

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

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

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 pracy 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

¹ Z punktu widzenia merytorycznego podejścia do zagadnień dotyczących szeroko rozumianych stacji bazowych telefonii komórkowej na uwagę zasługują w szczególności: G. Barej, S. Żmudzin, *Gospodarowanie częstotliwościami*, w: M. Rogalski (red.), *Prawo telekomunikacyjne*, Warszawa 2011; P. Bieńkowski, *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: J. Jendroška (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, art. 180; T. Grossmann, *Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005, Nr 9, s. 81; K. Gruszecki, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 152; J. Jerzmański, w: J. Jendroška (red.), *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, art. 234; A. Kosieradzka-Federczyk, *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*, Sam.Teryt. 2020, Nr 5; K. Smoliński, *Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*, Casus 2019, Nr 94; K. Wesółowski, *Systemy komunikacji ruchomej*, Warszawa 2003.

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 implementacji technologii najnowszej generacji, potocznie określanej mianem 5G, oraz z uwagi na dynamiczne zmiany przepisów szczególnych dotyczących instalacji telekomunikacyjnych kompleksowe 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 objekty 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 rozważaniami 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 równoległe 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 zeshly* 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 praca. Tematyka jest wieloaspektowa i rozczłonkowana, 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 sprostą 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 ba-

² Artykuł 63 ust. 1 w zw. z art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.).

zowe 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 pracy. 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 UE. Omówione zostaną również zasady ogólne prawa ochrony środowiska zawarte zarówno w Konstytucji RP, jak i pozostałych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

W rozdziale II 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 Kędzierski*⁴, 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.

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 z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵. 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 pracy zastosowanie

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.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.

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 postępowañ 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 postępowañ.

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 nadażyć 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 pracy obejmuje stan prawny aktualny do dnia 31.8.2025 r.

Poznań, 31.8.2025 r.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl