

Andrzej Wac-Włodarczyk¹, Andrzej Kaczor²

LOKALIZOWANIE INFRASTRUKTURY TELEKOMUNIKACYJNEJ W ŚRODOWISKU CZŁOWIEKA

Streszczenie: Artykuł przedstawia zagadnienia związane z prawnymi i technicznymi aspektami lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w środowisku człowieka. W pracy przedstawiono różne obszary środowiska człowieka, w którym może być lokalizowana infrastruktura telekomunikacyjna. Zmiana przepisów prawnych w ostatnich latach uprościły lokalizowanie infrastruktury telekomunikacyjnej.

Słowa kluczowe: infrastruktura telekomunikacyjna, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, prawo miejscowe.

WSTĘP

Od wielu tysięcy lat na stałe w krajobraz wpisuje się budowana przez nas infrastruktura. Zmienia ona nasze życie, wpływa na jego styl, a także podwyższa jego jakość. Jednym z typów infrastruktury, który jest coraz bardziej widoczny i coraz częściej budowany to infrastruktura telekomunikacyjna. Infrastruktura ta staje się z jednej strony nieodzownym elementem krajobrazu, a z drugiej budzi szereg wątpliwości przy jej lokalizowaniu. Samorządy lokalne mają prawo – a w niektórych przypadkach obowiązek – do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Polityka taka tworzona jest przez gminy poprzez opracowywanie i uchwalanie studiów uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) [1]. Dokumenty te muszą wskazywać kierunki rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz nie mogą zakazywać jej lokalizowania, jeżeli jest ona budowana zgodnie z odrębnymi przepisami.

USTAWA SZEROKOPASMOWA

W ostatnich latach można było zauważyć rozpowszechniającą się zasadę ograniczania lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w MPZP w szczególności

¹ Politechnika Lubelska, Instytut Podstaw Elektrotechniki i Elektrotechnologii, ul. Nadbystrzycka 38a, 20-618 Lublin, e-mail: a.wac-wlodarczyk@pollub.pl

² Urząd Komunikacji Elektronicznej Delegatura w Lublinie, ul. Zana 38c, 20-601 Lublin, e-mail: a.kaczor@uke.gov.pl

tej opartej na łączności radiowej (np. stacje bazowe telefonii komórkowej, Internet bezprzewodowy). Regulacje w zakresie lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej wprowadziła w roku 2010 ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych [2]. Artykuł 46 tejsze ustawy brzmi:

- 1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n., jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.*
- 2. 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.*

Definicja inwestycji celu publicznego zawarta jest w art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [1]. Za taką inwestycję uznać należy działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami [3]. Przepis art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami definiuje pojęcie „celu publicznego” wskazując, że za taki cel uważa się m.in. budowę, utrzymanie oraz wykonywanie obiektów i urządzeń łączności publicznej. Łącznością publiczną - co wynika z art. 4 pkt 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami - jest zaś infrastruktura telekomunikacyjna, służąca zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu ustawy Prawo telekomunikacyjne [4]. Stosownie natomiast do postanowień art. 2 pkt 8 ustawy Prawo telekomunikacyjne, infrastruktura telekomunikacyjna to urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Należy również wskazać, że ustawa szerokopasmowa [2] wprowadza definicję infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu. Do takiej infrastruktury zaliczyć 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.

PRZEPISY SZCZEGÓLNE W ZAKRESIE LOKALIZOWANIA INFRASTRUKTURY TELEKOMUNIKACYJNEJ

Parki narodowe i rezerwaty przyrody

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody [5] w parkach narodowych oraz rezerwach przyrody zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne wyłącznie za zgoda odpowiednich organów oraz po spełnieniu przesłanek wskazanych w ustawie [5].

Parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu

Ustawa o ochronie przyrody [5] wprowadza kilka zakazów na obszarach parków krajobrazowych oraz obszarach chronionego krajobrazu np.: zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zakaz budowy nowych obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior, i innych zbiorników wodnych, zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego. Wskazane zakazy nie dotyczą jednak realizacji inwestycji celu publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że przepisy wykonawcze wydane do ustawy [5] w niektórych obszarach są w sprzeczności do samej ustawy o ochronie przyrody, pomijając wyjątki inwestycji celu publicznego w zakresie zakazów.

Pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe

Dla tych obiektów i obszarów gminy mogą wprowadzać zakazy, które są wyliczone w art. 45 ustawy o ochronie przyrody. Zakazy te mogą dotyczyć niszczenia, uszkodzenia, przekształcania obiektu lub obszaru oraz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Jeżeli zakazy te wpływają na lokalizację inwestycji celu publicznego to rada gminy może uchylić powyższe zakazy po uzgodnieniu z organem stanowiącym daną formę ochrony.

Obszary Natura 2000

Przy lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach Natura 2000 należy wziąć pod uwagę art. 33 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody [5]. Pierwszy z nich zabrania podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub

- pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Żaden z powyżej wskazanych zakazów nie zakazuje wprost lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Jednocześnie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody [5] wskazuje, że nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Przepis ten nie wskazuje zatem jednoznacznie, że lokalizacja celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest wyłączona z zakazów określonych w ustawie [5]. Należy wskazać, że ustawa [5] narzuca na gminy obowiązek uzgodnienia MPZP z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń MPZP mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszary istniejące lub projektowane Natura 2000.

Ochrona zabytków

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [6] określa cztery formy ochrony zabytków:

1. wpis do rejestru zabytków,
2. uznanie za pomnik historii,
3. utworzenie parku kulturowego,
4. ustalenia ochrony w MPZP.

Każda ze wskazanych form ochrony zabytków umożliwia wprowadzenie zakazu lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w różnym zakresie. Najbardziej rygorystycznie ograniczenie w zakresie lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej jest nałożone poprzez utworzenie parku kulturowego. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: prowadzenia robót budowlanych, oraz działalności przemysłowej, rolniczej, handlowej, lub usługowej. Ustawa nie przewiduje obligatoryjnego odstępstwa w odniesieniu do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Zatem na terenie parku kulturowego może być wprowadzony całkowity zakaz lokalizowania takich inwestycji.

Pomnik przyrody to najwyższa forma ochrony zabytków. Statut ten nadawany jest przez Prezydenta RP w drodze rozporządzenia. Formę ochrony takich zabytków określa się w przepisach szczególnych – w których również mogą być ograniczenia lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wpis do rejestru zabytków nie daje uprawnień wprowadzenia zakazu lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Jednak przepisy ustawy Prawo budowlane [7] stanowią, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania

pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustalenie ochrony w MPZP lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego daje możliwość dowolnego formułowania przez gminy postanowień w zakresie lokalizowania inwestycji celu publicznego. Ponadto należy wskazać, że MPZP na etapie tworzenia muszą być uzgadniane z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Narzędzie takie daje możliwość ustanawiania zakazów lokalizowania infrastruktury z zakresu łączności publicznej.

Pasy drogowe

Możliwość lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych została zapisana w nowelizacji ustawy o drogach publicznych [8] dokonanej przez ustawę szerokopasmową [2]. Artykuł 39 ustawy o drogach publicznych umożliwia umieszczanie, konserwację, przebudowę i naprawę infrastruktury telekomunikacyjnej w pasie drogowym, jednak lokalizowanie takiej infrastruktury może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem zarządcy drogi wydanym w drodze decyzji administracyjnej. Zarządca może odmówić wydania takiej zgody wyłącznie w określonych przypadkach – jeżeli umieszczenie infrastruktury w pasie drogowym spowodowałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych lub miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu drogi.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały zdefiniowane przez ustawę Prawo wodne [9]. Na obszarach tych zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego [9] zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe w tym wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych – co eliminuje możliwość lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Odstępstwem od tego zakazu jest możliwe po uzyskaniu zgody w formie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Zakaz lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej występują również w strefie ochrony bezpośredniej ujęcia wód powierzchniowych, na terenie których zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją wody zgodnie z ustawą Prawo wodne [9]. Zakaz taki nie obowiązuje na terenie ochrony pośredniej ujęcia wód powierzchniowych.

Uzdrowiska

Obszary uzdrowisk podzielone zostały przez ustawę o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych [10] na trzy strefy ochrony oznaczone odpowiednio A, B oraz C.

W strefie ochronnej A wprowadzono bezwzględny zakaz lokalizowania stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa (które mogą być lokalizowane z pewnymi ograniczeniami).

W strefie ochronnej B wprowadzony został zakaz lokalizowania urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [11], oddziałujących na strefę A ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych - charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych - dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 ustawy Prawo ochrony środowiska [12].

W trzeciej strefie ochronnej C zakazy które zostały sformułowane nie dotyczą inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Tereny górnicze

Przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze [13] nie zakazują wprost lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach górniczych. Przepisy prawa wymagają jednak uzgodnienia z właściwym organem nadzoru górniczego MPZP. Zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy Prawo górnicze i geologiczne plan powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu:

1. wykonania uprawnień określonych w koncesji,
2. zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
3. ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych.

W praktyce oznacza to, że ostateczną decyzję co do lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej będzie należała do właściwego organu nadzoru górniczego.

Przedsięwzięcia oddziałujące na środowisko

Wiele przepisów odwołuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia takie określone są przez przepisy Rozporządzenie Rady ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko [14]. Wskazane rozporządzenie wymienia szereg przedsięwzięć, lecz tylko te związane z emisją pól elektromagnetycznych mogą pośrednio wpłynąć na lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Określone w rozporządzeniu [14] równoważne moce promieniowania dla poszczególnych

przedsięwzięć oraz odległości dostępne dla ludności od anteny mierzone w głównej wiązce promieniowania w większości przypadków nie będą miały zastosowania dla lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Zatem ograniczenia wprowadzone przez rozporządzenie [14] może w nielicznych przypadkach ograniczyć lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej ale nie uniemożliwią jej lokalizowanie. Stanowisko takie przedstawia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w poradniku „Tworzenie planów miejscowych a przepisy ustawy szerokopasmowej. Poradnik dla urbanistów” [15].

WNIOSKI

Przez wiele lat przepisy prawa nie regulowały lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Z tego też względu coraz częściej w MPZP można było zauważyć postanowienia zakazujące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w szczególności radiowej. Poza zakazami wprost wynikającym z MPZP było wprowadzanych szereg zapisów pośrednio zakazujących lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Postanowienia takie zazwyczaj ograniczały wysokość zabudowy, ograniczały możliwość lokalizowania dominant wysokościowych, zakazywały lokalizowania obiektów lub usług uciążliwych bez wcześniejszego zdefiniowania uciążliwości. Wieloletnie zaniedbania w tym zakresie doprowadziły do utrudnień w lokalizowaniu infrastruktury telekomunikacyjnej. W roku 2010 poprzez wprowadzenie zapisów ustawy szerokopasmowej [2] zostało ograniczone ustanawianie zakazów lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej.

LITERATURA

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r., nr 106, poz. 675 z późn. zm.);
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.);
4. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.);
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j.t. Dz. U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220 z późn. zm.);
6. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., nr 162 poz. 1568 z późn. zm.);
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.);
8. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086 z późn. zm.);

9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 145 z późn. zm.);
10. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (j.t. Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 651 z późn. zm.);
11. 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 2008 r., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.);
12. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.);
13. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2011 r. nr 163 poz. 981).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r., nr 213, poz. 1397).
15. Tworzenie planów miejscowych a przepisy ustawy szerokopasmowej. Poradnik dla urbanistów. www.uke.gov.pl.

LOCATING THE TELECOMMUNICATIONS INFRASTRUCTURE IN THE HUMAN ENVIRONMENT

Abstract

The article presents the issues related to the legal and technical aspects of locating telecommunications infrastructure in human environment. The paper presents different areas of the human environment, which can be localized telecommunications infrastructure. Changing laws in recent years have simplified locating telecommunications infrastructure.

Keywords: telecommunications infrastructure, local spatial development plans, local law.