



LLU-4101-008/2014
Nr ewid. 6/2015/P/14/092/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE
ZWIĄZANE Z BUDOWĄ I FUNKCJONOWANIEM
STACJI BAZOWYCH TELEFONII KOMÓRKOWEJ**

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

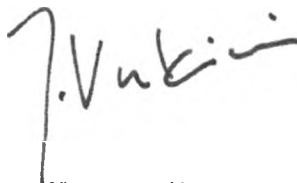
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie:

Edward Lis



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 30.X. 2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Temat kontroli	6
1.2. Cel, zakres i okres objęty kontrolą	6
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Prawidłowość lokalizacji SBTk zgodnie z zapisami warunków z zakresu zagospodarowania przestrzennego	12
3.2. Wydawanie pozwoleń na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTk.....	13
3.3. Przestrzeganie przez organy miasta przepisów prawa, procedur i wymagań ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTk	20
4. INFORMACJE DODATKOWE	30
4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	30
5. ZAŁĄCZNIKI.....	32

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć¹

DŚU	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.
EIRP	równoważna moc promieniowana izotropowo ¹ .
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
PEM	promieniowanie elektromagnetyczne ² .
Poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.	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. Nr 192, poz. 1883)
rozporządzenie RM z 9.11.2004 r.	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. Nr 257, poz. 2573) – uchylone z dniem 15.11. 2010 r.
rozporządzenie MI z 26.10.2005 r.	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie. (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.)
rozporządzenie RM z 21.08.2007 r.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniające 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. (Dz. U. Nr 158, poz. 1105)
rozporządzenie RM z 9.11.2010 r.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.)

¹ (z ang. EIRP) – moc, jaką musiałaby wypromieniować antena izotropowa (teoretyczna antena o zerowych wymiarach, która emituje fale elektromagnetyczne bez strat, jednakowo w każdym kierunku przestrzeni), aby otrzymać taki poziom sygnału w odbiorniku, jaki wystąpiłby przy użyciu do nadawania badanej anteny kierunkowej na kierunku jej maksymalnego promieniowania.

² Emisja energii elektromagnetycznej w postaci pól elektromagnetycznych, wywołana zmianami rozkładów ładunków elektrycznych w układach materialnych. Zalicza się tu fale elektromagnetyczne o długościach większych niż 10–8 metra, w zakresie których znajduje się dolna część widma promieniowania nadfioletowego, światło widzialne, promieniowanie podczerwone, jak również mające największe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska – mikrofały, fale radiowe oraz fale o długościach kilku tysięcy kilometrów, towarzyszące istnieniu ładunków elektrycznych w przewodach linii elektroenergetycznych.

**rozporządzenie MŚ
z 2.07.2010 r.** rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie
rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia.
(Dz. U. Nr 130, poz. 880)

SBTK stacja bazowa telefonii komórkowej.

uiooś 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.
(Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)

upizp ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym.
(Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)

1.1 Temat kontroli

Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej – kontrola planowa, niekoordynowana (nr P/14/092).

1.2 Cel, zakres i okres objęty kontrolą

Celem kontroli była ocena postępowań administracyjnych dotyczących lokalizacji, budowy, rozbudowy i instalacji urządzeń SBTK oraz zachowania standardów ochrony środowiska związanych z emisją promieniowania elektromagnetycznego.

Kontrolę przeprowadzono w trzech urządzeniach miast na prawach powiatu: Urzędzie Miasta Krakowa, Urzędzie Miasta Lublina i Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Kontrole we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³ (dalej: ustawa o NIK), z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności. Zbadano:

- 1) prawidłowość lokalizacji SBTK zgodnie z zapisami warunków z zakresu zagospodarowania przestrzennego,
- 2) wydawanie pozwoleń na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTK,
- 3) przestrzeganie przez organy miasta przepisów prawa, procedur i wymagań ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTK.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od maja do grudnia 2014 r. Kontrolą objęto lata 2009–2014 (do czasu zakończenia badań w kontrolowanej jednostce). Zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2009 r. obejmowano prowadzonymi badaniami, gdy było to niezbędne dla rzetelnego wyjaśnienia kontrolowanych zagadnień.

1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w związku z wnioskiem⁴ Posła do Parlamentu Europejskiego o przeprowadzenie kontroli w zakresie budowy i eksploatacji SBTK, zlokalizowanych na dwóch osiedlach mieszkaniowych – w Warszawie i Krakowie. Jak wynikało z ww. pisma Pana Posła, mieszkańcy obu osiedli zwracali uwagę na bardzo podobne problemy – w przypadku Warszawy zarzucali nierzetelność i stronniczość podmiotów uczestniczących w wydawaniu pozwoleń, na podstawie których wybudowano SBTK, a w przypadku Krakowa dodatkowo twierdzili, że operatorzy działali całkowicie nielegalnie na każdym etapie budowy i eksploatacji tych stacji. Poza tym, mieszkańcy wyrażali obawę o swoje zdrowie w związku z wieloletnią ekspozycją na ciągłe i niezależne od ich woli promieniowanie elektromagnetyczne, pochodzące z licznych anten SBTK, zlokalizowanych w bardzo niewielkiej odległości od miejsc zamieszkania.

Ponadto z licznych prasowych i internetowych publikacji wynika, że mieszkańcy, zwłaszcza dużych aglomeracji miejskich, długotrwale przebywający w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK skarżą się na pogorszenie stanu zdrowia, które jednoznacznie kojarzą z instalacją i uruchomieniem tych urządzeń w pobliżu miejsc zamieszkania lub pracy, co może wiązać się z przekroczeniem standardów

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁴ Pismo z 13.02.2013 r., znak: 664/02/13/JW.

ochrony środowiska związanych z emisją pola elektromagnetycznego. Mieszkańcy negatywnie opisują również działania organów publicznych w zakresie lokalizacji tych obiektów budowlanych oraz prowadzenia postępowań związanych z ich budową. Oddolne protesty obywatelskie przeciwko lokalizowaniu SBTK, szczególnie w gęstej zabudowie mieszkaniowej, bywają bardzo stanowcze – dochodzi do blokad ulic i placów budowy, a nawet do konfrontacji z Policją⁵. Konsekwencją tych protestów było m.in. wznawianie lub wszczynanie postępowań administracyjnych i sądowych. Strona społeczna w odwołaniach zarzucała lokalnym urzędnikom łamanie przepisów Poś, Prawa budowlanego oraz Kpa.

Poza tym, przeprowadzona w 2013 r. przez Delegaturę NIK w Lublinie w Starostwie Powiatowym w Łęcznej, kontrola doraźna rozpoznawcza nr R/13/007/LLU „*Prawidłowość postępowań administracyjnych związanych z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w latach 2005–2013 (do 31 maja)*”, wykazała nieprawidłowość polegającą na zatwierdzaniu niekompletnych projektów budowlanych w wydanych pozwoleniach na budowę SBTK. Brakowało w nich opracowań branży telekomunikacyjnej, zawierających analizy zachowania standardu ochrony środowiska w zakresie PEM.

⁵ M.in. w: Lublinie, podczas budowy SBTK: na os. Poręba w 2007 r. i przy ul. Sierpińskiego w marcu 2014 r., Krakowie i okolicznych miejscowościach w latach 2011–2012.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, skontrolowane jednostki nie realizowały skutecznie i rzetelnie zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów ochrony środowiska w procesie powstawania i funkcjonowania SBTk. Spowodowane to było niedookreślonymi i niejednoznacznymi przepisami prawa. Wykładnia przepisów Prawa budowlanego w kluczowej kwestii, tj. konieczności uzyskania pozwolenia na budowę dla SBTk, dokonywana przez sądy administracyjne była niejednokrotnie odmienna od ich interpretacji przyjmowanej przez wojewodów i organy nadzoru budowlanego. Obowiązujące regulacje nie zapewniały też właściwym organom instrumentów prawnych pozwalających na rzetelną ocenę wpływu zwiększania mocy istniejących SBTk na możliwość zagospodarowania i korzystania z terenów sąsiednich. Tymczasem, w ocenie NIK, tego typu instrumenty są szczególnie istotne w sytuacji dynamicznego wzrostu liczby i mocy SBTk oraz braku jednoznacznych wyników badań w zakresie skutków biologicznego oddziaływania na ludzi pól elektromagnetycznych, emitowanych przez SBTk.

W obszarze działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała następujące problemy i nieprawidłowości:

1. Skontrolowane organy administracji architektoniczno-budowlanej dopuszczały kwalifikowanie realizacji SBTk, jako przedsięwzięć podlegających procedurze uproszczonej, tj. zgłoszeniu zamiaru wykonania robót budowlanych, co było niezgodne z przepisami Prawa budowlanego. Zdaniem NIK, roboty te wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę, co znajduje oparcie w części orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶. Niejednolita przed 2013 r. wykładnia przepisów Prawa budowlanego przez sądy administracyjne, jak i dopuszczanie przez organy administracji publicznej (wojewodów i organy nadzoru budowlanego) stosowania wobec SBTk tej uproszczonej procedury⁷, utrudniała skontrolowanym jednostkom właściwe wykonywanie ustawowych zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej. [str. 13–17]

Kontrola NIK wykazała również, że organy niejednolicie stosowały przepisy Prawa budowlanego w zakresie obowiązków inwestora na etapie poprzedzającym budowę SBTk. Pomimo niejasności przepisów w ww. zakresie, dobrą praktyką wypracowaną przez Urząd Miasta Krakowa było konsekwentne wymaganie od inwestorów (od 2013 r.), na etapie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, przedkładania graficznego rozkładu pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych, służącego analizie oddziaływania SBTk na sąsiednie nieruchomości. [str. 19–20]

NIK zauważa, że niejasne przepisy prawa w ww. zakresie sprzyjają dowolności postępowania organów, a tym samym zwiększają ryzyko powstawania mechanizmów korupcyjnych.

2. Jednostki objęte kontrolą badały obszar oddziaływania na sąsiednie nieruchomości jedynie nowo powstających SBTk. Takich analiz nie przeprowadzały zaś w sytuacji znacznego zwiększania mocy zainstalowanych anten (nawet o ponad 800 %) oraz ich liczby. Tego rodzaju modyfikacje SBTk powodowały zaś zwiększenie zasięgu oddziaływania pól elektromagnetycznych na otoczenie.

⁶ Wyroki NSA: z dnia 25.11.2008 r. sygn. akt II OSK 1458/07, z dnia 27.09.2012 r. sygn. akt II OSK 1013/11, z dnia 11.04.2013 r. sygn. akt II OSK 2400/11, z dnia 29.07.2014 r. sygn. akt II OSK 371/13. Wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 23.07.2014 r. sygn. akt II SA Gd 329/14 oraz we Wrocławiu z dnia 05.08.2014 r. sygn. akt II SA/Wr 396/14. Wyroki te zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁷ M.in. stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wyrażone w piśmie z 13.01.2012 r. nr DPR/INN/022/23/2012, skierowanym do wszystkich wojewodów oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

Inwestorzy, przyjmując korzystną dla siebie interpretację art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, nie inicjowali w takich przypadkach kolejnych postępowań przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. W rezultacie, z uwagi na niejasne regulacje prawne, wyłączona była weryfikacja, czy SBTk o zwiększającej się mocy wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a tym samym spowoduje nadmierne ograniczenie praw do tych nieruchomości, w związku ze znacznym wzrostem PEM w miejscach dostępnych dla ludzi. [str. 17–19]

3. Organy administracji architektoniczno-budowlanej w ogóle nie badały oddziaływania SBTk na sąsiednie nieruchomości (tj. wpływu na możliwość ich przyszłego zagospodarowania) w sytuacjach, gdy budowę SBTk kwalifikowano jako instalowanie urządzenia o wysokości nieprzekraczającej trzech metrów. Wynikało to z traktowania ich, w świetle art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Prawa budowlanego, przez inwestorów, organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, jako niewymagających ani pozwolenia na budowę, ani nawet zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych.

NIK zwraca przy tym uwagę, że SBTk nie była traktowana jako budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową, co umożliwiało inwestorom dokonywanie „sztucznego” podziału jej budowy na wykonanie konstrukcji wsporczej na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, a następnie zamontowanie wyposażenia stacji jako odrębnych elementów o wysokości poniżej trzech metrów każdy, bez przeprowadzenia postępowania administracyjnego. [str. 20]

W obszarze działalności organów ochrony środowiska Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała następujące problemy i nieprawidłowości:

1. W kontrolowanym okresie nie przeprowadzano postępowań w sprawie oceny oddziaływania SBTk na środowisko, zmierzających do wydania DŚU. Nie analizowano więc m.in. wpływu przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi. Brak tych postępowań wynikał ze znacznego uproszczenia systemu kwalifikacji SBTk do tego rodzaju ocen, określonego w przepisach prawa obowiązujących od 2007 r. Wprowadzony wówczas system pomija rzeczywisty, przestrzenny rozkład pól elektromagnetycznych emitowanych ze stacji. Analiza miejsc dostępnych dla ludności dokonywana jest zaś wyłącznie w osi głównej wiązki promieniowania pojedynczej anteny. Model ten nie uwzględnia wiązek promieniowania innych anten danej SBTk, zainstalowanych na tych samych lub zbliżonych kierunkach. Tak uproszczony model kwalifikowania SBTk do przeprowadzania ocen ich oddziaływania na środowisko prowadził także do pozbawienia społeczeństwa (w tym nawet bezpośrednich sąsiadów) dostępu do informacji o planowanej budowie SBTk i jej wpływie na otoczenie.

Kwestia istnienia, bądź braku, przesłanek decydujących o konieczności uzyskania DŚU dla budowy SBTk według uproszczonego modelu (wprowadzonego w 2007 r.) była przedmiotem analizy organów w oparciu o dokumenty przedłożone przez inwestorów jedynie na etapie poprzedzającym budowę stacji. Tego rodzaju weryfikacji organy nie przeprowadzały już na etapie funkcjonowania SBTk, w sytuacji wielokrotnego i znacznego zwiększania przez operatorów w późniejszym okresie ich mocy. Operatorzy nie dokumentowali bowiem dokonanej przez siebie kwalifikacji środowiskowej przedsięwzięcia, lecz w zgłoszeniach instalacji wytwarzających pole elektromagnetyczne⁸, przedkładanych organom ochrony środowiska, składali jedynie oświadczenie o braku konieczności uzyskania DŚU. [str. 20–26]

⁸ O których mowa w art. 152 Poś. Zgłoszenie instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne wprowadzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879).

2. Zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, przedkładane przez operatorów skontrolowanym organom, nie stanowiły skutecznego instrumentu prawnego służącego identyfikacji i zapobieganiu zagrożeniom dla środowiska, wynikającym z funkcjonowania SBTK. Skontrolowane organy od momentu wprowadzenia zgłoszeń środowiskowych (od 2011 r.) nie wniosły sprzeciwu do żadnego z nich. Tymczasem kontrola NIK ujawniła liczne przypadki braków w wynikach pomiarów pól elektromagnetycznych, załączanych przez operatorów do tych zgłoszeń. Braki te zostały potwierdzone (dla wybranych lokalizacji) przez biegłego w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym⁹, a polegały na nieuwzględnieniu w sprawozdaniach pomiarów w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK. Ponadto w niektórych przypadkach, pomiarów nie wykonywano w miejscach dostępnych dla ludzi, w których poprzednio stwierdzono natężenie promieniowania elektromagnetycznego o poziomie zbliżonym do dopuszczalnego. Nie spełniało to wymogów metodologii pomiarów określonej w przepisach rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Organy ochrony środowiska nie żądały uzupełnienia, skorygowania, ani w inny sposób nie zwracały uwagi operatorom na wady przedstawianych wyników pomiarów. Spowodowane to było głównie wątpliwościami organów, co do możliwości podważania wyników pomiarów wykonanych przez laboratoria akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji (dalej „PCA”), jak i niedookreślonymi w przepisach prawa przesłankami wnoszenia sprzeciwów w takich przypadkach. Ponadto, brakowało jednoznacznej regulacji w zakresie obowiązku załączania do zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne wyników pomiarów pól elektromagnetycznych, w tym formy i układu ich prezentacji. W ocenie NIK, w obecnym stanie prawnym, przedkładane przez operatorów wraz ze zgłoszeniami sprawozdania pomiarowe stanowią jedyne dokumenty, na podstawie których organ może dokonać oceny dotrzymania standardów jakości środowiska, a tym samym określenia realnego narażenia ludzi na promieniowanie elektromagnetyczne. [str. 26–29]

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Mając na uwadze przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli:

1) w związku z koniecznością:

- wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych przepisów, co do zakresu obowiązków inwestora przed organem administracji architektoniczno-budowlanej na etapie poprzedzającym budowę i rozbudowę SBTK;
- zapewnienia przeprowadzania oceny w zakresie poszerzającego się obszaru oddziaływania SBTK (w związku ze zwiększeniem liczby anten lub mocy anten¹⁰), mogącego wpływać na możliwość zagospodarowania terenów sąsiednich;
- wyeliminowania możliwości powstawania SBTK bez weryfikacji zamierzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (SBTK traktowane jako urządzenia o wysokości nieprzekraczającej trzech metrów);

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu dookreślenie przepisów Prawa budowlanego w sposób jednoznacznie wskazujący na to, czy budowę oraz rozbudowę SBTK należy prowadzić

⁹ Opinia z 18 listopada 2014 r. Wojskowej Akademii Technicznej, powołanej przez NIK na biegłego.

¹⁰ W zakresie zachowania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (gęstość mocy – 0,1 W/m², elektryczna składowa – 7 V/m) określonych rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r.

na podstawie pozwolenia na budowę, czy zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, z jednoczesnym zapewnieniem:

- przeprowadzenia oceny przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, powstającego lub poszerzającego się obszaru oddziaływania SBTk, mogącego negatywnie wpływać na możliwość zagospodarowania terenu w otoczeniu stacji;
 - wyeliminowania możliwości powstawania SBTk, jako urządzeń o wysokości do trzech metrów, bez przeprowadzania oceny oddziaływania na możliwość zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu stacji;
- 2) w związku z potrzebą obliczania, przy dokonywaniu kwalifikacji SBTk w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, odległości od anten do miejsc dostępnych dla ludności, w odniesieniu do równoważnej mocy promieniowanej izotropowo wyznaczonej dla „układu antenowego” pracującego na tym samym lub zbliżonym azymucie”, **Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie doprecyzowania uregulowań rozporządzenia RM z 9.11.2010 r. poprzez określenie, że sformułowanie „pojedyncza antena” należy rozumieć także jako „układ antenowy” pracujący na tym samym lub zbliżonym kierunku promieniowania (azymucie);**
- 3) w związku z koniecznością zapewnienia organowi ochrony środowiska wraz ze zgłoszeniami instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne wyników przeprowadzonych pomiarów, obrazujących realne narażenie na emisję pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności, w tym w budynkach w otoczeniu SBTk, **Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o określenie w przepisach prawa formy i układu przekazywanych wyników badania pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a Poś;**
- 4) w związku z koniecznością zapewnienia wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych zgodnie z metodami określonymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r., **Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Dyrektora Polskiego Centrum Akredytacji, aby w ramach sprawowanego nadzoru, przekazał do wszystkich akredytowanych laboratoriów pomiarowych¹², zalecenia wykonywania pomiarów zgodnie z metodami określonymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. oraz sprawdzał wykonanie tego obowiązku ze szczególnym uwzględnieniem, czy były przeprowadzone pomiary w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTk, a także w miejscach, w których poprzednio obliczono lub stwierdzono natężenie promieniowania elektromagnetycznego o poziomie zbliżonym do dopuszczalnego.**

¹¹ Zgodnie z opinią WAT (biegłego) z 18 listopada 2014 r., w odniesieniu do nadawczych anten sektorowych SBTk sformułowanie „pojedyncza antena”, zawarte w rozporządzeniu RM z 9.11.2010 r., należy rozumieć także jako „układ antenowy” pracujący na określonym kierunku promieniowania (azymucie).

¹² Posiadających akredytację PCA na wykonywanie pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku.

3.1 Prawdliwość lokalizacji SBTK zgodnie z zapisami warunków z zakresu zagospodarowania przestrzennego

1. We wszystkich poddanych kontroli urzędach, przy lokalizacji projektowanych SBTK (w Warszawie 16 przypadków, w Lublinie 3 i w Krakowie 1), przestrzegano warunków zagospodarowania przestrzennego miast, określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”). W dokumentacjach nie stwierdzono przypadków pokrywania się z zabudową obszarów występowania PEM przekraczającego dopuszczalny poziom emisyjny ($0,1 \text{ W/m}^2$). Natomiast w przypadku jednej stacji zlokalizowanej w Krakowie przy ul. Zakopiańskiej 291 na terenie, na którym obowiązywał mpzp, Prezydent Krakowa wniósł sprzeciw wobec zamiaru usytuowania SBTK. Uzasadniając sprzeciw podał, że projektowana inwestycja może naruszać ustalenia mpzp w zakresie oddziaływań na środowisko, przekraczających dopuszczalny poziom PEM oraz powodujących niedopuszczalne obniżenie standardów środowiskowych na terenach sąsiednich. Wnosząc sprzeciw, nałożył na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę zgodnie z art. 30 ust. 7 pkt 1 Prawa budowlanego. Inwestor odwołał się od ww. decyzji Prezydenta do Wojewody Małopolskiego, który utrzymał ją w mocy.

2. W latach 2009–2014 (I półrocze) w Warszawie – na obszarze Dzielnicy Wilanów, nie wydawano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczących realizacji SBTK (dalej „decyzja lokalizacyjna”). W Lublinie, w badanym okresie, do Urzędu wpłynęło 13 wniosków o wydanie takich decyzji lokalizacyjnych, z tego: siedem spraw zostało zakończonych wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji (dwie w 2009 r., dwie w 2010 r. i trzy w 2012 r.), w dwóch sprawach wydano decyzje odmowne (w roku 2009 i 2014), w jednej sprawie wydano decyzję umarzającą postępowanie (w 2011 r.), a trzy sprawy pozostawiono bez rozpatrzenia, w związku z nieuzupełnieniem wniosku (w latach: 2010, 2012 i 2014). Natomiast w Krakowie do Urzędu wpłynęły 53 wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych, z tego: 47 spraw zostało zakończonych wydaniem tych decyzji (w tym: cztery w 2009 r., 16 w 2010 r., 15 w 2011 r., trzy w 2012 r., pięć w 2013 r. i cztery w 2014 r.), trzy sprawy pozostawiono bez rozpoznania, a trzy w trakcie kontroli były w fazie rozpatrywania.

Badaniu poddano sześć postępowań w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych w Lublinie¹³ oraz siedem w Krakowie¹⁴. Ustalono, że:

- wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych zawierały elementy wymienione w art. 52 ust. 2 pkt 1 i 2 upizp;
- decyzje te określały warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi wymienione w art. 54 upizp;
- o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej i wydania decyzji kończącej postępowanie zawiadamiano społeczeństwo w drodze obwieszczenia, informacja w tym zakresie była publikowana również na stronach internetowych (Biuletyn Informacji Publicznej) i wywieszana na tablicy ogłoszeń urzędów;
- dopełniano obowiązku pisemnego zawiadamiania inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których były lokalizowane SBTK, o poszczególnych etapach postępowania.

¹³ Sprawy nr: AB-ID-1.7331-65/09, AB-ID-1.7331-2172/09, AB-ID.6733.2.3.2012, AB-ID.6733.2.18, AB-ID.6733.2.221.2012 i AB-ID.6733.2.1.2014 – decyzja odmowna.

¹⁴ Sprawy nr: AU-2/7331/424/08, AU-2/7331/331/08, AU-2/7331/622/09, AU-2/6733/272/2011, AU-2/6733/329/2011, AU-2/6733/130/2013, AU-2/6733/397/2012.

Objęte badaniem decyzje lokalizacyjne były wydawane po zasięgnięciu opinii wydziałów urzędów miast właściwych w sprawach ochrony środowiska, m.in. w zakresie poprawności wykonania przez inwestora analizy przedsięwzięcia, co do kwalifikacji do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz co do tego, czy jest wymagana DŚU.

Projekty zbadanych decyzji zostały sporządzone przez osoby wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów, zgodnie z art. 50 ust. 4 upizp.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 2 upizp decyzje lokalizacyjne¹⁵ zostały wydane po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W Lublinie cztery takie decyzje, przed ich wydaniem wymagały także uzgodnienia z zarządcą drogi. W tym zakresie ustalono, że Zarządowi Dróg i Mostów w Lublinie przekazano projekty trzech decyzji lokalizacyjnych¹⁶, z których dwa zostały uzgodnione, a w jednym przypadku organ odmówił uzgodnienia¹⁷.

W przypadku jednej decyzji (nr 29/12 z 30.03.2012 r.)¹⁸ wydanej w Lublinie, naruszono art. 53 ust. 4 pkt 9 upizp, ponieważ nie dochowano obowiązku poddania jej projektu uzgodnieniom przez zarządcę drogi, pomimo że planowana inwestycja miała znajdować się na działce gruntu bezpośrednio przyległej do pasa drogowego drogi publicznej¹⁹, z której miała być zapewniona obsługa komunikacyjna (dojazd do przedmiotowej SBTk).

3.2 Wydawanie pozwoleń na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTk

1. W latach 2009–2014 (I półrocze):

- w Krakowie wydano 47 pozwoleń na budowę SBTk (w tym dziewięć decyzji dotyczyło rozbudowy stacji) oraz przyjęto 48 zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych (w tym jedno dotyczyło rozbudowy SBTk);
- w Lublinie wydano 12 pozwoleń na budowę SBTk (w tym jedna decyzja dotyczyła rozbudowy stacji) oraz przyjęto 15 zgłoszeń wykonania robót budowlanych (w tym sześć dotyczących rozbudowy);
- w Warszawie (dla dzielnicy Wilanów) wydano trzy pozwolenia na budowę SBTk oraz przyjęto jedno zgłoszenie wykonania robót budowlanych (wszystkie planowane przedsięwzięcia polegały na budowie SBTk).

Badaniem kontrolnym objęto łącznie 21 postępowań o wydanie pozwolenia na budowę SBTk oraz 21 przypadków przyjmowania zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTk, w tym:

¹⁵ W Krakowie we wszystkich sprawach, w Lublinie sprawa nr AB-ID-1.7331-65/09.

¹⁶ Dotyczące budowy SBTk na działce: nr ew. 6/2 przy ul. Poligonowej 54a w Lublinie (sprawa AB-ID.1.7331.7-13/10) oraz nr ew. 61/12 przy ul. Olszewskiego 13 w Lublinie (sprawa AB-ID.6733.2.221.2012).

¹⁷ W przypadku projektu decyzji lokalizacyjnej dotyczącej budowy SBTk na działce nr ew. 26 przy ul. Sierpińskiego 28 (sprawa AB-ID.6733.2.1.2014.) zarządca drogi odmówił uzgodnienia. W związku z negatywnym stanowiskiem wyrażonym przez organ uzgadniający, 30.04.2014 r. została wydana odmowna decyzja w zakresie ustalenia lokalizacji dla ww. inwestycji. W ocenie Zarządu Dróg i Mostów w Lublinie lokalizacja tej SBTk w projektowanym miejscu mogła mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, gdyż lokalizacja tego typu obiektów (masztów) wzbudza bardzo duże zainteresowanie użytkowników ruchu drogowego, co w przypadku rozproszenia uwagi mogłoby doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Poza tym, proponowana lokalizacja nie zabezpieczała wystarczającej powierzchni dla realizacji poprawnej obsługi komunikacyjnej zarówno samej inwestycji, jak i elementów jej wyposażenia oraz budowa tego obiektu naruszałaby przepisy Prawa Budowlanego w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych w określonej odległości od granic działek.

¹⁸ Sprawa AB-ID.6733.2.18.2012., dotycząca budowy SBTk na działce nr ew. 61/12 przy ul. Olszewskiego 13.

¹⁹ Droga gminna nr 106512 L, działka nr ew. 69.

- w Krakowie osiem postępowań zakończonych wydaniem pozwolenia na budowę SBTk przy: ul. Cechowej 57, ul. Wielopole 1, os. Dywizjonu 303 nr 66, os. Zgody 18, os. Alberyńskim 36, ul. Malborskiej 40, os. Bohaterów Września 13 i ul. Kantorowickiej 203 oraz 10 zgłoszeń, dotyczących budowy SBTk przy: ul. Okrąg, ul. Dywizjonu 303 nr 66, ul. Królewskiej 65a (tylko maszt), ul. Broniewskiego 1 (dwa zgłoszenia), os. Bohaterów Września 13 (dwa zgłoszenia), ul. Tynieckiej 167a, ul. Kluczborskiej 4 i ul. Zakopiańskiej 291;
- w Lublinie osiem postępowań o wydanie pozwolenia na budowę SBTk przy: ul. Podzamcze 7, ul. Kalinowszczyzna 62, ul. Roztocze 4 (dwa postępowania), ul. Symfonicznej 1, ul. Chmielnej 1, ul. Nizinnej 1, ul. Olszewskiego 13 oraz siedem zgłoszeń wykonania robót budowlanych, dotyczących SBTk przy: ul. Bohaterów Monte Cassino 53, ul. Narutowicza 58/60, ul. Jasnej 6, ul. Cichej 5, ul. Sławinkowskiej 15a, al. Kraśnickiej 100, ul. Dobrzańskiego 35;
- w Warszawie trzy postępowania w sprawie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę SBTk przy: ul. Włóki 47, ul. Metryczna, ul. Stanisława Kostki Potockiego 2 oraz jedno zgłoszenie wykonania robót budowlanych przy ul. Europejskiej 125. Zbadano także pięć postępowań prowadzonych przed 2009 r., dotyczących SBTk rozbudowanych w latach 2009–2014, zlokalizowanych przy ul. Gubinowskiej 4, Bruzdowej – wieża 40 m (pozwolenia na budowę z 2006 r.) oraz przy ul. Nałęczowskiej 47, Łukasza Drewny i Bruzdowej – wieża 28 m (zgłoszenia wykonania robót budowlanych odpowiednio z 2008, 2007 i 2007 r.).

2. W skontrolowanych urzędach prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydania pozwoleń na budowę SBTk. Wnioski o pozwolenie na budowę spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego. Dołączano do nich po cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi szczególnymi przepisami oraz zaświadczenia o wpisie projektantów na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, a także oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Składając wnioski o wydanie pozwolenia na budowę SBTk, zlokalizowanych na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, inwestorzy wykazali, iż zgody na budowę SBTk udzielili wszyscy współwłaściciele nieruchomości²⁰. Postępowania w sprawie wydania pozwoleń na budowę były prowadzone terminowo.

W Warszawie i Lublinie wystąpiły jednak przypadki wydawania pozwoleń na budowę SBTk, zatwierdzających projekty budowlane, pomimo braku opracowań w zakresie branży telekomunikacyjnej, sporządzonych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w tej specjalności. Obowiązek sporządzenia takich opracowań wynikał z zakresu specjalności, jakie wydawane są na podstawie Prawa budowlanego, do których należy m.in. specjalność telekomunikacyjna oraz z tego, że zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych (art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. „a” w zw. z art. 34 ust. 2 Prawa budowlanego). Opracowania te mogą sporządzać wyłącznie osoby posiadające uprawnienia do projektowania branży telekomunikacyjnej, stanowiącej część projektu architektoniczno-budowlanego. I tak:

- w Lublinie siedem (na osiem skontrolowanych) projektów budowlanych dotyczących SBTk zlokalizowanych przy ul. Podzamcze 7, ul. Kalinowszczyzna 62, ul. Symfonicznej 1, ul. Nizinnej 1 i ul. Olszewskiego 13 oraz dwóch SBTk przy ul. Roztocze 4, zatwierdzonych w wydanych przez Prezydenta Lublina pozwoleniach na budowę, nie zawierało tych opracowań;
- w Warszawie nie zawierały wszystkie trzy skontrolowane projekty budowlane, dotyczące SBTk przy: ul. Metrycznej, ul. Włóki 47 i ul. Kostki Potockiego 2.

3. W Krakowie i Warszawie właściwie ustalano strony postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę, opierając się na graficznym rozkładzie pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych. Natomiast w Lublinie, w siedmiu przypadkach, tj. SBTk zlokalizowanych przy:

- ul. Podzamcze 7, ul. Kalinowszczyzna 62, ul. Symfonicznej 1, ul. Nizinnej 1, ul. Olszewskiego 13 i przy ul. Roztocze 4 (dwie stacje bazowe),

²⁰ W Lublinie SBTk przy ul. Cichej 5.

obszar oddziaływania tych stacji (przy ustalaniu stron postępowania) wyznaczono sprzecznie z fizycznym zjawiskiem rozkładu pól elektromagnetycznych, tj. na kierunkach przebiegu osi głównych wiązek promieniowania anten.

4. Inwestorzy do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dołączali dokument zawierający analizę zamierzenia w zakresie jego kwalifikacji (bądź braku kwalifikacji) do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na środowisko i wymagających uzyskania przez inwestorów DŚU.

Kontrola wykazała jednak, że w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy, w postępowaniach prowadzonych od 2009 r., nie weryfikowano kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie SBTk, określonej w art. 59 ust. 1 uiooś, załączanych przez inwestorów do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę lub do zgłoszeń wykonania robót budowlanych, pod kątem ich oddziaływania na środowisko. Nieprawidłowość ta dotyczyła kwalifikacji SBTk położonych m.in. przy ul.:

- *Kostki Potockiego 2, Metrycznej i Włóki 47.*

Kwalifikacje przedsięwzięć polegających na budowie SBTk w zakresie ich oddziaływania na środowisko, powinny być – zgodnie z zasadą domniemania kompetencji gminy (art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹) – dokonywane przez właściwą komórkę organizacyjną miasta. Natomiast w przypadku przedłożenia ww. kwalifikacji przez inwestorów, niezbędne było dokonanie weryfikacji ich treści, przez właściwy organ samorządowy. Przyjmując kwalifikacje bez weryfikacji Urząd nie miał wiedzy o faktycznym oddziaływaniu SBTk na środowisko. Przygotowanie przez inwestora dokumentu, dotyczącego zakwalifikowania konkretnego przedsięwzięcia jest tylko jednym z elementów sprawy, załącznikiem do wniosku, a zawarte tam opinie w żadnym razie nie przesądzają o zakwalifikowaniu tego przedsięwzięcia przez właściwy organ²². Podane tam parametry, dane i wyliczenia inwestora powinny podlegać weryfikacji w toku postępowania administracyjnego. Dopiero dokonanie odpowiednich ocen tego dokumentu przez organ, stwarza podstawę do powzięcia decyzji co do tego, czy przedsięwzięcie można zakwalifikować do jednej z kategorii wymienionych w art. 71 ust. 2 uiooś, czy też nie mieści się ona w enumeratywnie wymienionych rodzajach przedsięwzięć ujętych w rozporządzeniu RM z 9.11.2010 r., a przez to i w dyspozycji tego przepisu²³.

5. W skontrolowanych urzędach miast, organy administracji architektoniczno-budowlanej dopuszczały kwalifikowanie SBTk jako przedsięwzięć podlegających procedurze zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, uregulowanej w art. 29 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Prawa budowlanego, podczas gdy wiązały się one z wykonywaniem robót budowlanych, o których mowa w art. 28 Prawa budowlanego, a więc wymagających decyzji o pozwoleniu na budowę. Skutkowało to niezłożeniem sprzeciwów w stosunku do 13 zgłoszeń wykonania robót budowlanych, polegających na budowie SBTk na istniejących obiektach budowlanych (art. 30 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego). Sytuacja ta miała miejsce w:

- *Krakowie, gdzie SBTk wybudowano w taki sposób przy: ul. Królewskiej 65a, ul. Tynieckiej 167a, ul. Dywizjonu 303 nr 66 oraz ul. Broniewskiego 1;*
- *Lublinie odnośnie wszystkich siedmiu zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących instalacji SBTk;*
- *Warszawie przy: ul. Nałęczowskiej 47 i ul. Łukasza Drewny/Przekorna (przed 2009 r.).*

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²² Ulooś nie określa żadnych warunków jakie powinien spełnić autor takiej, przedłożonej do Urzędu, kwalifikacji przedsięwzięcia w zakresie jego oddziaływania na środowisko, zatem może ją sporządzić każdy.

²³ Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 23 maja 2013 r., sygn. II OSK 23/12.

Zdaniem NIK, SBTk nie mieszczą się w pojęciu urządzenia budowlanego, zdefiniowanego w art. 3 pkt 9 Prawa budowlanego, przede wszystkim z uwagi na brak ich funkcjonalnego związku z obiektem budowlanym, na którym zostały posadowione. Są one natomiast obiektami służącymi innym celom, a tym samym powinny być uznane za odrębne obiekty budowlane. Wprawdzie ustawodawca nie wymienia SBTk w katalogu obiektów budowlanych wskazanych w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, to jednak katalog ten nie jest katalogiem zamkniętym i obejmuje również całości techniczno-użytkowe, jaką jest stacja bazowa. Mając powyższe na uwadze, w ocenie NIK, SBTk wraz z realizacją masztów i montażem anten wykracza poza pojęcie „instalacji urządzeń na obiektach budowlanych” i niezależnie od tego czy jest wykonana na budynku lub jako obiekt wolno stojący wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Podkreślenia wymaga fakt, iż przypadki wymienione w art. 29 Prawa budowlanego są wyjątkami od zasady wyrażonej w art. 28 tej ustawy, zgodnie z którą wykonanie robót budowlanych wymaga pozwolenia na budowę. W systemie prawa wyjątki od zasady, z uwagi na swój charakter, nie mogą zaś być interpretowane rozszerzająco. Stąd przepis art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, odnoszący się do instalowania urządzeń na budynku, nie powinien być stosowany jako zasada w zakresie zwolnienia od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę całości SBTk.

NIK uwzględniła jednak, zarówno niejednołitą (w badanym okresie) wykładnię przepisów Prawa budowlanego przez sądy administracyjne, jak i dopuszczanie przez organy administracji publicznej stosowania wobec SBTk tej uproszczonej procedury, co utrudniało skontrolowanym jednostkom, skuteczne wykonywanie zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej. W szczególności zidentyfikowano rozbieżności w wykładni art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, dokonywanej przez sądy administracyjne, w tym Naczelnny Sąd Administracyjny oraz przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej „GINB”)²⁴. Zgodnie z interpretacją dokonywaną przez część sądów administracyjnych, budowa SBTk wymagała pozwolenia na budowę, a art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego nie znajdował w tych przypadkach zastosowania (patrz przypis nr 6). Natomiast według GINB i pozostałej części orzecznictwa sądów administracyjnych²⁵, instalacja stacji bazowych na istniejącym obiekcie podlega, co do zasady, procedurze zgłoszenia, zgodnie z którym instalacja masztu antenowego na dachu budynku nie stanowiła obiektu wskazanego w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, a roboty budowlane polegające na instalowaniu konstrukcji wsporczej, anten i innych elementów SBTk na istniejącym obiekcie budowlanym mieściły się w pojęciu „instalowanie urządzeń na obiektach budowlanych” i wymagały zgłoszenia na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego.

Niemniej jednak, w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki zgłaszania przez skontrolowane organy administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwów do zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTk i nakładania na inwestorów obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Następowало to jednak w oparciu o inne, sprecyzowane w Prawie budowlanym przesłanki.

- W Krakowie wniesiono siedem takich sprzeciwów, tj. przy: ul. Broniewskiego 1 (dwa sprzeciwy), os. Bohaterów Września 13 (2 sprzeciwy), ul. Okrąg, ul. Kluczborskiej 4 i ul. Zakopiańskiej 291. Sprzeciwy te uzasadniano m.in.:
 - wykroczeniem poza zakres prac, które mogły być objęte zgłoszeniem (zgłaszane roboty nosiły znamiona przebudowy);

²⁴ M.in. stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wyrażone w piśmie z 13.01.2012 r. nr DPR/INN/022/23/2012, skierowanym do wszystkich wojewodów oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

²⁵ Np. wyrok WSA w Krakowie (II SA/Kr 1216/13) – opublikowany w bazie Lex nr 1493080.

- stwierdzeniem w oparciu o przedłożony przez inwestora graficzny rozkład pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych, iż w otoczeniu SBTk występują miejsca dostępne dla ludności, w których PEM przekracza poziom dopuszczalny;
- nieprzedłożeniem przez inwestora opracowania obrazującego rozkład natężeń pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych, pozwalającego odnieść się do standardów jakości środowiska;
- ustaleniami mpzp, który wykluczał lokalizację obiektów usługowych czy usługowo-komercyjnych, których oddziaływanie na środowisko, przekraczające poziom dopuszczalny mogłoby sięgać poza teren przeznaczony pod zabudowę komercyjną lub mogłoby spowodować niedopuszczalne obniżenie standardów środowiskowych na terenach sąsiednich przeznaczonych dla innej zabudowy niż komercyjne;
- charakterem robót, polegających na montażu masztu antenowego na przyczepie mobilnej oraz wykonaniu linii zasilającej.

4. Skontrolowane organy badały obszar oddziaływania na sąsiednie nieruchomości²⁶ jedynie nowo powstających SBTk. Tego rodzaju analizy nie były zaś ponawiane po istotnym zwiększaniu w późniejszym okresie mocy EIRP anten sektorowych stacji (nawet o 862%), powodującym zwiększenie zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Badanie zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (oraz informacji o zmianie danych w zgłoszeniu) wykazało bowiem, że operatorzy wykonywali roboty związane ze zmianą parametrów charakterystycznych instalacji (zmianą mocy doprowadzonych do anten lub usytuowania, typu i liczby samych anten), skutkujące zwiększeniem obszaru oddziaływania SBTk, bez uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia wykonania robót budowlanych²⁷. Brakowało więc kolejnych analiz w zakresie możliwości korzystania z prawa własności przez właścicieli nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania SBTk po zwiększeniu obszaru tego oddziaływania. Stosując przepisy Prawa budowlanego w obecnym brzmieniu, inwestorzy nie inicjowali kolejnych postępowań przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. W ramach przedkładanych, kolejnych zgłoszeń środowiskowych podawali oni zwiększone moce emisyjne anten, bądź zwiększenie liczby anten oraz deklarowali, że przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania DŚU. I tak:

- w Krakowie, gdzie zwiększenie mocy wyniosło: 553,5% (os. Alibertyńskie 36)²⁸, 135% (os. Bohaterów Września 13)²⁹, 190,9% (ul. Broniewskiego 1)³⁰, 174,6% (ul. Cechowa 57)³¹, 271,8% (os. Dywizjonu 303 nr 66)³², 242,4% (os. Dywizjonu 303 nr 66)³³, 87,6% (ul. Królewska 65a)³⁴, 87,7% (os. Zgody 18)³⁵, 49,7% (ul. Kluczborska 4)³⁶ i 278,3% (ul. Zakopiańska 291)³⁷;

²⁶ Art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego.

²⁷ Oznacza to, że w zbadanych przypadkach suma równoważnej mocy promieniowanej izotropowo zainstalowanych anten sektorowych była wyższa od początkowo deklarowanej.

²⁸ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 2.823W, a w zgłoszeniu 2013 r. 18.447W.

²⁹ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 9.057W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 21.283W.

³⁰ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 10.408W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 30.276W.

³¹ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2012 r. wynosiła 5.334W, a w zgłoszeniu z 2014 r. 14.649W.

³² EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 6.081W, a w zgłoszeniu z 2014 r. 22.607W.

³³ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 4.674W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 16.006W.

³⁴ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 11.994W, a w zgłoszeniu z 2014 r. 22.497W.

³⁵ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 13.548W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 25.428W.

³⁶ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 10.755W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 16.105W.

³⁷ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 5.805W, a w zgłoszeniu z 2014 r. 21.960W.

- w Lublinie: 107% (ul. Lubomelska 14)³⁸, 418% (ul. Bohaterów Monte Cassino 53 – stacja powstała przed 2009 r.)³⁹, 778% (ul. Zana 11 – pierwszy operator)⁴⁰, 328% (ul. Zana 11 – drugi operator)⁴¹, 862% (ul. Głowackiego 35 – jeden operator)⁴², 81% (ul. Głowackiego 35 – drugi operator)⁴³, 293% (ul. Głowackiego 35 – trzeci operator)⁴⁴, 80% (ul. Cicha 5)⁴⁵, 230% (ul. Roztocze 4 – zlokalizowana na wolno stojącej wieży)⁴⁶, 156% (ul. Roztocze 4 – zlokalizowanej na budynku)⁴⁷, 79% (ul. Symfoniczna 1)⁴⁸, 35% (ul. Chmielna 1)⁴⁹, 158% (ul. Nizinna 1)⁵⁰;
- w Warszawie: 336% (ul. Wiertnicza 59 jeden operator)⁵¹, 843% (ul. Wiertnicza 59 drugi operator)⁵², 487% (ul. Gubinowska 4)⁵³, 499% (ul. Nałęczowska 47)⁵⁴, 696% (Potulkały 11)⁵⁵, 104% (ul. Łukasza Drewny/Przekorna – w porównaniu do zgłoszenia budowlanego)⁵⁶, 530% (ul. Królowej Marysieńki 9)⁵⁷, 19% (ul. Włóki 47)⁵⁸, 105% (ul. Europejska 125 – w porównaniu do zgłoszenia budowlanego)⁵⁹, 154% (ul. Metryczna)⁶⁰, 189% (ul. Bruzdowa – wieża 40 m)⁶¹, 225% (ul. Bruzdowa – wieża 28 m)⁶².

NIK zleciła⁶³ PINB w Krakowie przeprowadzenie kontroli legalności wykonania robót budowlanych związanych z budową dwóch SBTk, w przypadku których miały miejsce modyfikacje parametrów stacji powodujące poszerzenie obszaru oddziaływania na sąsiednie nieruchomości (znaczące zwiększenie mocy doprowadzonej do anten sektorowych):

- SBTk przy os. Albertyńskim 36⁶⁴ – w toku prowadzonego w 2010 r. postępowania poprzedzającego wydanie pozwolenia na budowę Urząd analizował obszar oddziaływania stacji na sąsiednie nieruchomości dla trzech anten sektorowych o łącznej mocy EIRP 3.567,33W, zaś według zgłoszeń środowiskowych, na 15.09.2014 r. suma mocy EIRP sześciu anten wynosiła 18.447W,

³⁸ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 12.528W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 25.920W.

³⁹ EIRP z trzech anten w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 3.891W, a w zgłoszeniu z 2013 r. z sześciu anten – 20.142W.

⁴⁰ EIRP z trzech anten sektorowych w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 4.170W, a w zgłoszeniu z 2014 r. z dziesięciu anten – 36.603W. Operator złożył także zgłoszenie z 23.02.2012 r. – trzy anteny sektorowe o łącznej mocy 4.862W, zgłoszenie z 19.12.2012 r. – sześć anten sektorowych o łącznej mocy 19.041W.

⁴¹ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 4.916W, a w zgłoszeniu z 2012 r. 21.051W.

⁴² EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 5.946W, a w zgłoszeniu z 2012 r. 57.198W.

⁴³ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 11.050 W, a w zgłoszeniu z 2012 r. 19.973W.

⁴⁴ EIRP z trzech anten sektorowych w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 8.332W, a w zgłoszeniu z 2013 r. z sześciu anten 32.705W.

⁴⁵ EIRP z trzech anten deklarowana w zgłoszeniu budowlanym z 2012 r. wynosiła 9.400W, a w zgłoszeniu instalacji z 2014 r. – EIRP z sześciu anten to 16.929 W.

⁴⁶ EIRP deklarowana w pozwoleniu na budowę z 2010 r. wynosiła 9.566W, a w zgłoszeniu instalacji z 2013 r. 31.646W.

⁴⁷ EIRP deklarowana w pozwoleniu na budowę w 2010 r. wynosiła 12.725W, a w zgłoszeniu instalacji z 2014 r. 32.559W.

⁴⁸ EIRP deklarowana w pozwoleniu na budowę w 2010 r. wynosiła 5.971W, a w zgłoszeniu instalacji z 2013 r. 10.665W.

⁴⁹ EIRP deklarowana w pozwoleniu na budowę w 2010 r. wynosiła 9.969W, a w zgłoszeniu instalacji z 2013 r. 13.502W.

⁵⁰ EIRP deklarowana w pozwoleniu na budowę w 2012 r. wynosiła 21.822W, a w zgłoszeniu instalacji z 2014 r. 56.235W.

⁵¹ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 2.262W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 9.860,20W.

⁵² EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 2.372W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 22.381,5W.

⁵³ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 4.971W, a w informacji o zmianie danych z 2013 r. 29.174,1W.

⁵⁴ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 1.134W, a w informacji o zmianie danych z 2013 r. 6.788,4W.

⁵⁵ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 2.384,1W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 18.972W.

⁵⁶ EIRP deklarowana na etapie zgłoszenia budowlanego w 2007 r. wynosiła 4.160,7W, a w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. 8.484W.

⁵⁷ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 5.082W, a w zgłoszeniu z 2014 r. 32.014W.

⁵⁸ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2013 r. wynosiła 30.126W, a w informacji o zmianie danych z 2014 r. 35.886,9W.

⁵⁹ EIRP deklarowana na etapie zgłoszenia budowlanego w 2014 r. wynosiła 19.297,84W, a w zgłoszeniu Instalacji z 2014 r. 39.462W.

⁶⁰ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 14.136W, a w zgłoszeniu z 2013 r. 35.913W.

⁶¹ EIRP w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. wynosiła 11.088,7W, a w informacji o zmianie danych z 2013 r. 32.021W.

⁶² EIRP deklarowana na etapie zgłoszenia budowlanego w 2007 r. wynosiła 5.859W, a w zgłoszeniu instalacji z 2011 r. 19.023W.

⁶³ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁶⁴ Sprawa AU-01-3-EWL.73531-1494/10.

- *SBTK przy os. Bohaterów Września 13⁶⁵ – w toku prowadzonego w 2011 r. postępowania poprzedzającego wydanie pozwolenia na budowę Urząd analizował obszar oddziaływania stacji na sąsiednie nieruchomości dla sześciu anten sektorowych o łącznej mocy EIRP 9.303,08W, zaś według zgłoszeń środowiskowych, na 15.09.2014 r. suma mocy EIRP tych anten wynosiła 21.283W.*

PINB nie stwierdził w ww. przypadkach działań inwestorów mających znamiona samowoli budowlanej.

5. Kontrola NIK wykazała, że badane urzędy niejednolicie stosowały przepisy Prawa budowlanego w zakresie przyjmowania zgłoszeń zamiaru wykonania robót, polegających na budowie SBTK.

Tylko w jednej jednostce (w Krakowie), spośród trzech skontrolowanych, mimo stosowania w odniesieniu do SBTK procedury zgłoszeniowej, konsekwentnie wymagano (od 2013 r.) od inwestorów przedłożenia graficznego rozkładu pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych z uwzględnieniem sumowania pól elektromagnetycznych, służącego stwierdzeniu ewentualnej konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, a wynikało to z dostosowania się do linii orzekania w drugiej instancji przez Wojewodę Małopolskiego. Wojewoda w swoich rozstrzygnięciach stwierdzał, iż obowiązek uwzględnienia standardów jakości środowiska wynika z art. 5 Prawa budowlanego. W ocenie Wojewody Małopolskiego, informacje, obliczenia i analiza rozkładów pola elektromagnetycznego w otoczeniu projektowanej SBTK powinny uwzględniać m.in.:

- wyznaczenie sumarycznych zasięgów pól elektromagnetycznych o poziomie wyższym od dopuszczalnego, które będą stanowiły wypadkowy obszar oddziaływania przedsięwzięcia, służący wyznaczeniu stron postępowania (w przypadku procedury pozwolenia na budowę);
- wyznaczenie ww. zasięgów dla anten radioliniowych;
- odniesienie się do możliwości kumulacji oddziaływań między antenami sektorowymi a radioliniowymi oraz informację od inwestora, czy w pobliżu projektowanej instalacji nie ma innych SBTK, celem wykluczenia (lub uwzględnienia) kumulacji oddziaływania PEM pochodzących z innych źródeł tj. czy występuje zjawisko superpozycji – sumowania pól elektromagnetycznych.

W dwóch pozostałych, skontrolowanych przez NIK urzędach, przy przyjmowaniu zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych, nie żądano od operatorów dokumentów zawierających ww. dane.

Niejednoznaczność i niedookreślenie przepisów Prawa budowlanego wskazał Prezydent Miasta Krakowa, jako barierę w wykonywaniu zadań właściwych dla organu administracji architektoniczno-budowlanej w załatwianiu spraw związanych z lokalizowaniem SBTK. Zauważył, że o ile we wcześniejszych orzeczeniach prezentowane było stanowisko, iż wykonanie masztu wraz z montażem anten oznacza instalowanie urządzenia na obiekcie budowlanym, o tyle późniejsze orzecznictwo z 2013 r. wykazuje się daleko idącym rygoryzmem w tym zakresie, kwalifikując roboty budowlane, polegające na wykonaniu masztu z antenami jako budowę obiektu budowlanego, na które jest wymagane pozwolenie na budowę. Zdaniem Prezydenta, dochodzi zatem do sytuacji, gdy z jednej strony następuje liberalizacja przepisów prawa, czego przykładem jest ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁶⁶, która zmieniła art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, z drugiej zaś strony tendencja w orzecznictwie sądów administracyjnych przejawiająca się rygorystyczną interpretacją obowiązujących przepisów prawa,

⁶⁵ Sprawa nr AU-01-3.6740.1.2121.2011.EWL.

⁶⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.

co niewątpliwie nie ułatwia organom architektoniczno-budowlanym wydawania właściwych rozstrzygnięć. Zdaniem Prezydenta, rozwiązaniem w tej sytuacji wydaje się być jedynie precyzyjny i jednoznaczny przepis Prawa budowlanego w powyższym zakresie, którego brak na dzień dzisiejszy.

Zdaniem NIK, o braku jednoznaczności przepisów Prawa budowlanego w zakresie obowiązków inwestora, podlegających dopełnieniu przed organem administracji architektoniczno-budowlanej w związku z budową i rozbudową SBTK, świadczą:

- rozbieżne interpretacje tych przepisów dokonywane przez sądy administracyjne i organy nadzoru budowlanego,
- odmienne stosowanie ww. przepisów przez jednostki skontrolowane przez NIK.

6. Badaniu oddziaływania SBTK na sąsiednie nieruchomości⁶⁷ nie podlegały zaś SBTK w przypadkach, gdy ich budowę kwalifikowano, jako wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń o wysokości nieprzekraczającej trzech metrów. Wynikało to z traktowania ich przez inwestorów, organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego jako niewymagających ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, ani pozwolenia na budowę. W ocenie NIK, uniemożliwiało to organom administracji architektoniczno-budowlanej skuteczne wykonywanie zadań polegających na analizie, w ramach postępowania administracyjnego, czy dane zamierzenie budowlane nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a tym samym nie spowoduje nadmiernego ograniczenia praw do korzystania z tych nieruchomości. Sytuacja ta miała miejsce np.:

- w Krakowie, gdzie moc anten stacji przy ul. Dywizjonu 303 nr 66 wyniosła 22.607 W;
- w Lublinie, gdzie moc anten stacji przy ul. Bursztynowej 20 wyniosła 30.717 W;
- w Warszawie, gdzie moc anten stacji przy ul. Wiertniczej 59 wyniosła 9.860,20 W.

W Krakowie, Lublinie i Warszawie NIK zleciła⁶⁸ PINB, przeprowadzenie kontroli legalności wykonania robót budowlanych, dotyczących SBTK. We wszystkich zbadanych przypadkach, kiedy stacje te miały poniżej trzech metrów wysokości, PINB nie kwestionował legalności ich wybudowania bez zgłoszenia wykonania robót budowlanych lub bez prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę.

3.3 Przestrzeganie przez organy miasta przepisów prawa, procedur i wymagań ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTK

1. W obecnym stanie prawnym, kryterium zaliczenia SBTK do przedsięwzięć mogących potencjalnie lub zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a w konsekwencji obowiązku uzyskania DŚU, jest moc emisyjna pojedynczej anteny sektorowej oraz odległość od tej anteny do miejsc dostępnych dla ludzi. Jeżeli odcinek linii prostej, o długości zależnej od mocy anteny, poprowadzony w osi głównej wiązki promieniowania, natrafia na miejsca dostępne dla ludzi, to przedsięwzięcie będzie wymagało wydania DŚU. Tym samym oddziaływanie anteny jest rozpatrywane tylko w linii prostej biegnącej od anteny w osi głównej wiązki promieniowania, przy czym im większa moc anteny, tym większa jest odległość na jakiej należy analizować występowanie miejsc dostępnych dla ludzi.

⁶⁷ W rozumieniu art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego.

⁶⁸ Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

W okresie objętym kontrolą nie wszczynano postępowań administracyjnych w sprawie wydania DŚU dotyczących SBTk. Jedynie w Krakowie wydano dwie takie decyzje.

- *Dwa postępowania przeprowadzone w Krakowie zostały wszczęte w okresie obowiązywania rozporządzenia RM z 9.11.2004 r., uchylonego z dniem 15.11.2010 r. Zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami uiooś w ówczesnym brzmieniu. Po uzyskaniu DŚU inwestorzy nie wystąpili z wnioskami o wydanie pozwoleń na budowę, ani nie zgłaszali zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych dla ocenionych przez Prezydenta Miasta przedsięwzięć. Jedna z ww. SBTk została rozbudowana, jednak w innym zakresie niż oceniony, zaś drugie przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane w ogóle (nie zostało nawet zgłoszone jako instalacja wytwarzająca pola elektromagnetyczne).*

W latach 2009–2014 w Warszawie i w Lublinie w ogóle nie wydawano DŚU dotyczących SBTk.

Komórki organizacyjne urzędów miast Krakowa i Lublina właściwe w sprawach ochrony środowiska współpracowały z komórkami właściwymi w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej na etapie prowadzenia postępowań w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na budowę SBTk lub przyjmowania zgłoszeń robót budowlanych dotyczących SBTk (etap przedinwestycyjny). Współpraca ta polegała na weryfikowaniu opracowań stanowiących analizę kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie SBTk, załączanych przez inwestorów do wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na budowę lub do zgłoszeń wykonania robót budowlanych, w zakresie ich oddziaływania na środowisko i ewentualnego zakwalifikowania do przedsięwzięć mogących potencjalnie/zawsze znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁹. W ramach tej współpracy wydziały właściwe w sprawach ochrony środowiska, na wniosek wydziałów właściwych w sprawach architektoniczno-budowlanych, wydawały opinie o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania DŚU. Do analizy odległości miejsc dostępnych dla ludności w osi głównej wiązki promieniowania anten, wykorzystywano opracowania (kwalifikacje) przedkładane przez operatorów, którzy przedstawiali opis planowanego przedsięwzięcia podając dane dotyczące urządzeń instalacji radiokomunikacyjnej (m.in. typ anteny, azymut, wysokość zawieszenia, pochylenie wiązki, tłumienie toru antenowego), wyniki obliczeń równoważnej mocy promieniowanej izotropowo dla anten sektorowych, rzuty poziome i pionowe osi głównej wiązek promieniowania w określonej odległości od środka elektrycznego tych anten.

W postępowaniach prowadzonych od 2009 r., w Warszawie w ogóle nie weryfikowano kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie SBTk.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że brak przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko (zmierzających do wydania DŚU) w obecnym stanie prawnym wynika ze znacznego uproszczenia systemu⁷⁰ kwalifikacji SBTk, tj. prowadzenia analizy wyłącznie w osi głównej wiązki promieniowania pojedynczej anteny sektorowej.

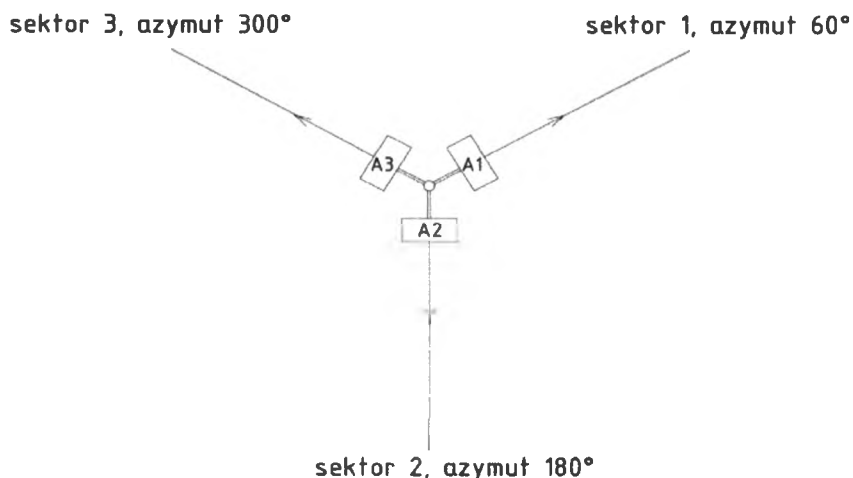
⁶⁹ Art. 59 ust.1 uiooś.

⁷⁰ Rozporządzenie RM z 9.11.2010 r.

Rysunek nr 1

Anteny sektorowe SBTk (A1, A2, A3) narysowane w rzucie z góry.

Od każdej anteny poprowadzono linię, ilustrującą oś głównej wiązki promieniowania (rozporządzenie RM z 9.11.2010 r.). Linia ta wyznacza jednocześnie azymut, czyli środek sektora, który obsługuje dana antena.



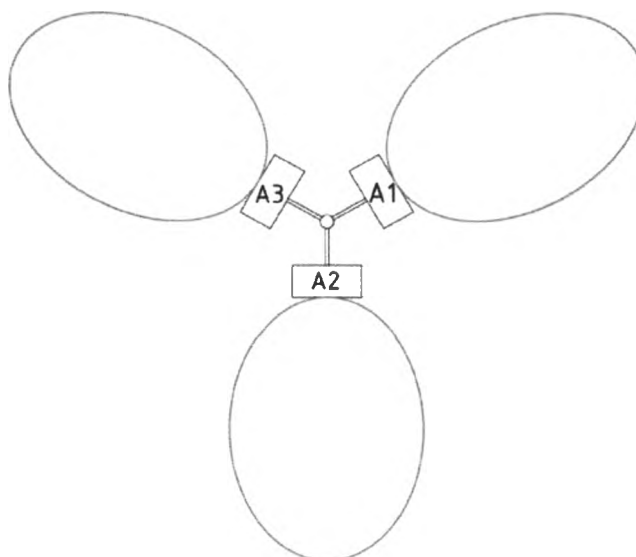
Źródło: Opracowanie NIK.

Wcześniej obowiązujący system⁷¹, w praktyce zawsze prowadził do przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, co oznaczało obowiązek wykonania analizy przestrzennej zasięgów ponadnormatywnego PEM, która pozwalała ocenić ekspozycję pobliskich budynków i innych miejsc dostępnych dla ludzi (w oparciu o obowiązujące rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.).

Rysunek nr 2

Te same anteny stacji bazowej, z zaznaczonymi granicami obszarów ponadnormatywnego oddziaływania PEM.

Wewnątrz obszaru w kształcie elipsy, pole elektromagnetyczne przekracza wartość dopuszczalną, tzn. gęstość pola > 0,1 W/m² (rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.).



Źródło: Opracowanie NIK.

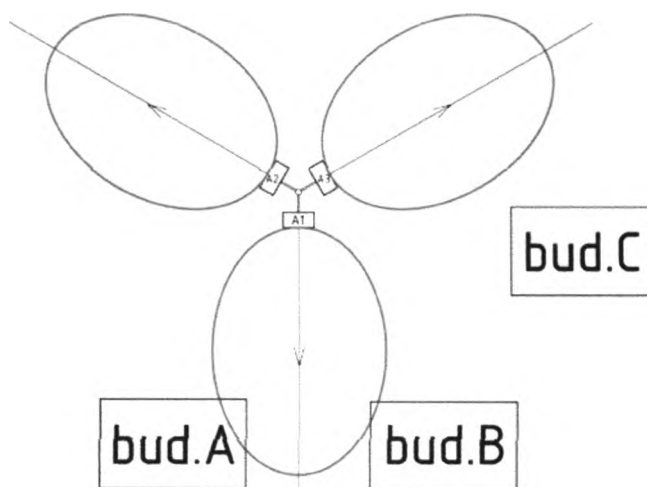
⁷¹ Rozporządzenie RM z 09.11.2004 r., do zmiany w 2007 r.

Biegły w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym (WAT) wskazał, że system dokonywania kwalifikacji SBTK w oparciu o liniową odległość zasięgu promieniowania na kierunku promieniowania układu antenowego (sektora), dopuszcza lokalizację SBTK bardzo blisko budynków mieszkalnych, o ile tylko linia prosta poprowadzona wzdłuż kierunku promieniowania przechodzi obok takiego budynku.

Rysunek nr 3

SBTK na tle okolicznych budynków.

W osiach głównych wiązek PEM poszczególnych anten nie występują wprowadzanie miejsca dostępne dla ludności, lecz jednocześnie budynki A i B są objęte oddziaływaniem ponadnormatywnego PEM.



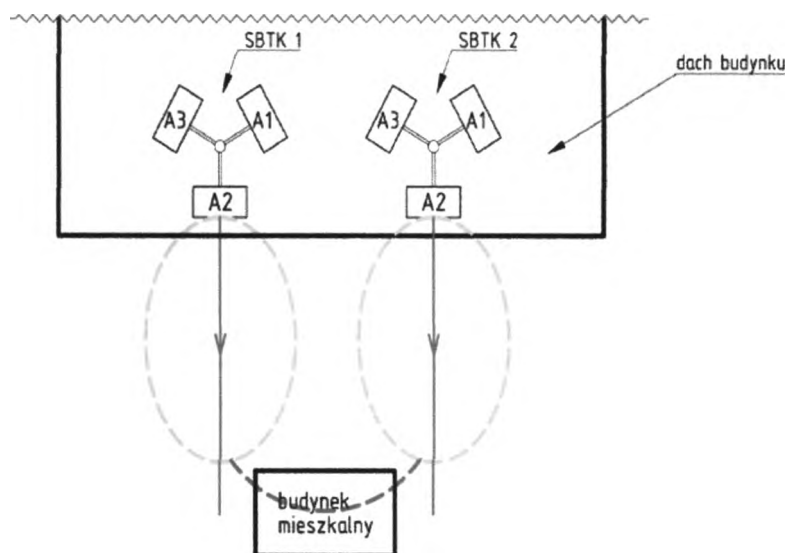
Źródło: Opracowanie NIK.

Obowiązujący system nie uwzględnia sumarycznego PEM wytwarzanego przez SBTK znajdujące się w pobliżu, często na tym samym obiekcie oraz tła elektromagnetycznego, pochodzącego z innych źródeł PEM.

Rysunek nr 4

Kumulacja ponadnormatywnego PEM pochodzącego z SBTk dwóch operatorów telefonii komórkowej (SBTK 1, SBTk 2) zlokalizowanych na dachu tego samego budynku, narysowana w rzucie z góry.

Dla każdej z anten sektorowych oznaczonych symbolem A2, pracujących na tym samym azymucie 180°, pokazano oś główną wiązki promieniowania (linia w kolorze zielonym), na której nie ma miejsc dostępnych dla ludności. Zgodnie z rozporządzeniem RM z 9.11.2010 r. dla żadnej z tych stacji bazowych nie zostanie więc sporządzona ocena oddziaływania na środowisko. Także obszary ponadnormatywnego oddziaływania PEM poszczególnych anten (elipsy w kolorze żółtym) nie dosięgają najbliższego budynku mieszkalnego. Dopiero równoczesna analiza oddziaływania obu SBTk pokazuje skumulowane ponadnormatywne PEM (oznaczone linią czerwoną) obejmujące najbliższy budynek mieszkalny.



Źródło: Opracowanie NIK.

Przykładowo:

- na wielopiętrowym, wielorodzinnym budynku mieszkalnym przy ul. Krowoderskich Zuchów 9 w Krakowie, należałoby rozpatrywać sumaryczny wzrost oddziaływania PEM pochodzącego z kilku pobliskich SBTk, zlokalizowanych wokół tego budynku, tj. przy ul. Krowoderskich Zuchów 7 i Kluczborskiej 4.

2. SBTk w okresie ich funkcjonowania są poddawane modyfikacjom, polegającym w szczególności na znacznym wzroście EIRP, o czym świadczyły dane zawarte w zgłoszeniach instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, przedkładanych przez operatorów w skontrolowanych urzędach. Zmiany te skutkowały koniecznością rozpatrywania miejsc dostępnych dla ludności w nowej, większej odległości na potrzeby stwierdzenia istnienia (bądź braku) przesłanek do konieczności uzyskania DŚU. Wzrost emisyjnych mocy anten na przestrzeni analizowanego okresu wynosił w zbadanych przez NIK przypadkach od 19% aż do 862%. Na etapie zgłaszanych zmian w instalacji polegających na zwiększeniu mocy anten, operatorzy nie przedkładali już – jak to miało miejsce na etapie przedinwestycyjnym – kwalifikacji przedsięwzięć w zakresie ich oddziaływania na środowisko, dotyczących ich nowych (zmienionych) parametrów (np. analiz przedsięwzięć w zakresie ich oddziaływania na środowisko, projektów technologicznych, map), potwierdzających, że w odległości wskazanej w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia RM z 9.11.2010 r. nie występują miejsca dostępne dla ludności i w związku z tym modyfikacja instalacji nie będzie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Deklarowali zaś każdorazowo w przedkładanych zgłoszeniach instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, że dla

określonych parametrów SBTk, miejsca dostępne dla ludności nie znajdują się w odległości od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania, określonej w ww. rozporządzeniu i w związku z tym modyfikacja SBTk nie powodowała konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i uzyskania DŚU. Nie podawali przy tym odległości przyjętej do analizy.

- W Lublinie, w sytuacji zwiększania emisyjnych mocy zainstalowanych anten, prowadzono analizę pod kątem kwalifikacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych dołączonych przez operatorów do informacji operatorów o zmianie danych;
- W Krakowie rzetelność ww. informacji była weryfikowana w drodze uproszczonych analiz na podstawie danych ze zgłoszenia i map załączonych do przedstawianych przez operatorów sprawozdań z badań natężenia PEM. Zdaniem Dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa, uproszczony zakres analizy nie może stanowić potwierdzenia rzetelności oświadczeń zawartych w zgłoszeniach instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne. W ocenie Dyrektora, potwierdzeniem takim mogłaby być dokumentacja obrazująca rozchodzenie się wiązki promieniowania w przestrzeni, w tym przekrój poprzeczny i podłużny wiązki, odniesiony do ukształtowania terenu oraz lokalizacji i wysokości zabudowy. Obowiązek jej przedkładania przewidziany był w projekcie rozporządzenia MŚ w sprawie wymagań dotyczących zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne z dnia 1 grudnia 2009 r. Załącznik nr 1 do projektu tego rozporządzenia zawierał w ust. 2 pkt 8 zobowiązanie do przedłożenia „rysunku przedstawiającego miejsca występowania pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji o wartościach przekraczających wartości parametrów fizycznych określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 122 Poś”. W ostatecznej wersji ww. rozporządzenia nie zawarto przedmiotowego zapisu.
- Brak obowiązku dokumentowania przez operatorów w zgłoszeniach instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, przeprowadzonej kwalifikacji przedsięwzięcia jako mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, został zidentyfikowany przez Prezydenta Miasta Krakowa jako jedna z barier w zakresie postępowań dotyczących przyjmowania tych zgłoszeń.
- W Warszawie nie weryfikowano rzetelności oświadczeń operatorów w zakresie braku występowania miejsc dostępnych dla ludności w określonej odległości od środka elektrycznego anteny w osi jej głównej wiązki promieniowania. Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie Dzielnicy Wilanów nie zweryfikowano treści zgłoszenia instalacji wytwarzającej pola elektromagnetyczne⁷², złożonego w trybie art. 152 Poś, pomimo, że – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 lit. „e” i „f” rozporządzenia RM z 9.11.2010 r. – cztery anteny sektorowe (z sześciu zgłoszonych) powinny być zaliczone do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wynikało to z danych zamieszczonych w zgłoszeniu, w których wykazano liczbę anten sektorowych, ich moce EIRP oraz azymuty, wysokość zawieszenia oraz maksymalne pochYLENIA głównych wiązek promieniowania. Po przeprowadzonej przez NIK analizie tych parametrów ustalono, że miejsca dostępne dla ludności znajdowały się w odległościach (od środków elektrycznych, w osi głównych wiązek promieniowania tych anten) wskazanych w ww. rozporządzeniu. Natomiast operator w części opisowej tego zgłoszenia podał, że miejsca dostępne dla ludności nie znajdują się w określonej w ww. rozporządzeniu odległości od środka elektrycznego tych anten, w osi głównej wiązki promieniowania. Oznacza to, że Urząd Dzielnicy Wilanów przyjął zgłoszenie bez jego weryfikacji. Nie wniesiono do niego sprzeciwu, ani nie wezwano do uzupełnienia, co było niezgodne z art. 152 ust. 3 lub 4a pkt 1 Poś. Skutkowało to rozpoczęciem eksploatacji stacji bez przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, pomimo że planowane przedsięwzięcie mogło potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Powołany przez NIK biegły w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym (WAT) sformułował uwagi w kwestii obliczania miejsc dostępnych dla ludności w odniesieniu do równoważnej mocy promieniowanej izotropowo. W ocenie biegłego, anteny rozsiewcze (sektorowe) pracujące na SBTk są w istocie zestawem od kilku do kilkunastu pojedynczych anten dipolowych lub mikropaskowych, zamkniętych w jednej obudowie. W takim przypadku równoważną moc promieniowaną izotropowo należy odnosić do sumarycznej mocy promieniowanej przez wszystkie elementy antenowe. Biegły zaznaczył, że gdy na określonym kierunku (azymucie) pracują dwie lub więcej takich anten, wtedy równoważną moc promieniowaną izotropowo należy odnosić do sumarycznej mocy wszystkich anten pracujących na tym samym lub zbliżonym kierunku

⁷² Z dnia 17 czerwca 2014 r., zlokalizowanej w Warszawie na budynku przy ul. Europejskiej 125.

(w zakresie $\pm 20^\circ$). Anteny obsługujące określony sektor są bowiem powiązane funkcjonalnie. W takim przypadku, w odniesieniu do anten nadawczych SBTk sformułowanie „pojedyncza antena” powinno być rozumiane jako „system antenowy” pracujący na określonym kierunku promieniowania.

3. Od 1 stycznia 2011 r. operatorzy SBTk zostali zobowiązani do składania do organu ochrony środowiska zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne i informacji o zmianie danych w zgłoszeniu. Obowiązek ten dotyczył zarówno nowopowstających SBTk, jak i stacji powstałych przed 2011 r. W skontrolowanych urzędach miast od 1 stycznia 2011 r. przyjęto:

- W Krakowie 1410 zgłoszeń i informacji o zmianie danych w zgłoszeniu, Lublinie – 407, w Warszawie dla dzielnicy Wilanów – 109.
- Zgłoszone zmiany danych SBTk dotyczyły w szczególności: modyfikacji (najczęściej wzrostu) równoważnych mocy promieniowanych izotropowo, częstotliwości, wysokości środków elektrycznych anten, azymutów i zakresów pochylenia wiązek promieniowania.

Badaniem kontrolnym objęto zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne oraz informacje o zmianie ich danych dotyczące 50 SBTk, w tym w: w Krakowie 15, Lublinie 23, Warszawie 12.

4. Przedkładane skontrolowanym jednostkom zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne zawierały informacje określone w art. 152 ust. 2 Poś oraz w załączniku Nr 2 (pkt 2) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne⁷³. W zgłoszeniach tych podawano m.in. wielkość i rodzaj emisji, opis stosowanych metod ograniczania tej emisji, równoważne moce promieniowane izotropowo poszczególnych anten instalacji. W okresie objętym kontrolą, w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie wystąpił przypadek wniesienia przez organ sprzeciwu do rozpoczęcia eksploatacji instalacji.

- Stwierdzona w wyniku kontroli nieprawidłowość polegała na tym, że w Warszawie nie wniesiono sprzeciwu do zgłoszenia instalacji wytwarzającej pola elektromagnetyczne zlokalizowanej na budynku przy ul. Europejskiej 125, pomimo, że – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 lit. „e” i „f” rozporządzenia RM z 9.11.2010 r. – cztery anteny sektorowe (z sześciu zgłoszonych) powinny być zaliczone do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

5. W większości zbadanych zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne podawano wyniki pomiarów tych pól w formie sprawozdań z badań pola elektromagnetycznego⁷⁴. Sprawozdania te stanowiły podstawę do oceny przez organ dotrzymania standardów jakości środowiska, tj. dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, określonych rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r. Stwierdzono jednak przypadki, w których operatorzy nie przedkładali tego rodzaju sprawozdań organom ochrony środowiska.

- W Warszawie SBTk przy: ul. Bruzdowej (wieża 40 m)⁷⁵, ul. Europejskiej 125⁷⁶ i ul. Włóki 47⁷⁷ oraz w Krakowie SBTk przy ul. Królewskiej 65a⁷⁸ i os. Zgody 18⁷⁹, operatorzy nie podawali ich w ogóle. W jednym z ww. przypadków z Lublina wezwano operatora do uzupełnienia zgłoszenia w zakresie wyników pomiarów. W odpowiedzi wyjaśnił on, że zgodnie z art. 122a Poś ich wyniki zobowiązany jest przekazać jedynie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu. Natomiast w Krakowie w dwóch

⁷³ Dz. U. Nr 130, poz. 879.

⁷⁴ Także załączając do tych zgłoszeń sprawozdania z przeprowadzenia pomiarów pól elektromagnetycznych, we wskazanych punktach, w otoczeniu SBTk.

⁷⁵ Zgłoszenie z 9.08.2012 r.

⁷⁶ Zgłoszenia z 11.01.2013 r.

⁷⁷ Zgłoszenia z 10.09.2013 r.

⁷⁸ Sprawa W5-08.6222.2.260.2014.

⁷⁹ Pismo z 16.10.2013 r.

ww. przypadkach operator nie przedłożył wyników pomiarów oraz nie dołączył sprawozdań pomiarowych do „zmian danych w zakresie nazwy instalacji oraz wielkości i rodzaju emisji” (przedłożonych do urzędu w formie „informacji”, a nie zgłoszenia), które zakwalifikował jako nieistotne, pomimo tego, że znacząco zwiększyła się suma mocy EIRP anten – w jednym przypadku z 18.702W do 22.497W, zaś w drugim z 13.548W do 25.428W. Operator zadeklarował, że SBTk nadal nie kwalifikują się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

6. Na podstawie zbadanych przez NIK zgłoszeń środowiskowych i przedstawionych wyników pomiarów ustalono, że nie zostały przekroczone w otoczeniu instalacji dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych (składowa elektryczna 7 V/m lub gęstość mocy 0,1 W/m²), określone w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.

7. Część sprawozdań pomiarowych, przedkładanych przez operatorów wraz ze zgłoszeniami instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne zawierała braki polegające na nieuwzględnieniu w nich wyników pomiarów w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTk. Pomiarów w takich miejscach wymagała zaś metodologia badań określona w pkt 13 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Ponadto w niektórych przypadkach nie dokonywano pomiarów w miejscach dostępnych dla ludzi, w których poprzednio stwierdzono natężenie PEM bliskie dopuszczalnego. Tymczasem zgodnie z pkt 5 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia pomiary przeprowadza się w miejscach, w których, na podstawie uprzednich obliczeń, stwierdzono występowanie pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych. Przedstawiane, przez prowadzących instalacje, wyniki pomiarów stanowiły zaś podstawę do oceny przez prezydentów miast dotrzymania standardów jakości środowiska. Część z tych dokumentów – zdaniem NIK – nie dawała wystarczającej wiedzy o dotrzymaniu standardów jakości środowiska, a w rezultacie stwierdzenia istnienia (bądź braku) przesłanek do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia środowiskowego. Urzędy nie żądały uzupełnienia, skorygowania, ani nie zwracały uwagi operatorom na przypadki nieuwzględnienia w sprawozdaniach tych kwestii. Żaden ze skontrolowanych urzędów nie wzywał operatorów do usunięcia braków (w terminie siedmiu dni) z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie zgłoszenia (podania) bez rozpoznania (art. 64 § 2 Kpa) i przyjmował zgłoszenia instalacji wytwarzającej PEM z dołączonymi wynikami pomiarów wykonanych z pominięciem pomieszczeń mieszkalnych. Nie wnoszono również w takich sytuacjach sprzeciwów do zgłoszeń instalacji. Spowodowane to było głównie wątpliwościami organów, co do możliwości podważania pomiarów wykonanych przez laboratoria akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji, jak i niedookreślonymi w przepisach prawa przesłankami wnoszenia sprzeciwów w takich przypadkach. I tak:

- *w Krakowie, według 27 z 49 zbadanych sprawozdań, pomiary nie były dokonywane w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. W niektórych przypadkach brak było punktów pomiarowych w okolicznych budynkach (16 sprawozdań), zaś w innych punkty wyznaczano jedynie w okolicy wybranych azymutów (11 sprawozdań). Ponadto, w przypadku trzech SBTk nie dokonano pomiarów w miejscach, w których poprzednio stwierdzono występowanie pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych (0,1 W/m² lub 7 V/m). W części zbadanych sprawozdań wskazywano na niedostępność lokali znajdujących się w budynkach w otoczeniu SBTk. Np. w odniesieniu do jednej z SBTk wymieniono 100 mieszkań niedostępnych dla pomiarów (63 z uwagi na nieobecność lokatorów, zaś 37 z uwagi na odmowę dostępu)⁸⁰. W przypadku innej SBTk, w sprawozdaniu wskazano na brak dostępu do pięciu budynków i 155 mieszkań w otoczeniu SBTk (w tym 134 z uwagi na nieobecność lokatorów, a 21 ze względu na odmowę dostępu)⁸¹;*

⁸⁰ SBTk przy os. Bohaterów Września 13 (sprawozdanie z 17.11.2010 r.).

⁸¹ SBTk przy ul. Cechowej 57 (sprawozdanie z 18.02.2014 r.).

- w Lublinie, z uwagi na stwierdzone braki w 16 z 44 zbadanych sprawozdań pomiarowych przedłożonych przez operatorów wraz ze zgłoszeniami instalacji wytwarzających PEM, organ ochrony środowiska nie posiadał pełnej wiedzy, niezbędnej dla stwierdzenia w tych przypadkach istnienia (bądź braku) przesłanek do wniesienia sprzeciwu. Analiza tych sprawozdań wykazała, że nie dokonano pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych (m.in. w środku pomieszczeń, w płaszczyźnie otworów okiennych);
- w Warszawie, analiza 44 sprawozdań pomiarowych wykazała, że w 16 przypadkach nie dokonywano pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych.

Biegły powołany przez NIK, wydał opinie dotyczące czterech lokalizacji SBTK, w Krakowie (dwie lokalizacje – dwie stacje), Lublinie (jedna lokalizacja – trzy stacje) i Warszawie (jedna lokalizacja – trzy stacje). W opiniach tych stwierdził, że w przedłożonych sprawozdaniach pomiarowych brak było pomiarów wewnątrz budynków znajdujących się na niektórych kierunkach promieniowania, co stanowi istotną niezgodność z przepisami prawa w sytuacji, gdy wszystkie wyżej opisane pomiary wykonywały laboratoria akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji.

Przeprowadzenie badań z pominięciem metod, określonych w ww. rozporządzeniu, może skutkować otrzymaniem innych wielkości emisji, niż gdyby badania były prowadzone w oparciu o właściwe metody badawcze. Może to prowadzić do zadeklarowania w zgłoszeniu wielkości emisji odmiennych od rzeczywistych. Brak prowadzenia weryfikacji sprawozdań pomiarowych skontrolowane urzędy tłumaczyły posiadaniem przez podmioty dokonujące pomiarów akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji.

- W Krakowie wyjaśniano, że posiadanie przez laboratorium pomiarowe wymaganego certyfikatu powinno stanowić gwarancję rzetelności badań, a wiedza i doświadczenie fachowców prowadzących pomiary powinno być gwarancją właściwego doboru punktów i pionów pomiarowych. Wskazywano, że wszystkie sprawozdania przekazywane są do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego;
- W Lublinie wskazano, że pomiary dołączone do zgłoszeń zostały wykonane przez podmioty posiadające stosowne kompetencje i akredytację Polskiego Centrum Akredytacji, a akredytacja jest mechanizmem wykorzystywanym w celu zapewnienia publicznego zaufania w odniesieniu do wiarygodności działań istotnych dla zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska. W związku z tym organ ochrony środowiska nie miał uprawnień do podważania pomiarów przedstawionych przez akredytowane laboratoria;
- W Warszawie wyjaśniono, że badania pól elektromagnetycznych przeprowadzane są przez laboratoria z listy Polskiego Centrum Akredytacji.

W przepisach Poś oraz rozporządzenia MŚ z 2.07.2010 r. brak było regulacji w zakresie jednoznacznego obowiązku załączania do zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, wyników z przeprowadzonych pomiarów, w tym formy i układu ich prezentacji. Zgodnie z zał. nr 2 do ww. rozporządzenia, w zgłoszeniu podaje się m.in. wyniki pomiarów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a Poś, jeśli takie były wymagane. W świetle takiego brzmienia przepisu rozporządzenia, załączenie sprawozdań do zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne było jedynie fakultatywne, zaś obligatoryjne było tylko podanie wyników pomiarów. Jak zidentyfikowała NIK, była to jedna z przyczyn niekwestionowania przez organy ochrony środowiska zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, do których załączono wadliwe sprawozdania pomiarowe.

- W Krakowie, w 2011 r., jeden z operatorów odpowiadając na wezwanie do uzupełnienia braków w zgłoszeniu środowiskowym, polegających na wadach sprawozdania pomiarowego, odpowiedział, iż przepisy prawa nie obligują zgłaszającego instalację do przedstawienia sprawozdania z pomiarów, a jedynie wyników pomiarów. Wskazał jednocześnie, że przedstawienie całego sprawozdania, a nie jedynie wyników pomiarów, nie upoważnia organu do żądania jakichkolwiek uzupełnień sprawozdania z pomiarów, poza podaniem ich wyników. Operator wskazał też, że sprawozdanie z badań przekazano wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu i oba te organy nie miały jakichkolwiek zastrzeżeń,

co do jego treści. Po otrzymaniu takiej odpowiedzi Urząd zaprzestał zwracania się późniejszym terminie żądania od operatorów przedstawiania sprawozdań spełniających podstawowe wymogi wykonywania pomiarów określone w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.

W ocenie NIK, wątpliwości, co do zakresu uprawnień organów ochrony środowiska w przypadku otrzymywania wraz ze zgłoszeniami instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne sprawozdań obarczonych wadami metodologicznymi utrudniają skuteczne wykonywanie przez ww. organy zadań polegających na identyfikowaniu realnych zagrożeń związanych z funkcjonowaniem SBTk. Stwierdzone przez NIK braki w tego rodzaju sprawozdaniach nie dają zapewnienia o braku przesłanek do wniesienia sprzeciwu do zgłoszeń wytwarzających pola elektromagnetyczne.

4.1 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona w trzech urzędach miast na prawach powiatu: Krakowa, Lublina i Warszawy.

Przeprowadzenie kontroli poprzedzono analizą problematyki na podstawie licznych prasowych i internetowych publikacji, a także wyników wcześniejszej kontroli doraźnej rozpoznawczej NIK nr R/13/007/LLU „Prawidłowość postępowań administracyjnych związanych z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w latach 2005–2013 (do 31 maja)” przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Łęcznej.

Ze względu na wysoce specjalistyczny charakter kontroli skorzystano z pomocy biegłych do zbadania określonych zagadnień i sporządzenia opinii⁸² w zakresie:

- zbadania poprawności merytorycznej i zgodności z przepisami prawa dokumentacji projektowej i zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne oraz sprawozdań z przeprowadzonych pomiarów tych pól, wybranych SBTk na terenie: Krakowa, Lublina i Warszawy (Dzielnicy Wilanów);
- przeprowadzenia analiz i dokonania pomiarów emisji PEM z wybranych SBTk i ustalenia, czy dotrzymano standardów środowiskowych związanych z emisją PEM.

Na zlecenie NIK (na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK), właściwi terytorialnie powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili kontrole doraźne w zakresie legalności wykonania robót budowlanych związanych z budową, rozbudową lub instalacją urządzeń SBTk w wybranych lokalizacjach, w: Krakowie (11 lokalizacji), Lublinie (osiem lokalizacji) i Warszawie (osiem lokalizacji). PINB miasta Lublin w jednym przypadku (SBTk przy ul. Lubomelskiej 14), stwierdził, że roboty budowlane, polegające na wykonaniu konstrukcji masztowych na dachu istniejącego budynku i montażu urządzeń stacji zostały wykonane bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę i stanowią bezsporną tzw. samowolę budowlaną. PINB w Krakowie Powiat Grodzki również stwierdził wykonanie, bez zgody administracji architektoniczno-budowlanej, robót budowlanych polegających na posadowieniu na przyczepie mobilnej maszty wraz z SBTk (przy ul. Okrąg, działka nr 134/2 obr. 20 jedn. ewid. Krowodrza). W pozostałych, skontrolowanych przypadkach nie stwierdzono działań inwestorów w warunkach „samowoli budowlanej”. PINB uznał, że instalowanie urządzeń o wysokości mniejszej od trzech metrów na obiektach budowlanych oraz zmiana samych urządzeń w legalnie istniejącej SBTk nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia robót budowlanych.

Właściwe terytorialnie delegatury Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) przeprowadziły, na zlecenie NIK (na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK), kontrole doraźne w zakresie ustalenia, czy operatorzy eksploatują SBTk (dwie lokalizacje w każdym mieście) zgodnie z pozwoleniami radiowymi wydanymi przez UKE. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie.

Po zakończeniu kontroli, do prezydentów skontrolowanych miast skierowano wystąpienia pokontrolne. W wystąpieniach, dla oddania prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, zastosowano opisową ocenę ogólną i opisowe oceny cząstkowe. W trzech wystąpieniach pokontrolnych zawarto łącznie 11 wniosków i trzy uwagi, mających na celu poprawę stanu w zakresie objętym kontrolą (wnioski wyszczególniono w załączniku nr 2).

⁸² W trakcie kontroli NIK, na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, powołała z Wojskowej Akademii Technicznej biegłego w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy przyjęła wystąpienie pokontrolne bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożyli prezydenci: Lublina i Krakowa.

Prezydent Lublina wniósł zastrzeżenia do sformułowanych w wystąpieniu nieprawidłowości polegających na:

- nieprawidłowej kwalifikacji budowy SBTk, jako przedsięwzięcia podlegającego procedurze zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, podczas gdy wiązały się one z wykonywaniem robót budowlanych, które, zgodnie z Prawem budowlanym wymagały decyzji o pozwoleniu na budowę;
- nieegzekwowaniu od inwestorów kompletnych projektów budowlanych SBTk, zawierających części sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności telekomunikacyjnej.

Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła ww. zastrzeżenia.

Zastrzeżenia Prezydenta Krakowa również dotyczyły nieprawidłowości polegającej na kwalifikowaniu budowy SBTk, jako przedsięwzięcia podlegającego procedurze zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, podczas gdy to zamierzenie budowlane wymaga uzyskania pozwolenia na budowę.

Komisja Rozstrzygająca NIK oddaliła ww. zastrzeżenie.

Zastrzeżenia Prezydenta Krakowa dotyczyły także:

- nieprawidłowości polegającej na niedokonywaniu przez Wydział Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa weryfikacji sprawozdań z pomiarów pól elektromagnetycznych, w otoczeniu SBTk, załączonych do zgłoszeń ww. stacji jako instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, a także do sformułowanych w związku z ww. nieprawidłowością ocen i wniosku pokontrolnego;
- oceny, że załączone do zgłoszenia instalacji sprawozdanie dotyczące pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wykonanych niezgodnie z obowiązującą metodyką, upoważnia Prezydenta do wezwania prowadzącego instalację, w trybie art. 64 § 2 Kpa, do obowiązku uzupełnienia lub skorygowania tego sprawozdania pod rygorem pozostawienia zgłoszenia instalacji bez rozpatrzenia oraz do wniesienia sprzeciwu w trybie art. 152 ust. 4a pkt 1 Poś;
- ustalenia, że sprawozdanie pomiarowe (dotyczące SBTk przy ul. Kluczborskiej 4) zostało wykonane w ramach bezpieczeństwa i higieny pracy, a zatem nie ma zastosowania do pomiarów natężenia ludzi i środowiska;
- nieprawidłowości, polegającej na nie wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia aktualizacyjnego instalacji zlokalizowanej przy Os. Bohaterów Września 13, pomimo wykazania w załączonym sprawozdaniu pomiarowym przekroczenia dopuszczalnej wartości natężenia pól elektromagnetycznych dla miejsca dostępnego dla ludzi.

Komisja Rozstrzygająca NIK ww. zastrzeżenia uwzględniła w całości.

Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych dotyczących kontrolowanej działalności

Proces budowy i użytkowania SBTK oraz przepisy dotyczące promieniowania elektromagnetycznego i ochrony przed polami elektromagnetycznymi regulują m.in. ustawy: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Prawo ochrony środowiska, Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawcze do nich. Akty te dotyczą głównie postępowań prowadzących do uzyskania: uzgodnień, warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), pozwoleń na budowę, użytkowania obiektów budowlanych, a także realizacji obowiązku dokonania okresowych badań kontrolnych poziomów pól elektromagnetycznych a także przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Lokalizacja SBTK zgodnie z zapisami warunków z zakresu zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.), inwestycja celu publicznego stanowi realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.), czyli m.in. dotyczących obiektów i urządzeń łączności publicznej.

Art. 50 upizp stanowi, że inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Uzyskania tej decyzji nie wymagają natomiast roboty budowlane:

- polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej i nie naruszają ustaleń planu miejscowego, a w przypadku jego braku – nie oddziałują szkodliwie na środowisko oraz nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska;
- nie wymagające pozwolenia na budowę.

Obowiązywanie mpzp wyklucza wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a jej uzyskanie jest koniecznym warunkiem realizacji inwestycji celu publicznego tylko wówczas, gdy na danym obszarze nie obowiązuje mpzp.

Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celami publicznymi w rozumieniu ustawy jest m.in. budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie obiektów i urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji.

W art. 51 ust. 1 upizp podano, że w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta (po ewentualnym uzgodnieniu z marszałkiem województwa) Z art. 52 upizp wynika, że ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora, który powinien zawierać m.in.: określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w odpowiedniej skali oraz charakterystykę inwestycji.

Zgodnie z art. 53 upizp o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, 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 na piśmie. Właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem tej decyzji dokonuje analizy: warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Decyzje dotyczące ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się po uzgodnieniu z organami wymienionymi w ust. 4 tego artykułu. Uzgodnień tych dokonuje się w trybie art. 106 Kpa, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane. Zgodnie z art. 54 upizp, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa:

- rodzaj inwestycji;
- warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych;
- linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55).

W ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.) określono szczególne zasady lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 46 tej ustawy:

- 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
- 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. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu;
- w przypadku braku planu miejscowego lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej innej niż infrastruktura telekomunikacyjna o nieznacznym oddziaływaniu ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, na warunkach określonych w upizp.

Zgodnie z art. 47 tej ustawy nie wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu upizp, budowa infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu oraz wykonywanie innych robót budowlanych dotyczących takiej infrastruktury.

Pod pojęciem infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z 7 maja 2010 r., rozumieć należy kanalizację kablową, linię kablową podziemną, instalację radiokomunikacyjną wraz z konstrukcją wsporczą do wysokości 5 m, szafy i słupki telekomunikacyjne oraz inne podobne urządzenia i obiekty, a także związany z nimi osprzęt i urządzenia zasilające, jeżeli nie są zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000.

SBTK w świetle Prawa budowlanego

Zgodnie z art. 34 Prawa budowlanego, projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone m.in. w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Projekt budowlany powinien zawierać m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, w tym dotyczące projektów w branży telekomunikacyjnej.

Projekt architektoniczno-budowlany zgodnie z § 11 rozporządzenia MTBiG z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462, ze zm.) powinien zawierać zwięzły opis techniczny określający m.in.: podstawowe dane technologiczne oraz współzależności urządzeń i wyposażenia związanego z przeznaczeniem obiektu i jego rozwiązaniami budowlanymi, rozwiązania zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniające użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem, dane techniczne obiektu budowlanego charakteryzujące wpływ obiektu budowlanego na środowisko i jego wykorzystywanie oraz na zdrowie ludzi i obiekty sąsiednie m.in. pod względem promieniowania, w szczególności jonizującego, pola elektromagnetycznego i innych zakłóceń, z podaniem odpowiednich parametrów tych czynników i zasięgu ich rozprzestrzeniania się.

Zgodnie z § 12 rozporządzenia MTBiG z 25 kwietnia 2012 r. część rysunkowa projektu architektoniczno-budowlanego powinna przedstawiać m.in. zasadnicze elementy wyposażenia technicznego, ogólnobudowlanego, umożliwiającego użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem, w tym instalacje i urządzenia budowlane telekomunikacyjne. Część rysunkowa powinna być zaopatrzona w niezbędne oznaczenia graficzne i wyjaśnienia opisowe umożliwiające jednoznaczne odczytanie projektu budowlanego.

Zgodnie z art. 29 ust. 3 Prawa budowlanego pozwolenia 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 uiooś. Pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami uiooś (art. 32 Prawa budowlanego).

Zakres sprawdzeń, których powinien dokonać właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego ustalono w art. 35 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 72 ust. 1a uiooś wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie Prawa budowlanego.

W zgłoszeniu (art. 30 Prawa budowlanego) należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. Zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować:

- 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;
- 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;
- 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;
- 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Zgodnie z treścią art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy Prawo budowlane nie wymaga pozwolenia na budowę wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych. Zatem instalowanie urządzeń SBTK (o wysokości powyżej 3 metrów) na obiektach budowlanych wymaga zgłoszenia tego faktu organowi administracji architektoniczno-budowlanej (art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust 1 pkt 3 lit. b) ww. ustawy). Jeżeli jednak wykonanie tych prac będzie wymagało przeprowadzenia robót budowlanych przekraczających zakres robót polegających na instalowaniu urządzeń SBTK, wtedy możemy mówić o rozbudowie istniejącej już stacji bazowej, a ta zgodnie z art. 3 pkt 6) ustawy Prawo budowlane jest tożsama z budową i wymaga uzyskania decyzji pozwolenie na budowę.

Wymagania ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTK

Zgodnie z art. 121 Poś ochrona przed polami elektromagnetycznymi polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu środowiska poprzez utrzymanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub co najmniej na tych poziomach oraz zmniejszanie poziomów pól elektromagnetycznych, co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane.

W rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. wydanym na podstawie art. 122 Poś określono dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Ustalono w nim zróżnicowane poziomy pól elektromagnetycznych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludności. Podano zakresy częstotliwości pól elektromagnetycznych, dla których określa się parametry fizyczne, charakteryzujące oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych oraz dopuszczalne wartości parametrów fizycznych dla poszczególnych zakresów częstotliwości, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych. Ustalono również sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów przez wskazanie metod wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dla

poszczególnych zakresów częstotliwości oraz wyznaczania poziomów pól elektromagnetycznych, jeżeli w środowisku występują pola elektromagnetyczne o częstotliwościach z różnych zakresów.

Art. 122a. Poś 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, 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.

Wyniki pomiarów przekazuje się wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Z art. 76 Poś wynika, że nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska. Do wymagań tych należy m.in. dotrzymanie wymaganych prawem badań i sprawdzeń, wynikających z mocy prawa standardów emisyjnych oraz określonych w pozwoleniu warunków emisji. Zgodnie z art. 3 pkt 33) tej ustawy pod pojęciem standardów emisyjnych rozumie się dopuszczalne wielkości emisji.

Z rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. wynika, że w zakresie częstotliwości od 30 MHz do 300 GHz (obejmuje on m.in. pola elektromagnetyczne wytwarzane przez SBTk i telefony komórkowe) określono jeden poziom pól elektromagnetycznych – dla miejsc dostępnych dla ludności – o wartości $0,1 \text{ W/m}^2$.

W ramach wymaganych opinii, uzgodnień, sprawdzeń i pozwoleń należy zapewnić m.in. dotrzymanie dopuszczalnego standardu emisyjnego ($0,1 \text{ W/m}^2$).

Sprawdzenie dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dokonuje się metodą pomiaru w otoczeniu instalacji wytwarzających takie pola i porównując otrzymane wyniki pomiarów z wartością dopuszczalną określoną w standardzie emisyjnym (zał. nr 2 rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Z treści załącznika nr 2 tego rozporządzenia wynika również, że:

- pomiary poziomów pól elektromagnetycznych wykonuje się bezpośrednio po pierwszym uruchomieniu instalacji oraz każdorazowo w razie zmiany warunków pracy instalacji, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest ta instalacja (pkt 2);
- pomiary przeprowadza się w szczególności w tych miejscach, w których, na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych (pkt 5);
- przy pomiarach pól elektromagnetycznych uwzględnia się poprawki pomiarowe, umożliwiające uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (pkt 6);

- pomiary poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK wykonuje się podczas pracy wszystkich urządzeń, w warunkach odpowiadających charakterystykom eksploatacyjnym tych urządzeń. Podczas pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych źródła promieniowania powinny pracować z maksymalną mocą (pkt 7–9);
- pomiary należy przeprowadzać we wszystkich miejscach, w których mogą przebywać ludzie (pkt 11), w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach (pkt 13).

Rozporządzeniem RM z 21.08.2007 r. zmieniono treść rozporządzenia RM z 09.11.2004 r. W § 2 ust. 1 pkt 7 obowiązujących od 31.08.2007 r. przepisów podano, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zalicza się 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) 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- b) 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- c) 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny,
- d) 20.000 W.

W § 3 ust. 1 pkt 8 tego rozporządzenia podano, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się 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, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 5 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- b) 100 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 20 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- c) 500 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 40 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- d) 1.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 70 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- e) 2.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 150 m i nie mniejszej niż 100 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- f) 5.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 200 m i nie mniejszej niż 150 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;

- g) 10.000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 300 m i nie mniejszej niż 200 m od środka elektrycznego, wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny.

Od 15 listopada 2010 r. rozporządzeniem RM z 09.11.2010 r. (wydanym na podstawie art. 60 uiooś) dokonano zmiany kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcia do mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Najistotniejsza zmiana polegała na tym, że w poprzednim okresie przyjmowano, iż strefa potencjalnego negatywnego oddziaływania poszczególniej anteny SBTk na środowisko obejmuje przestrzeń wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania tej anteny. O kształcie tej przestrzeni decydowała charakterystyka anteny (szerokość wiązki w pionie i poziomie) podana w specyfikacji technicznej każdego z tych urządzeń.

Zgodnie z obowiązującym od 15 listopada 2010 r. rozporządzeniem RM oddziaływanie anteny jest rozpatrywane tylko w linii prostej biegnącej od anteny w osi głównej wiązki promieniowania. W związku z powyższym faktyczna przestrzeń oddziaływania anteny nie jest w chwili obecnej brana pod uwagę przy rozstrzyganiu, czy konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko.

W § 2 ust. 1 pkt. 7, odnośnie przypadków wymienionych w lit. a) do d) i w § 3 ust. 1 pkt. 8 lit. a) do g) tego rozporządzenia unormowano, że 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.

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia nieosiągające progów określonych w § 3 ust. 1, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną one progi określone w ust. 1.

Zgodnie z art. 61 uiooś ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach: postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przeprowadza organ właściwy do wydania tej decyzji. W art. 64 uiooś określono od kogo należy zasięgnąć opinii przed wydaniem postanowienia określającego zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Zawartość raportu określono w art. 66 – 70 uiooś. Zgodnie z art. 68 tej ustawy organ, określając zakres raportu, uwzględnia stan współczesnej wiedzy i metod badań oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych. Na podstawie art. 71 uiooś wydaje się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, która określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W art. 152 Poś ustalono, że instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska, określono również

co zgłoszenie takie powinno zawierać. Prowadzący instalację jest obowiązany do dokonania zgłoszenia przed rozpoczęciem jej eksploatacji, a 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 sprzeciwu w drodze decyzji. Informacje zawarte w zgłoszeniu, prowadzący instalację, objętą obowiązkiem zgłoszenia z uwagi na wytwarzanie pól elektromagnetycznych, przedkłada także państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Szczegółowe wymagania dotyczące zakresu danych ujętych w zgłoszeniu oraz wzór formularza tego zgłoszenia, dla wybranych rodzajów instalacji, uwzględniając znaczenie tych danych dla określenia ewentualnego negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, określono w rozporządzeniu MŚ z 2.07.2010 r. ustalono w nim m.in. rodzaje instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a których eksploatacja wymaga zgłoszenia, uwzględniając ich negatywne oddziaływanie na środowisko. Z uwagi na wytwarzanie pól elektromagnetycznych do instalacji negatywnie oddziałujących na środowisko zaliczono SBTk tj. 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 (Załącznik nr 2 pkt 2) tego rozporządzenia.

Wykaz wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Wystąpienie	Treść/przedmiot wniosku/uwagi
1.	LLU-4101-008-03/2014 z 15 grudnia 2014 r. do Prezydenta Miasta Krakowa	Wniosek: Kwalifikowanie budowy SBTk jako zamierzenia budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę.
2.		Wniosek: Rozważenie zobowiązania operatora SBTk przy ul. Cechowej 57 i na os. Bohaterów Września 13 do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.
3.	LLU-4101-08-01/2014 z 15 grudnia 2014 r. do Prezydenta Miasta Lublina	Wniosek: Wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji, po uprzednim uzgodnieniu ich projektu z zarządcą drogi, gdy planowane inwestycje lokalizowane są na obszarach przyległych do pasa drogowego.
4.		Wniosek: Kwalifikowanie budowy SBTk jako zamierzenia budowlanego wymagającego uzyskanie pozwolenia na budowę.
5.		Wniosek: Egzekwowanie od inwestorów kompletnych projektów budowlanych stacji bazowych, zawierających części sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności telekomunikacyjnej.
6.		Wniosek: Wyznaczanie obszaru oddziaływania SBTk w postępowaniach w sprawie wydawania pozwolenia na budowę zgodnie z mocą i przestrzenną charakterystyką anten.
7.		Wniosek: Weryfikowanie wyników pomiarów dołączonych do zgłoszeń instalacji wytwarzających PEM w zakresie spełnienia podstawowych wytycznych dotyczących metodyki przeprowadzenia pomiarów, a w razie stwierdzenia braków konsekwentne korzystanie z procedury uzupełnienia braków w zgłoszeniach, określonej w art. 64 § 2 Kpa, bądź wnoszenia sprzeciwu w trybie art. 152 ust. 4a Poś.
8.	LLU-4101-08-02/2014 z 15 grudnia 2014 r. do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy	Wniosek: Kwalifikowanie budowy SBTk jako zamierzenia budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę.
9.		Wniosek: Egzekwowanie od inwestorów kompletnych projektów budowlanych stacji bazowych, zawierających części sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności telekomunikacyjnej.
10.		Wniosek: Dokonywanie kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie SBTk w zakresie oddziaływania na środowisko lub analizowanie dokumentów dotyczących kwalifikacji, przedkładanych przez inwestorów w ramach postępowań o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych.
11.		Wniosek: Wzywanie do uzupełnienia lub wnoszenie sprzeciwu do zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, jeżeli planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko oraz w przypadku gdy nie odpowiada wytycznym w zakresie metodyki przeprowadzania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych.

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243, ze zm.).
6. 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
7. 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. Nr 192, poz. 1883).
8. 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 środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573) – uchylone 15 listopada 2010 r.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniające 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 (Dz. U. Nr 158, poz. 1105).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzaju instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz. U. Nr 130, poz. 880).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Szef Kancelarii Sejmu
15. Szef Kancelarii Senatu
16. Minister Środowiska
17. Minister Infrastruktury i Rozwoju
18. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
19. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
20. Główny Inspektor Sanitarny
21. Wojewoda Lubelski
22. Wojewoda Mazowiecki
23. Wojewoda Małopolski
24. Dyrektor Polskiego Centrum Akredytacji