w odniesieniu do kontroli przepisy ustaw szczególnych. Organy kontroli mają bezwzględny obowiązek stosowania przepisów rozdziału 5, z których wynikają określone standardy kontrolowania, a w dalszej kolejności – przepisów ustaw szczególnych. Stosowanie tych ostatnich jest dopuszczalne w zakresie nieuregulowanym w przepisach powołanego rozdziału, przy zastosowaniu licznych wyłączeń wynikających już z samego rozdziału 5 komentowanej ustawy.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 PpU kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza powyższa obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Jak stanowi art. 48 ust. 1 i 2, organ kontroli zawiadamia przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli, a wszczyna się ją nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia.

5.6.2. Podmioty dokonujące kontroli

Eksploatacja stacji bazowej telefonii komórkowej, jako instalacji emitującej pola elektromagnetyczne do środowiska, podlega przede wszystkim kontroli sprawowanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcję Sanitarną oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

⁴⁴² A. Żywicka [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 45.

Jak stanowi art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁴³ (IoŚU), inspekcja prowadzi kontrole planowe i pozaplanowe. Kontrole planowe planuje się, uwzględniając potrzebę zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności wynikających z działalności podmiotów korzystających ze środowiska, i ustala w planach kontroli.

Czynności kontrolne podejmowane przez Inspekcję Ochrony Środowiska polegają na wykonaniu pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności i mają na celu sprawdzenie, czy eksploatacja kontrolowanej instalacji nie powoduje przekroczeń wartości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych określonych w przepisach odrębnych. Podczas prowadzonych czynności kontrolnych organ wzywa prowadzącego instalację do przedłożenia dokumentów, na podstawie których podmiot kontrolowany eksploatuje kontrolowaną instalację. Zakres przedmiotowy wymaganych do przedłożenia dokumentów uzależniony jest od rodzaju obiektu, zakresu oraz podstawy kontroli oraz stanu wiedzy organu na temat kontrolowanego obiektu. Do najczęściej wymaganych dokumentów w trakcie takiej kontroli należą: pełnomocnictwo do reprezentowania prowadzącego instalację w trakcie kontroli, tytuł prawny, na podstawie którego prowadzący wybudował kontrolowaną instalację, oświadczenie o kwalifikacji instalacji pod względem konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej, zgłoszenie instalacji na podstawie art. 152 PoŚU, ostatnie sprawozdania z pomiarów wykonanych na podstawie art. 122a PoŚU oraz potwierdzenia przekazania tych sprawozdań właściwym organom. Zgromadzone w drodze kontroli dokumenty są podstawą oceny, czy instalacja jest eksploatowana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Na skuteczność tak przeprowadzonej kontroli wskazuje przede wszystkim fakt, iż o zamiarze przeprowadzenia pomiarów organ nie informuje prowadzącego instalację, wskutek czego zachodzi ryzyko tłumienia mocy emitowanej z instalacji. W celu weryfikacji, czy instalacja jest eksploatowana zgodnie z ostatnim zgłoszeniem, organ może wezwać do przedłożenia informacji na temat parametrów pracy instalacji podczas przedmiotowych pomiarów. Dane te przechowywane są w systemach informatycznych dedykowanych do zarządzania siecią i mają one charakter archiwalny. Ponieważ pozyskuje się je na podstawie zrzutu z wyżej wskazanych systemów, nie zachodzi ryzyko ich modyfikacji na potrzeby kontroli.

⁴⁴³ Dz. U. z 1991 r., nr 77, poz. 335 ze zm.

Drugim podmiotem podejmującym czynności kontrolne jest Państwowa Inspekcja Sanitarna, która, na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴⁴⁴, jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, obejmujących również sprawowanie nadzoru nad warunkami: higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

Wykonywanie wyżej wymienionych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej⁴⁴⁵. Omówione wyżej czynności kontrolne, w odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej, ukierunkowane są nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale również pracowników wykonujących prace bezpośrednio przy urządzeniach nadawczo-odbiorczych. W tym zakresie Państwowa Inspekcja Sanitarna weryfikuje, czy pracodawca przeprowadził pomiary pól elektromagnetycznych na stanowiskach pracy, i czy określił dopuszczalny czas narażenia pracowników na czynnik szkodliwy jakim jest pole elektromagnetyczne.

Stacja bazowa telefonii komórkowej, jako instalacja emitująca pola elektromagnetyczne do otoczenia, oprócz wymagań prawa budowlanego i ochrony środowiska, musi również spełniać kryteria dotyczące kompatybilności elektromagnetycznej. „Kompatybilnością elektromagnetyczną” w świetle art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.

⁴⁴⁴ T. j. Dz. U. 2021, poz. 195

⁴⁴⁵ Zgodnie z art. 3 PisU, nadzór zapobiegawczy polega w szczególności na: 1) opiniowaniu projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 1a) uzgadnianiu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych; 2) uzgadnianiu dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących: a) budowy oraz zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych, b) nowych materiałów i procesów technologicznych przed ich zastosowaniem w produkcji lub budownictwie; 3) uczestniczeniu w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych oraz środków komunikacji lądowej; 4) inicjowaniu przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. Z kolei nadzór bieżący, jak stanowi art. 4 PisU, polega na kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących: 1) higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach; 2) utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz osobowego i towarowego transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego; (...). Zasady wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych oraz pozyskiwania danych od kontrolowanego podmiotu przedstawiają się analogicznie do kontroli realizowanych przez inspekcję ochrony środowiska, które zostały omówione wyżej.

o kompatybilności elektromagnetycznej⁴⁴⁶ (KeU), pozostają warunki zachowania przez urządzenie, w tym aparaturę, instalację stacjonarną, komponent oraz instalację ruchomą, zdolności do zadowalającego działania w określonym środowisku elektromagnetycznym bez wprowadzania do tego środowiska niedopuszczalnych zaburzeń elektromagnetycznych. Celem ustawy jest wprowadzenie procedur oceny zgodności urządzenia z „zasadniczymi wymaganiami” dotyczącymi: 1) niewywoływania w swoim środowisku zaburzeń elektromagnetycznych o wartościach przekraczających odporność na te zaburzenia innego urządzenia występującego w tym środowisku oraz 2) posiadania wymaganej odporności na zaburzenia elektromagnetyczne. Zgodnie z art. 20 KeU, organem właściwym w sprawach kompatybilności elektromagnetycznej jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych regulujących uprawnienia innych organów.

Pojęcie zaburzeń elektromagnetycznych zostało zdefiniowane w art. 6 pkt 8 KeU, jako dowolne zjawisko elektromagnetyczne, które może obniżyć jakość działania urządzeń albo niekorzystnie wpłynąć na materię ożywioną i nieożywioną. Podstawowym obowiązkiem prowadzącego instalację, na gruncie przepisów ustawy o kompatybilności elektromagnetycznej, jest, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 1 utrzymywanie jej w stanie zapewniającym zgodność z zasadniczymi wymaganiami. W przypadku pozyskania informacji o zaistnieniu zakłóceń elektromagnetycznych, organ właściwy może przeprowadzić kontrolę. Jak stanowi art. 24 ust. 2 KeU, jeżeli w wyniku kontroli Prezes UKE stwierdzi, że właściciel lub użytkownik instalacji stacjonarnej nie spełnił obowiązku, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2, może wezwać w określonym terminie do dostarczenia dokumentacji technicznej spełniającej wymogi, o których mowa w ustawie. Natomiast, w przypadku niedostarczenia dokumentacji, o której mowa w ust. 1, Prezes UKE może wydać decyzję zakazującą właścicielowi lub użytkownikowi używania instalacji stacjonarnej, do czasu dostarczenia dokumentacji, biorąc pod uwagę stopień uchybienia wymogom dotyczącym tej dokumentacji. Kompetencję Prezesa UKE do wykonywania kontroli ustawodawca zawarł również w art. 199 ustawy PtU⁴⁴⁷, który stanowi, że prezes UKE jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. Zgodnie z art. 202 ust. PtU jeżeli w wyniku kontroli, o której mowa w art. 199 ust. 1, Prezes UKE stwierdzi, że podmiot kontrolowany narusza nałożone na niego

⁴⁴⁶ T. j. Dz. U. 2019, poz. 2388

⁴⁴⁷ T. j. Dz. U. 2021, poz. 576

obowiązki w ten sposób, że powoduje to: 1) bezpośrednie i poważne zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego lub życia i zdrowia ludzi, 2) zagrożenie wywołania poważnej szkody majątkowej lub poważnych utrudnień w funkcjonowaniu sieci telekomunikacyjnych lub usług telekomunikacyjnych dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych, użytkowników końcowych lub podmiotów posiadających prawo do korzystania z częstotliwości - Prezes UKE podejmuje działania zmierzające do usunięcia zagrożeń. Działania te mogą w szczególności obejmować wydanie decyzji nakazującej podmiotowi kontrolowanemu podjęcie działań zmierzających do usunięcia zagrożenia, w tym decyzji nakazującej wstrzymanie wykonywania działalności telekomunikacyjnej. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Prezes UKE podejmuje działania, o których mowa w ust. 1, po uprzednim wezwaniu podmiotu kontrolowanego do usunięcia naruszeń lub udzielenia wyjaśnień. Ponadto, jak stanowi art. 204 ust. 1 PtU, w przypadku stwierdzenia, że urządzenie w rozumieniu przepisów o kompatybilności elektromagnetycznej, wytwarzające pole elektromagnetyczne powoduje szkodliwe zakłócenie pracy innego urządzenia spełniającego zasadnicze wymagania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o kompatybilności elektromagnetycznej, Prezes UKE może wydać decyzję o: 1) czasowym wstrzymaniu używania urządzenia wytwarzającego szkodliwe zaburzenia elektromagnetyczne; 2) zmianie sposobu używania urządzenia; 3) zastosowaniu środków technicznych prowadzących do eliminacji szkodliwego zakłócenia, na koszt podmiotu, któremu wydano decyzję; 4) czasowym zajęciu urządzenia w celu przeprowadzenia badań niezbędnych do ustalenia przyczyn wystąpienia szkodliwych zakłóceń. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Jak wynika z powyższej analizy, sankcje w przypadku eksploatacji instalacji powodującej zakłócenie elektromagnetyczne, mogą być bardzo dotkliwe dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Zagadnienie zakłóceń elektromagnetycznych generowanych przez stacje bazowe telefonii komórkowej jest bardzo istotne, z uwagi na rosnące zagęszczenie tych instalacji będące konsekwencją dostarczania coraz nowszych usług i technologii. Problem zakłóceń elektromagnetyczny zyskuje na istotności w gęstej zabudowie miejskiej i stanowi coraz częstszy przedmiot kontroli Prezesa UKE.

5.6.3. Zasady przeprowadzenia kontroli

Zasady prowadzenia kontroli przez wymienione wyżej organy zostały uregulowane w rozdziale 5 PpU. Przepisy szczególne regulujące status organów kontrolnych zawierają systemowe odesłania do stosowania przepisów rozdziału 5 PpU w przypadku wykonywania kontroli przedsiębiorców. Odesłanie takie stanowi art. 9a ust. 1ośU, art. 37 ust. 2 PisU, a także art. 200a PtU.

Jak stanowi art. 47 ust. 1 PpU, kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Wyjątkiem od tej reguły jest prowadzenie czynności kontrolnych w przypadku powzięcia przez organ uzasadnionego podejrzenia zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku. Przesłanki powyższe muszą wystąpić w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą⁴⁴⁸. Organowi kontrolnemu przysługuje również prawo odstąpienia od stosowania przepisu art. 47 ust. 1 PpU w przypadku, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu, wykonania decyzji albo postanowień nakazujących usunięcie naruszeń prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą⁴⁴⁹.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 PpU organ kontroli zawiadamia przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Natomiast, jak stanowi art. 48 ust. 2 PpU, kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W przypadku gdy kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia. Na wniosek przedsiębiorcy kontrola może również być wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, o czym stanowi art. 48 ust. 4 PpU. W przypadku kontroli sposobu eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej należy podkreślić przepis art. 48 ust. 5, zgodnie z którym, czynności kontrolne związane

⁴⁴⁸ Art. 47 ust. 2 pkt 1 lit. a – d PpU.

⁴⁴⁹ Art. 47 ust. 2 pkt 3 PpU.

z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin lub dokonywaniem pomiarów mogą być wykonywane przed upływem terminu 7 dni, o którym mowa w ust. 2.

Jak stanowi art. 49 ust. 1 PpU, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że odrębne przepisy przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli.

Zawiadomienie prowadzącego stację bazową telefonii komórkowej o zamiarze przeprowadzenia kontroli z uwzględnieniem wyżej przywołanych terminów pozwala przedsiębiorcy na przygotowanie bezpiecznego dostępu do urządzeń osobie prowadzącej czynności kontrolne na obiekcie. Urządzenia wchodzące w skład stacji bazowej zabezpieczone są przed dostępem osób trzecich. W przypadku gdy przedsiębiorca nie zostanie poinformowany odpowiednio wcześniej o prowadzonej kontroli, osoba ją wykonująca może nie mieć możliwości sprawdzenia jakie urządzenia wchodzą w skład kontrolowanej instalacji. Ponadto urządzenia te często zlokalizowane są na znacznej wysokości lub w pobliżu wysokich konstrukcji wsporczych, co może stanowić dodatkowe utrudnienie w prowadzeniu czynności kontrolnych, a nawet zagrożenie dla zdrowia i życia pracownika przeprowadzającego kontrolę. Zagrożenie takie może wynikać nie tylko z wykonywania pracy na wysokości, ale również w przypadku prowadzenia przez pracowników przedsiębiorcy prac instalacyjnych podczas prowadzenia kontroli bez odpowiedniego zawiadomienia, co może skutkować upadkiem z wysokości części instalowanych elementów lub narzędzi służących do wykonywania tych prac. Wejście na teren stacji bazowej telefonii komórkowej zawsze powinno wiązać się z zachowaniem ostrożności. Zgodnie z art. 50 ust. 1 PpU, czynności kontrolne wykonuje się w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Powyższy wymóg nie tylko pozwala przedsiębiorcy na obserwowanie sposobu prowadzenia kontroli przez pracownika organu, ale przede wszystkim umożliwia uniknięcie wskazanych wyżej zagrożeń poprzez odpowiednie przygotowanie przez pracownika przedsiębiorcy dostępu do kontrolowanej instalacji.

Obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy stanowi ogólną zasadę na gruncie PpU, jednakże, z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy, istotny pozostaje art. 48 ust. 11 pkt 8 PpU, który stanowi, iż w przypadku gdy kontrola jest przeprowadzana na podstawie

przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁵⁰ w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się. Ustawowe wyłączenie stosowania odpowiednich przepisów PpU, w przypadku kontroli prowadzonej w związku z eksploatacją stacji bazowej telefonii komórkowej, zawiera również art. 9a ust 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, który stanowi, iż do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się przepisów art. 47, art. 48, art. 50, art. 51, art. 54, art. 55 i art. 58 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców. Regulacja powyższa stanowi istotny element kontroli poziomów pól elektromagnetycznych prowadzonych jako kontrole interwencyjne, zainicjowane skargami społeczności lokalnych. W przypadku kontroli przeprowadzanych po uprzednim zawiadomieniu, pojawiały się zarzuty ze strony skarżących, że powiadomiony wcześniej prowadzący instalację zmodyfikował parametry pracy urządzeń nadawczo-odbiorczych, tak by uniknąć ewentualnych konsekwencji nieprawidłowości wykrytych podczas czynności kontrolnych. Możliwość przeprowadzenia kontroli bez uprzedniego powiadomienia prowadzącego instalację pozwala na uniknięcie powyższego zagrożenia.

Przepisu art. 50 ust. 1 PpU nie stosuje się, w szczególności, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 50 ust. 2 pkt 2 PpU), a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska (art. 50 ust. 2 pkt 4 PpU). Ostatnia przesłanka odstępstwa od zasady przeprowadzania kontroli w obecności przedsiębiorcy lub upoważnionego przez niego pracownika znajduje uzasadnienie w przypadku, gdy organ powziął uzasadnione podejrzenie, że eksploatacja stacji bazowej może powodować przekroczenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych. Sytuacje takie należą do rzadkości, niemniej mogą zaistnieć w przypadku, gdy już po rozpoczęciu eksploatacji stacji bazowej, w jej bezpośrednim sąsiedztwie, powstanie obiekt budowlany o wysokości zbliżonej do wysokości występowania pól elektromagnetycznych o wartościach granicznych. Dotyczy to m.in. dynamicznych procesów urbanizacyjnych, a w szczególności rozbudowy zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Warto w tym miejscu wskazać na art. 10b IośU, zgodnie z którym, w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczeń przeciwko

⁴⁵⁰ T. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 824 ze zm.

środowisku określonych w przepisach odrębnych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub upoważnieni inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą podjąć czynności polegające w szczególności na gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, nakładaniu grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenie określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, czy udzielaniu pouczeń, zwracaniu uwagi, ostrzeganiu lub stosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Katalog czynności przysługujących wymienionym wyżej organom zawarty został w art. 10b ust 2 pkt 1-8 IośU.

Jak stanowi art. 12 ust. 1 IośU, na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej, wydać na podstawie przepisów odrębnych decyzję administracyjną, wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej. Na gruncie przepisów IośU najbardziej dotkliwą sankcją dla prowadzącego stację bazową telefonii komórkowej jest wydanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzji w przedmiocie wstrzymania działalności w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska oraz wstrzymania oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska⁴⁵¹. Zgodnie z art. 12 ust. 5 decyzja powyższa podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Zgodnie z art. 53 PpU ustalenia kontroli zamieszcza się w protokole kontroli. W przypadku gdy w toku czynności kontrolnych zostaną ujawnione nieprawidłowości lub naruszenia obowiązujących przepisów, prowadzący kontrolę zamieszcza adnotację w protokole.

Maksymalny czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym określony został w art. 55 ust. 1 pkt 1-4 PpU, i z uwagi na fakt, iż żaden z operatorów telefonii komórkowej w Polsce nie jest mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą ani średnim przedsiębiorcą (art. 55 ust. 1 pkt 1-3 PpU), zastosowanie znajduje pkt 4 przywołanego przepisu, zgodnie z którym czas ten nie może przekroczyć 48 dni roboczych. Katalog wyłączeń powyższego ograniczenia zawiera art. 55 ust. 2 pkt 1-11, spośród których na wyróżnienie, ze względu na przedmiot niniejszej rozprawy, zasługuje pkt

⁴⁵¹ Przywołane uprawnienie przysługuje wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska na mocy art. 12 ust. 4 pkt 1 i 2 IośU.

3, który stanowi, że przepisu art. 55 ust. 1 PpU nie stosuje się, jeżeli przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.

Jak stanowi art. 59 ust. 1 PpU, przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58. Sprzeciw wymaga uzasadnienia. Zgodnie z art. 59 ust. 3 i 4, sprzeciw wnosi się na piśmie do organu kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy. O wniesieniu sprzeciwu przedsiębiorca zawiadamia kontrolującego na piśmie, a termin wniesienia sprzeciwu wynosi 3 dni robocze od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu.

Wniesienie sprzeciwu, o którym mowa wyżej, powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu oraz wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem (art. 59 ust. 5 pkt 1 i 2 PpU). Zgodnie z art. 59 ust. 7 organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych lub o ich kontynuowaniu. Na postanowienie to przysługuje przedsiębiorcy zażalenie w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia, a właściwy organ rozpatruje je w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia. Warto w tym miejscu wskazać na art. 59 ust. 14 PpU, zgodnie z którym, w przypadku przewlekłości czynności kontrolnych, po wydaniu postanowienia utrzymującego w mocy postanowienie będące przedmiotem powyższego zażalenia, przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli. Wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania czynności kontrolnych, a do skargi tej stosuje się odpowiednio przepisy PpsaU dotyczące skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, o czym stanowi art. 59 ust. 15 PpU.

Zapewnienie eksploatacji instalacji będących źródłem pól elektromagnetycznych zgodnej z wymaganiami prawa budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, ale przede wszystkim ochrony środowiska i bezpieczeństwa w zakresie kompatybilności elektromagnetycznej, jest jednym z najważniejszych obowiązków podmiotów świadczących usługi telekomunikacyjne oraz prowadzących instalacje. W związku z powyższym rola organów kontrolnych, które są właściwe w sprawach nadzoru w poszczególnych, wyżej omówionych aspektach działalności telekomunikacyjnej, przybiera na znaczeniu, szczególnie w związku z obserwowanym coraz szybszym rozwojem nowych technologii telekomunikacyjnych oraz z wciąż rosnącą liczbą instalacji telekomunikacyjnych

w otaczającej człowieka przestrzeni. Omówione wyżej rodzaje kontroli następnych należy uznać za skuteczną formę weryfikacji spełnienia wymagań dotyczących jakości środowiska, która w połączeniu z monitoringiem środowiska daje pewność co do przestrzegania przez prowadzących instalacje będące źródłem pól elektromagnetycznych obowiązku dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.

5.7. Podsumowanie

W niniejszym rozdziale poddano analizie zagadnienia dotyczące zakończenia procesu inwestycyjno-budowlanego oraz zasady przeprowadzania kontroli następnej po rozpoczęciu eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej. Kwestie te omówiono z uwzględnieniem zmian w obowiązujących przepisach, co pozwoliło na wykazanie tezy, że działania ustawodawcy zmierzają do upraszczania procesu inwestycyjno-budowlanego.

Możliwość rozpoczęcia eksploatacji stacji bazowej telefonii komórkowej jest uzależniona od uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub dokonania zgłoszenia zakończenia budowy, jak również zgłoszenia instalacji emitującej pola elektromagnetyczne oraz uzyskania pozwolenia radiowego. Podjęte rozważania pozwoliły wskazać, że obecna treść art. 122a ust 1 pkt 1 PośU wskazuje na brak obowiązku wykonywania pomiarów bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania, zwalnia prowadzącego instalację chcącego rozpocząć jej użytkowanie od konieczności wykonywania dwukrotnych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, co uprościło i skróciło ten etap inwestycji.

Do istotnych zmian mających na celu uproszczenie procesu rozpoczęcia eksploatacji stacji bazowej w warunkach panującej pandemii, należy zaliczyć wprowadzenie, na podstawie art. 122a ust. 1b PośU, możliwości odstąpienia od obowiązku wykonywania pomiarów w lokalach mieszkalnych w przypadku wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej stanu nadzwyczajnego, stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Rozwiązanie pozwoliło na kontynuację postępowań administracyjnych w sprawie zgłoszenia.

W rozdziale poruszone zostały również zasady przeprowadzania kontroli następnej po rozpoczęciu użytkowania stacji bazowej, na którą składa się badanie rozkładu poziomów pól elektromagnetycznych przeprowadzane zarówno przez inwestora jak i właściwe organy kontrolne. Przeanalizowano przesłanki inicjujące konieczność wykonania pomiarów przez prowadzącego instalację, a także zasady przeprowadzania kontroli przez organy takie jak Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Prezes

Urzędu Kontroli Elektronicznej. Analizie poddano przepisy regulujące tryb przeprowadzania kontroli ze szczególnym uwzględnieniem ustawy PpU.

Wykazano, że kontrola następcza przeprowadzana przez prowadzących instalację i organy kontrolne stanowi skuteczny sposób weryfikacji założeń projektowych przyjętych w początkowych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego stacji bazowej telefonii komórkowej, który pozwala na stwierdzenie, czy eksploatacja przedmiotowej instalacji nie powoduje przekroczeń dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, czy zapewnia dotrzymanie standardów środowiskowych, a przede wszystkim, czy nie stanowi zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi.

Zmiany wprowadzone w ustawie WuistU podyktowane były koniecznością ułatwienia rozwoju sieci i usług telekomunikacyjnych. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym, zakazy lub ograniczenia zamieszczane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, niejednokrotnie stanowiły istotną przesłankę negatywną dla lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Operatorzy telefonii komórkowej, w wyniku przydziału danej częstotliwości w koncesji, zobligowani są do zapewnienia dostarczenia użytkownikom określonych usług. Brak możliwości budowy urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej był istotną przeszkodą dla świadczenia usług telekomunikacyjnych przez operatorów zgodnie z posiadanymi koncesjami. Rozwój technologiczny wymaga zarówno budowania nowych obiektów jak również modernizacji istniejących, co było znacznie utrudnione w świetle obowiązujących w aktach prawa miejscowego ograniczeń. Z powyższych powodów ustawodawca zdecydował się, nowelizacją ustawy WuistU, wprowadzić zakaz ustanawiania w planach miejscowych zakazów lub rozwiązań uniemożliwiających lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Kwestie statusu stacji bazowych telefonii komórkowej jako inwestycji celu publicznego zostały rozwinięte w rozdziale trzecim niniejszej rozprawy, w tym miejscu wskazać należy, że w aktualnym stanie prawnym obiekty te zaliczane są do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. W wyniku analizy przeprowadzonej w rozdziałach poprzednich, wysunąć można wniosek, że ustawodawca, wprowadzając zmiany w przywołanych wyżej przepisach, zdecydował się na dalsze uproszczenie procesu inwestycyjno-budowlanego. Należy jednak zauważyć, że brak możliwości ustanawiania ograniczeń, o których mowa wyżej, stanowić może znaczne ograniczenie władztwa planistycznego gminy. Decentralizacja procesów dotyczących planowania przestrzennego i przekazanie w tym zakresie kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego miała na celu m.in. wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych w procesach dotyczących zagospodarowania terenów, na których zamieszkują. W wyniku

przeprowadzonych wyżej rozważań nasuwa się konkluzja, że tak daleka ingerencja w swobodę stanowienia aktów prawa miejscowego, stanowi nie tylko ograniczenie władztwa planistycznego gminy, ale również partycypacji podmiotów bezpośrednio zainteresowanych w procesach planistycznych prowadzonych na terenie gminy. W związku powyższym wyprowadzić należy wniosek *de lege ferenda*, o konieczności dalszych prac nad zmianami przepisów, zapewniających partycypację społeczną w procesach planistycznych.

Ustawodawca mając na celu dostosowanie regulacji krajowych do rozwiązań stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej wprowadził zmiany w przepisach rozporządzenia PmzoR oraz w rozporządzenia DpemR. Nowelizacje te skutkują usprawnieniem procesu inwestycyjno-budowlanego. Z drugiej strony, brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowych spowodował ograniczenie kontroli uprzedniej, polegającej, w uprzednio obowiązującym stanie prawnym, na weryfikacji założeń projektowych pod kątem potencjalnego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania stacji bazowych na środowisko wiązało się niejednokrotnie z odsunięciem w czasie realizacji zamierzenia budowlanego. Powodem tego były najczęściej toczące się postępowania odwoławcze oraz skargowe. Z punktu widzenia inwestora, wprowadzone zmiany w rozporządzeniu PmzoR, stanowią niewątpliwie krok w pożądanym kierunku. Należy jednak zauważyć, że ograniczenie kontroli administracyjnej nad realizacją tych obiektów nie spotkało się z aprobatą organizacji ekologicznych oraz części społeczności lokalnych. Mimo postępu badań nad oddziaływaniem pól elektromagnetycznych na organizmy żywe, które nie wskazują na zagrożenie dla zdrowia ludności ze strony stacji bazowych, nieufność społeczeństwa nie maleje, a nowelizacje przepisów, ograniczające możliwość weryfikacji stosowanych rozwiązań powodują, że kontrowersje związane z tym zagadnieniem nie znikają. Sytuacja ta spowodowana jest faktem, że członkowie społeczności lokalnych, protestujących przeciwko lokalizacji stacji bazowej w ich sąsiedztwie, zamiast uzyskać rzetelną odpowiedź na nurtujące ich pytania, za pośrednictwem dokumentacji załączanej w ramach uprzednio obowiązującej procedury oceny oddziaływania na środowisko, zostają postawieni przed faktem dokonany w postaci rozpoczęcia robót budowlanych.

Ograniczenie kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę jest, w głównej mierze, efektem nowelizacji dwóch aktów prawnych: PmzoR oraz DpemR. Brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, wynikający ze zmian w PmzoR, spowodował, że stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę są jedynie inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości

znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Wynika to z brzmienia art. 28 ust. 2 i 3 PbU w związku z brakiem przesłanki wskazanej w art. 28 ust. 4 PbU. Natomiast zmiana rozporządzenia DpemR ma bezpośredni wpływ na wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu. Powszechnie stosowaną, przez organy architektoniczno-budowlane, praktyką jest uznawanie za strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości, nad którymi znajdują się pola elektromagnetyczne o wartościach równych lub wyższych od dopuszczalnych. Zmiana rozporządzenia DpemR polegała na podwyższeniu dopuszczalnych wartości pól elektromagnetycznych w środowisku, czego efektem było zmniejszenie zasięgów stref o wartościach równych lub wyższych od dopuszczalnych. W aktualnym stanie prawnym niejednokrotnie obszary oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowej nie wychodzą poza granice nieruchomości, na których są zlokalizowane, mimo, że moce urządzeń nadawczych nie uległy zmniejszeniu, a niejednokrotnie nawet wzrosły. Świadomość ta, w połączeniu z brakiem kontroli administracyjnej w postępowaniach w sprawach planowanych przedsięwzięć, stanowi kolejne źródło niepokoju i impuls do protestów społeczności lokalnych przeciwko lokalizacji tego typu obiektów w ich sąsiedztwie. W związku z powyższym, o ile z punktu widzenia potencjalnego inwestora przywołane wyżej zmiany poczytywać należy jako pozytywne, to jednak stanowią one znaczące ograniczenie uczestnictwa władających nieruchomościami sąsiednimi w postępowaniach, których wynikiem mogą być zainteresowani.

W wyniku analizy zmian przepisów regulujących proces planowania, lokalizacji i budowy stacji bazowych telefonii komórkowej, przeprowadzonej w niniejszej rozprawie, wyprowadzić należy wniosek, że ustawodawca zdecydował się przenieść ciężar weryfikacji sposobu realizacji tych obiektów z kontroli uprzedniej, polegającej na weryfikacji założeń projektowych w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, na rzecz kontroli następczej. W świetle tak dalece idącej liberalizacji regulacji dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego, na znaczeniu zyskują przepisy stosowane przy kontroli dotrzymania standardów środowiskowych i bezpieczeństwa ludzi. Jak już wyżej wykazano, obowiązek sprawdzania poziomów pól elektromagnetycznych spoczywa przede wszystkim na prowadzącym instalację, ale również na właściwych organach kontrolnych takich jak wojewódzki inspektor ochrony środowiska, czy państwowa inspekcja sanitarna. Zasady przeprowadzania kontroli, na gruncie przepisów ustawy PpU, IośU oraz PisU pozwalają na skuteczną realizację zadań przez te instytucje. Również metody przeprowadzania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych określone w rozporządzeniu w sprawie

sposobów sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, stanowią wystarczającą podstawę dla określenia poziomu narażenia zdrowia ludności na negatywne oddziaływania urządzeń nadawczych stacji bazowej stosowanych dotychczas. Mimo to, pamiętając o ciągle trwającym rozwoju technologii telekomunikacyjnych, należy zastanowić się, czy regulacje te będą równie efektywne w przypadku nowych rozwiązań stosowanych w celu dostarczenia kolejnych usług. Skuteczność metod wykonywania pomiarów określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu, potwierdziła się dla anten pasywnych, ze stałą wiązką promieniowania. Najnowsza zaimplementowana na stacjach bazowych technologia, określona mianem 5G, w początkowej fazie eksploatacji pracować będzie na zasadach zbliżonych do dotychczas stosowanych. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że istotą anten aktywnych, za pomocą których ta usługa jest realizowana, jest wykorzystanie ruchomych wiązek promieniowania. Każda antena posiada kilka takich wiązek, które docelowo mają pracować niezależnie, podążając za terminalami końcowymi użytkowników. Aktualnie przyjęta metodyka wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych nie jest w pełni zadowalającym narzędziem do weryfikacji wpływu tak pracujących anten na rozkład pól elektromagnetycznych wokół nich. Sytuacja ta wynika z faktu, iż aktualnie nie opracowano algorytmu pozwalającego na przewidywanie w jaki sposób będą przemieszczały się te wiązki w przestrzeni, ani w jaki sposób będzie dokonywany rozdział mocy na poszczególne wiązki wewnątrz anteny. W związku z powyższym należy wyprowadzić wniosek *de lege ferenda* o możliwe jak najszybsze procedowanie prac mających na celu dostosowanie aktualnie obowiązujących przepisów do przyszłych wyzwań jakie przyniesie rozwój technologiczny. W szczególności pracami tymi powinny zostać objęte regulacje dotyczące metod wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wokół instalacji wykorzystujących anteny aktywne.

6. Zakończenie.

Proces inwestycyjno-budowlany, w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej, w świetle obowiązujących przepisów, jest zagadnieniem złożonym. Z tego powodu nie powstała dotąd, na gruncie nauk prawnych, publikacja omawiająca kompleksowo poszczególne jego etapy. W niniejszej pracy w sposób wyczerpujący dokonano oceny administracyjnoprawnych aspektów związanych z planowaniem, lokalizacją, budową oraz eksploatacją stacji bazowych telefonii komórkowej.

W pierwszym rozdziale analizie poddano pojęcie przedsięwzięcia i procesu inwestycyjnego, omówiono także konstytucyjne podstawy ochrony środowiska i ludności przed polami elektromagnetycznymi jak również główne zasady prawa ochrony środowiska. Z uwagi na fakt, że omawiane w niniejszej pracy regulacje prawne odnoszą się do terminów technicznych, w rozdziale pierwszym koniecznym było zbudowanie niezbędnej siatki pojęciowej, a także usystematyzowanie i wyjaśnienie podstawowych zagadnień z dziedziny fizyki i telekomunikacji, co pozwala na pełniejsze zrozumienie oddziaływania stacji bazowych na środowisko.

Kolejnym etapem, po fazie projektowej, jest ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, stąd drugi rozdział poświęcony został omówieniu regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Mimo, iż stacje bazowe telefonii komórkowej stanowią stały element infrastruktury technicznej od kilkudziesięciu lat, inwestycje te wciąż wywołują sporo emocji i kontrowersji ze względu na obawy społeczności lokalnych o ich szkodliwe oddziaływanie, przy czym podjęte rozważania doprowadziły do wniosku, że sprzeciw społeczności lokalnej nie ma wpływu na możliwość realizacji tego typu inwestycji. Równocześnie przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, w świetle przepisów regulujących kolejne etapy procesu inwestycyjno-budowlanego stacji bazowych telefonii komórkowej, pozwalają na jego uproszczenie i przyspieszenie, nie naruszając jednocześnie zasad bezpieczeństwa ekologicznego, zrównoważonego rozwoju, przezorności, czy zasady prewencji. Co więcej, rozważania poczynione w rozdziale drugim ukazują również dążenie ustawodawcy do dostosowania przepisów krajowych do regulacji prawa unijnego, co przejawia się między innymi w braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania stacji bazowych telefonii komórkowych na środowisko oraz w złagodzeniu przepisów określających dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych.

W rozdziale trzecim analizie poddano zasady lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Zagadnienie powyższe omówione zostało przede wszystkim na gruncie ustawy PzpU jak również ustawy GnU. Podjęte rozważania doprowadziły do wniosku, że stacja bazowa telefonii komórkowej stanowi inwestycję celu publicznego, co powoduje, że uzyskuje ona uprzywilejowany charakter w ramach postępowań lokalizacyjnych. Omówiony został status miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również kluczowe, z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy, zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uznanie stacji bazowych telefonii komórkowej za inwestycje celu publicznego oraz zakaz ustanawiania ograniczeń w lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego skutkuje ograniczeniem władztwa planistycznego gminy. Analiza przywołanych wyżej regulacji prowadzi do wniosku, że partycypacja społeczna w procesach planistycznych jest dalece ograniczona, a możliwość kontroli tych postępowań na drodze administracyjnej jest znacznie utrudniona. Należy zatem postulować o dalsze nowelizacje obowiązujących przepisów, mające na celu wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych poprzez wypracowanie skuteczniejszych narzędzi kontroli nad procesami stanowienia prawa miejscowego.

Rozdział czwarty poświęcony został zagadnieniom dotyczącym realizacji stacji bazowej jako zamierzenia budowlanego. Omówione zostało postępowanie administracyjne prowadzone przed przystąpieniem do prac budowlanych. Na gruncie przepisów PbU dokonano podziału stacji bazowych telefonii komórkowej na obiekty realizowane na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych oraz takie, które mogą być realizowane bez pozwolenia na budowę jak i bez zgłoszenia robót budowlanych. Dokonano analizy takich pojęć jak budowa, rozbudowa oraz instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych. Poddano również analizie status takich obiektów jak przenośne wolno stojące maszty antenowe, służące do obsługi wydarzeń incydentalnych.

Analiza nowelizacji przepisów szczególnych wykazała, iż w świetle zmian przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, skutkujących zmniejszeniem zasięgów ponadnormatywnych poziomów tych pól, jak również odstąpienia od konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania stacji bazowych na środowisko, można uznać, że doszło do ograniczenia partycypacji społeczności lokalnych w postępowaniach dotyczących budowy tych obiektów, czego konsekwencją jest ograniczenie możliwości kontroli tych postępowań na drodze administracyjnej. Mimo to zmiany te należy postrzegać pozytywnie. W ich wyniku nie wzrasta zagrożenie negatywnym

oddziaływaniem na środowisko i zdrowie ludności, gdyż te zagadnienia podlegają kontroli na dalszym etapie eksploatacji instalacji. Zmiany te pozwalają na przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego poprzez oddalenie groźby przeciągania go w wyniku postępowań odwoławczych.

W rozdziale piątym analizie poddano regulacje dotyczące zakończenia budowy stacji bazowej telefonii komórkowej oraz kontroli następczej ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Omówiono zasady, na których prowadzący instalację może rozpocząć i prowadzić jej eksploatację. Do wymogów warunkujących możliwość przystąpienia do użytkowania stacji bazowej zaliczyć należy przede wszystkim uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego na gruncie przepisów ustawy PbU. Przedstawione zostały przesłanki do ubiegania się o pozwolenie na użytkowanie oraz tryb postępowania w tym zakresie, w szczególności z uwzględnieniem wymogu załączenia wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych. Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że zmiany w art. 122a ust. 1 pkt 1 PośU przyczyniły się do uproszczenia procesu rozpoczęcia użytkowania stacji bazowej, gdyż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie zachodzi już wymóg wykonywania dwukrotnie pomiarów, przed jak i po rozpoczęciu użytkowania.

Analiza zmian przepisów regulujących powyższe kwestie prowadzi do wniosku, że pozwolenie na emitowanie pól elektromagnetycznych nie stanowiło elementu gwarantującego realizację celu jakim jest ochrona środowiska i zdrowia ludności przed szkodliwym wpływem pól elektromagnetycznych. Instytucja ta stanowiła jedynie fiskalne obciążenie prowadzących instalację. Obecnie obowiązujące rozwiązania uznać należy za bardziej proinwestycyjną formę nadzoru organów ochrony środowiska nad procesem przystąpienia do rozpoczęcia użytkowania stacji bazowych telefonii komórkowej. Pozwalają na weryfikację parametrów pracy instalacji, do użytkowania których przystępują podmioty je prowadzące, nie powodując jednak nadmiernych opóźnień w rozpoczęciu ich eksploatacji, jak również nie stanowią obciążenia fiskalnego.

W rozdziale piątym podjęto również rozważania dotyczące zasad przeprowadzania kontroli następczej po rozpoczęciu użytkowania stacji bazowej, co dotyczy przede wszystkim badania wartości i rozkładu pól elektromagnetycznych wokół instalacji. Obowiązek przeprowadzenia takich badań spoczywa przede wszystkim na prowadzącym instalację. Zgodnie z brzmieniem art. 122a ust. 1 PośU prowadzący instalację zobowiązany jest do przeprowadzenia pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wokół instalacji przed rozpoczęciem użytkowania, każdorazowo w przypadku zmian w instalacji mogących

spowodować zmiany w rozkładzie pól elektromagnetycznych, a także w przypadku zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości wokół instalacji, skutkujących zmianami w występowaniu miejsc dostępnych dla ludności – na wniosek właściciela lub zarządcy takiej nieruchomości. Ta ostatnia przesłanka dodana została w wyniku kolejnych nowelizacji przepisów ustawy PośU i należy ją postrzegać pozytywnie ze względu na zwiększenie możliwości kontroli dotrzymania standardów środowiskowych przez prowadzącego instalację, w obliczu dynamicznych procesów urbanizacyjnych.

W świetle analizy zmian przepisów dotyczących planowania, lokalizacji, budowy oraz eksploatacji stacji bazowych telefonii komórkowej, dokonanej w niniejszej rozprawie, uznać należy, iż ustawodawca uznał za konieczną liberalizację regulacji obowiązujących w powyższym zakresie. Postęp badań prowadzonych nad oddziaływaniem instalacji emitujących pola elektromagnetyczne na środowisko pozwala na pogłębienie wiedzy na ten temat, co stanowi impuls dla organów stanowiących prawo do dostosowywania stanu prawnego do stopnia rozwoju technologicznego planowanych przedsięwzięć. Należy uznać, że zmiany te stanowią uproszczenie procedur związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym, umożliwiając jednocześnie rozwój gospodarczy zgodnie z zasadą bezpieczeństwa ekologicznego, zasadą prewencji, czy zasadą zrównoważonego rozwoju.