



Tworzenie planów miejscowych a przepisy ustawy szerokopasmowej. Poradnik dla urbanistów

Niniejsze opracowanie stanowi jedynie materiał informacyjny Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Informator nie wyczerpuje wszystkich zagadnień formalno – prawnych związanych z opisaną problematyką i nie może być jedynym źródłem wiedzy w procedurach i przepisach prawa związanych z procesem planistycznym.

Szanowni Państwo,

z nieukrywaną przyjemnością oddajemy do Państwa dyspozycji tę publikację. Poradnik powstał jako zapis przeprowadzonych z inicjatywy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej Pani Anny Streżyńskiej spotkań i tzw. warsztatów dla urbanistów, które odbywały się łącznie od października 2010 roku do kwietnia 2011 roku w Gdańsku, Warszawie, Katowicach i Wrocławiu. Oprócz architektów urbanistów brali w nich również udział przedstawiciele wojewódzkich konserwatorów zabytków, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Wspólnie staraliśmy się racjonalnie przedyskutować oraz znaleźć satysfakcjonujące uczestników procesu planowania przestrzennego rozwiązania dla przeszkód przy lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Przedstawiony poradnik stanowi swego rodzaju konkluzję tych rozważań i wskazuje wspólnie wypracowane stanowiska, względem poszczególnych problemów rysujących się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zaproponowane rozwiązania służą pogodzeniu w jak największym stopniu różnych wartości, nierzadko sprzecznych, które należy uwzględnić w procesie planowania przestrzennego, a do których zaliczają się: zachowanie ładu przestrzennego, ochronę naturalnego krajobrazu oraz dążenie do modernizacji technologicznej naszego kraju poprzez rozwój przewodowych i bezprzewodowych sieci telekomunikacyjnych.

Poradnik, jak jego tytuł wskazuje, skierowany jest przede wszystkim do architektów urbanistów, którzy przygotowują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zawiera on bowiem cenne wskazówki, jak uniknąć niezgodności poszczególnych postanowień planów miejscowych z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Mamy jednak nadzieję, że niniejsza publikacja okaże się również pomocna dla inwestorów, projektantów sieci telekomunikacyjnych i wszystkich, którzy chcą świadczyć usługi telekomunikacyjne.

Serdecznie dziękujemy przedstawicielom samorządu urbanistów, w szczególności pani Jolancie Przygońskiej oraz panom Markowi Wilandowi, Wiesławowi Zymni, Krzysztofowi Kafka, Jackowi Banduła za cenne inicjatywy, aktywny udział w przygotowaniu warsztatów i determinację

w dążeniu do wypracowania wspólnego stanowiska w kwestiach dyskusyjnych, powstających na gruncie planowania przestrzennego. Nasze podziękowania kierujemy również do pana Mirosława Rymera – doradcy prawnego Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz starszego inspektora Woj. w Wydziale Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach za merytoryczny wkład w powstanie publikacji, a także do pana Eugeniusza Gacy, członka Zarządu KIGEiT za niezwykle zaangażowanie podczas warsztatów i jego cenne uwagi do niniejszego poradnika.

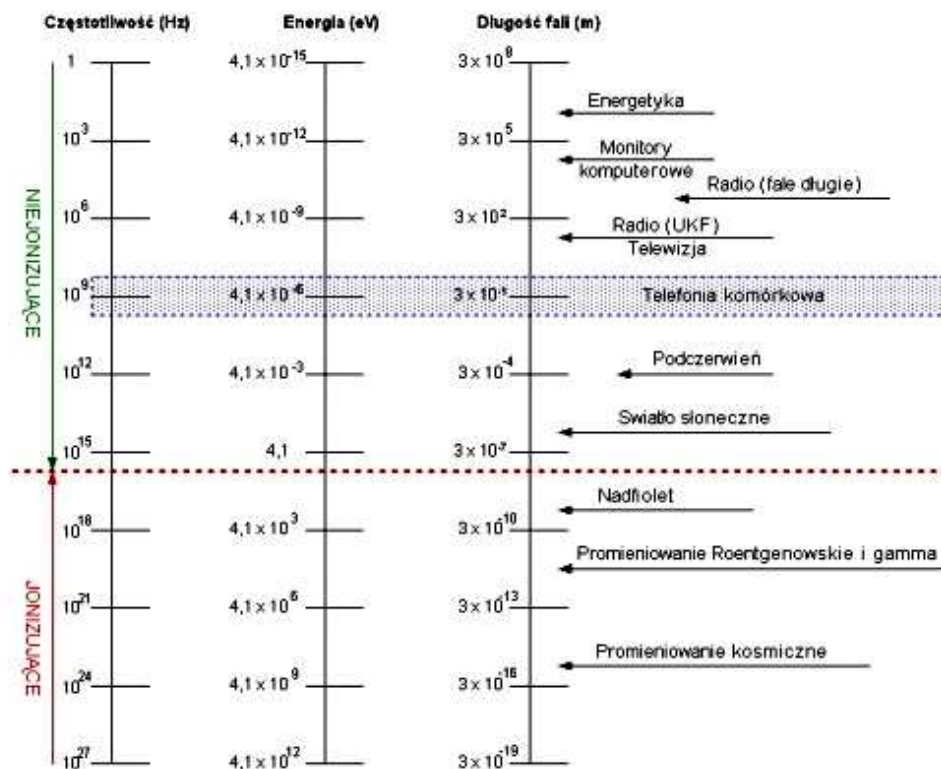
I. Część techniczna	6
1. ABC infrastruktury telekomunikacyjnej	6
1.1. Pole elektromagnetyczne (PEM)	6
1.2. Sieć telekomunikacyjna	9
1.3. Praktyczny zasięg stacji bazowych w kilometrach	11
1.4. Propagacja energii sygnału	12
2. Słownik	15
II. Część prawna	26
1. Wymagania ustawy szerokopasmowej a zasady konstytucyjne	26
2. Pojęcie przeznaczenia terenu	38
3. Zestawienie informacji dotyczących relacji przepisów planistycznych ustawy szerokopasmowej z innymi przepisami prawa materialnego	44
4. Przedsięwzięcia oddziałujące znacząco na środowisko lub potencjalnie mogące znacząco oddziaływać na środowisko	57
5. Uciążliwość inwestycji zamykająca się w granicy terenu, do którego inwestor posiada tytuł prawny	61
6. Postanowienia miejscowego planu dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy	63
7. Zakaz zabudowy na terenach rolnych i leśnych	66
8. Kształtowanie formy architektonicznej dla urządzeń telekomunikacyjnych	67
9. Ograniczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lokalizacji określonych inwestycji, w tym również z zakresu łączności publicznej	71
9.1. Sposób określania ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	72
9.2. Najczęściej spotykane zakazy i ograniczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego związane z ochroną zabytków	75
10. Wykaz źródeł prawa	77

I. Część techniczna

1. ABC infrastruktury telekomunikacyjnej.

1.1. Pole elektromagnetyczne (PEM) jest zjawiskiem fizycznym obecnym wokół nas od chwili powstania kosmosu. PEM występuje w całym Wszechświecie. Rozróżniamy dwa rodzaje źródeł tego pola: naturalne oraz związane z działalnością człowieka. Źródła naturalne to przede wszystkim Kosmos i Ziemia. Z punktu widzenia człowieka i jego zdrowia ważniejszy jest podział PEM na pola niejonizujące i pola jonizujące. Różnią się one między sobą między innymi częstotliwościami, a efekty ich działania na otoczenie, w tym organizmy żywe, są diametralnie różne. PEM jonizujące związane jest z pojęciem radioaktywności i wykorzystywane jest głównie w energetyce atomowej i diagnostyce medycznej. „Najczęściej występującymi źródłami sztucznymi są aparaty rentgenowskie, tzw. bomby kobaltowe wykorzystywane w medycynie, izotopy używane np. do wykrywania uszkodzeń wewnętrznych (zmęczenia materiałowego) w konstrukcjach stalowych, lampy UV (światło z zakresu nadfioletu) czy też eksplozje atomowe. Efekt jonizacji pod wpływem promieniowania jonizującego występuje praktycznie zawsze, a jego natężenie zależne jest od gęstości mocy. Pola takie powodują zmiany kumulujące się, tzn. każda następna dawka powiększa efekt działania poprzedniej, proporcjonalnie do czasu i natężenia ekspozycji. Aby wystąpiło zjawisko jonizacji pole musi mieć odpowiednio wysoką częstotliwość – a co się z tym wiąże nieść ze sobą odpowiednią energię (I kwant energii promieniowania nadfioletowego powodującego obumieranie drobnoustrojów od 3,3 do 100 eV – elektronovoltów). Energia potrzebna do zjonizowania atomu tlenu lub wodoru wynosi pomiędzy 10 a 12 eV. Dla porównania kwant dla PEM niejonizującego z zakresu radiowego, wykorzystywanego między innymi w telefonii komórkowej GSM, jest rzędu 0,000001 eV. Poniżej przedstawiono rysunek obrazujący w uproszczony sposób pole elektromagnetyczne w pełnym zakresie częstotliwości”.¹

¹ <http://polaelektromagnetyczne.pl/czym-jest-pem>.



Rys. 1 Pole elektromagnetyczne w pełnym zakresie częstotliwości²

Sztuczne źródła PEM to przede wszystkim: sieci elektroenergetyczne, instalacje i urządzenia elektryczne, indukcyjne urządzenia przemysłowe, nadajniki radiowo – telewizyjne, nadajniki radiokomunikacyjne, nadajniki telefonii komórkowych, urządzenia sterowania bezprzewodowego (radiowego) i nadzoru, aparatura medyczna (koagulatory, lancetrony, diatermie, itp.)

W skali średniej wielkości kraju użytkowników takich telefonów, emitujących moce od 4 do 7 W było 200-500 tys., a ilość stacji bazowych, pracujących z mocą do 320 W nie przekraczała tysiąca. Lecz dopiero lata 90-te zaowocowały dużym wzrostem popularności telefonii komórkowej. Stało się to za sprawą wdrożenia nowoczesnego systemu telefonii komórkowej GSM (Global System for Mobile Communications – globalny system dla komunikacji ruchomej) opartej o zaawansowane

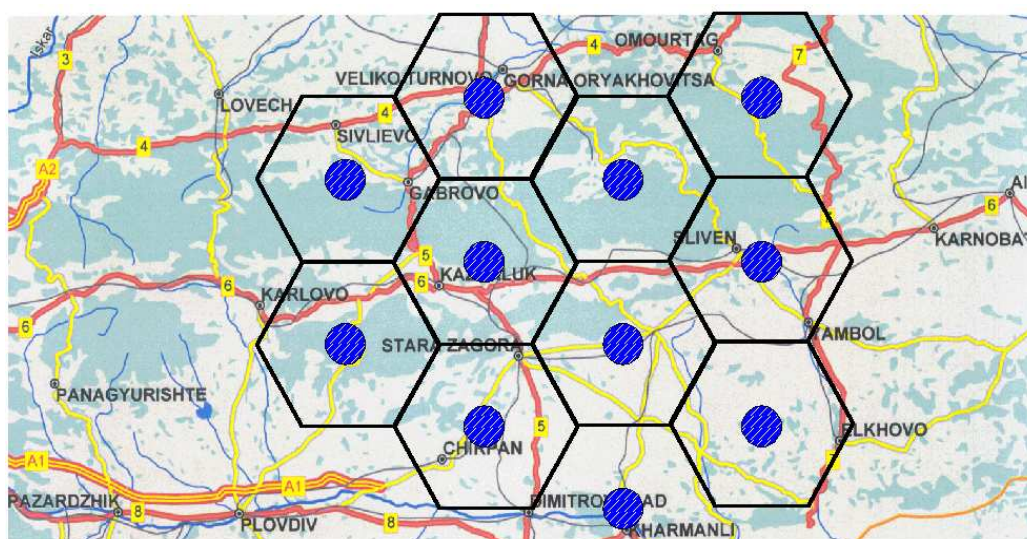
² Tamże.

technologie cyfrowe. System ten wykorzystuje pasma 800/900 i 1800/1900 MHz. „W chwili obecnej na wszystkich kontynentach Ziemi jest ponad dwa miliardy użytkowników sieci cyfrowych telefonii komórkowych, do których oprócz najbardziej popularnej – GSM, zalicza się również amerykański system IS-54 (Digital AMPS), IS-95 (oparty na CDMA) oraz japoński JDC. Z racji zastosowania technologii cyfrowych powstały pewne zależności czasowe, ograniczające w przypadku GSM zasięg stacji praktycznie do 35 km. W rzeczywistości stacje bazowe, będące pośrednikiem pomiędzy abonentem a siecią, budowane są zależnie od ukształtowania terenu oraz gęstości zaludnienia. W miastach takie stacje budowane są średnio co 1 km. Rozwój najnowszej technologii – UMTS (Universal Mobile Telecommunications System – uniwersalny system telekomunikacji ruchomej) – będzie zmuszał operatorów do nawet gęściejszego lokalizowania stacji bazowych (tak zwanych nodów) – na obszarach zabudowanych o dużej ilości abonentów nawet co 500 m. Moce terminali (telefonów) są ograniczone normami ETSI i wynoszą max 2 W dla pasma 900 MHz i 1 W dla 1800 MHz. Moce emitowane przez stacje bazowe są rzędu kilku – kilkudziesięciu Watów. Nominalne moce nadajników sięgają 45 W, lecz straty występujące w torze antenowym powodują, że do anteny dostarczana jest moc zawsze mniejsza od nominalnej (w praktyce straty mogą sięgnąć 50 – 80 % co oznacza, że do anteny jest doprowadzana moc rzędu kilku – kilkunastu Watów). W średniej wielkości kraju europejskim takim jak Polska do obsługi abonentów niezbędne jest kilkanaście – kilkadziesiąt tysięcy stacji bazowych (zależy to od ilości operatorów i popularności telefonii komórkowej). Jak widać jest to niebagatelna ilość źródeł PEM, emitujących energię bezpośrednio z anten. Mimo dużej ilości źródeł energia emitowana nie jest dominująca, ponieważ system GSM posiada pewne mechanizmy do minimum redukujące emitowaną moc. Generalnie, polega to na takim automatycznym dobieraniu poziomu sygnału emitowanego przez stację bazową jak i terminal, aby dla tego minimalnego poziomu utrzymać dobrą jakość połączenia. Innym mechanizmem jest wyłączenie emisji w trakcie słuchania – energia emitowana jest przez antenę tylko w czasie mówienia do aparatu. Częstotliwości wyższe, czyli zakresu mikrofalowego, (w praktyce od kilku, kilkunastu GHz do około 300 GHz), wykorzystywane są głównie w teletransmisji. Takie urządzenia, zwane radioliniami, generują stosunkowo niskie moce, rzędu od kilkuset miliwatów (tysięcznych części Wata) do kilkudziesięciu Watów. Z racji tego, że emitowane PEM kształtowane jest za pomocą anten parabolicznych

w bardzo wąską wiązkę o szerokości rzędu pojedynczych stopni, udział tych częstotliwości w ogólnym bilansie istniejących źródeł jest znikomy”³.

1.2. Sieć telekomunikacyjna

Sieć telekomunikacyjna jest projektowana w taki sposób, aby zapewnić równomierny dostęp do usług na danym obszarze. Poszczególne stacje bazowe muszą „się widzieć”. Gęstość rozmieszczenia stacji bazowych uzależniona jest od ilości abonentów oraz typów usług.

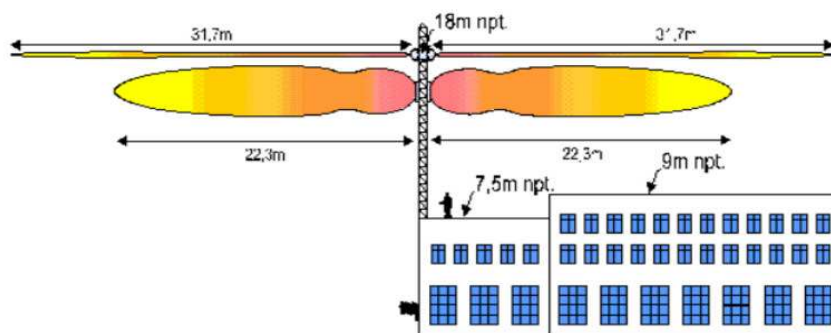


Rys. 2 Projekt sieci umożliwiający równomierny dostęp do usług.⁴

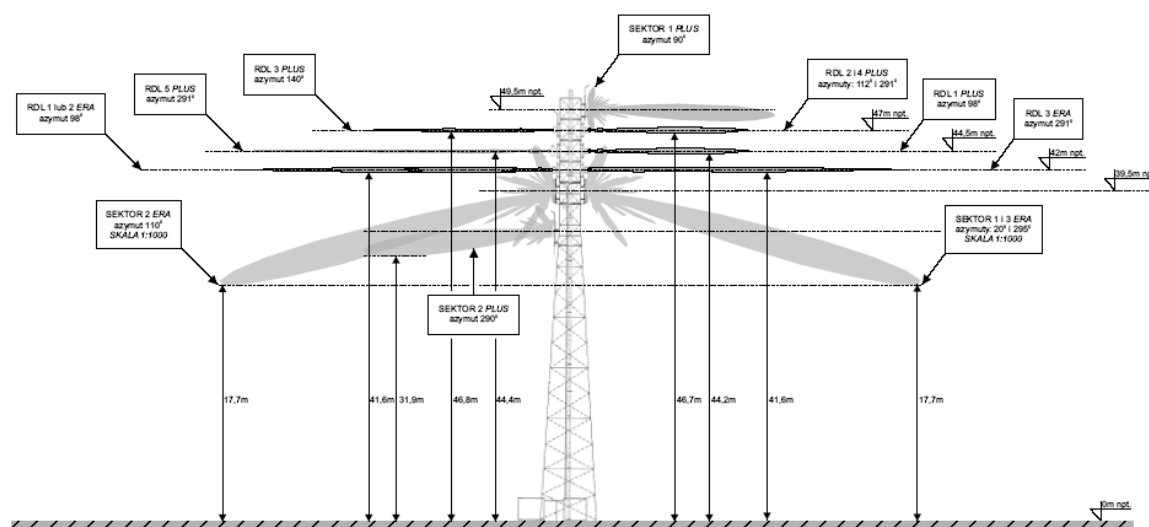
Anteny powinny być tak rozmieszczone, aby obszar o gęstości mocy powyżej 0,1 W/m² znajdował się minimum 2 m nad obiektem budowlanym.

³ <http://polaelektromagnetyczne.pl/zrodla-pem>.

⁴ Prezentacja PTC Sp. z o.o. podczas warsztatów planistycznych UKE z dnia 31 stycznia 2011 r., slajd nr 3.



Rys. 3 Rozkład promieniowanie elektromagnetycznego – pion⁵.



Rys. 4 Rozkład promieniowanie elektromagnetycznego – pion (2)⁶.

⁵ Tamże, slajd nr 4.

⁶ Tamże, slajd nr 5.

1.3 Praktyczny zasięg stacji bazowych w kilometrach.

GSM-900

Teren pagórkowaty	do 10
Teren górzysty	kilka
Teren otwarty	10 ÷ kilkanaście
Małe miasta GSM-900	1,2 ÷ 1,5

GSM-1800 (wewnątrzbudynkowy)

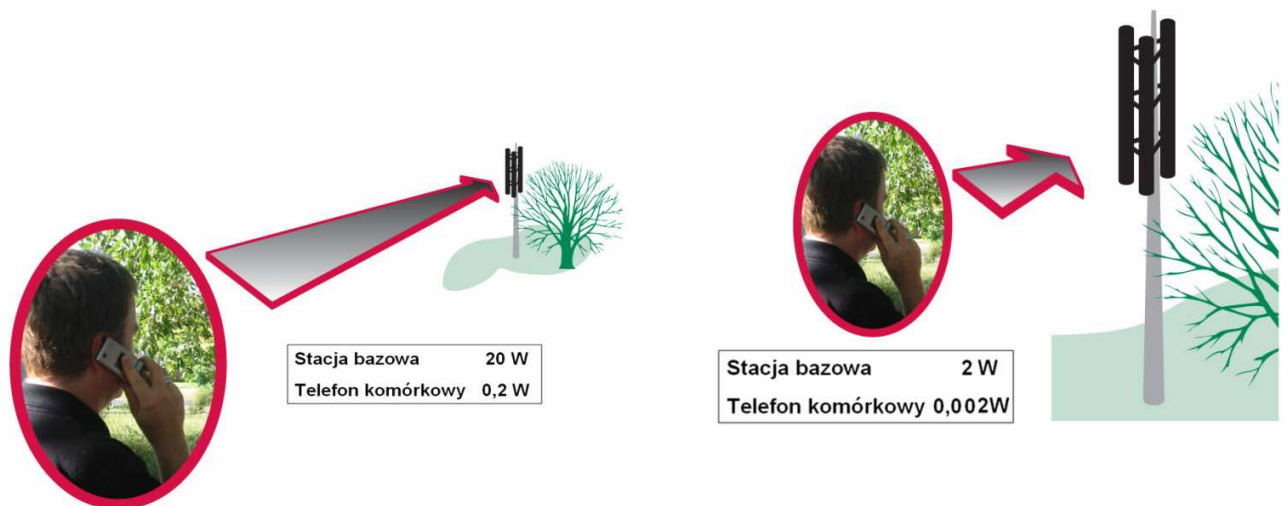
Aglomeracje	0,7 ÷ 0,9
-------------	-----------

UMTS2100

Wewnątrz budynków	0,4 ÷ 0,6 / czasami mniej /
-------------------	-----------------------------

LTE2600 (przewidywany zasięg)

Wewnątrz budynków	0,2 ÷ 0,4
-------------------	-----------



Rys. 5 „Większa odległość = większa moc. Mniejsza odległość = mniejsza moc”⁷

⁷ Tamże, slajdy nr 10, 11.

Zasięg łączności i przepływności radiowej zależy od czynników:

1. związanych z zastosowanymi urządzeniami:

- mocy wyjściowej (podaje producent urządzenia);
- tłumienia kabli (podaje producent kabla);
- zysku anten (podaje producent anteny);
- czułość odbiornika (podaje producent urządzenia);

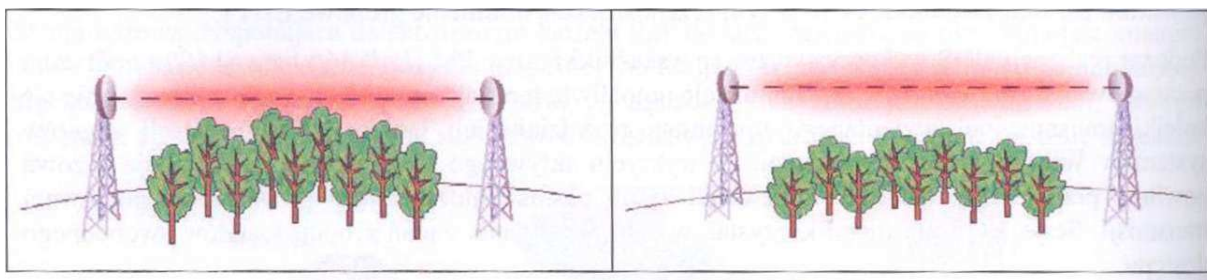
2. zewnętrznych:

- tłumienia pomiędzy antenami (szacowane na podstawie modeli);
- zakłóceń od innych urządzeń (należy uwzględnić kompensujący zapas mocy);
- wpływu ewentualnych przeszkód (ścian, stropów, drzew itp.).

Ostatecznie ustanowienie niezawodnej komunikacji wymaga przeprowadzenia właściwych kalkulacji, niekiedy z wykorzystaniem wyników pomiarów.

1.4. Propagacja energii sygnału

Podstawowym pojęciem dotyczącym zasięgu łączności jest tzw. strefa Fresnela. Jest nią obszar aktywnie uczestniczący w przenoszeniu energii sygnału. Kształt tego obszaru w przekroju podłużnym jest elipsą, a w poprzecznym jest okręgiem, którego promień zmienia się na długości łącza i przyjmuje wartość maksymalną w połowie odległości między antenami. Największe znaczenie ma pierwsza strefa Fresnela, gdyż to właśnie w niej przenoszona jest prawie cała energia sygnału. Praktyczne wykorzystanie pojęcia ilustrują rysunki:



Rys. 6. Niepoprawne i poprawne usytuowanie anten ⁸

Krzywizna ziemi - występuje przy odległościach powyżej 1 km - dla dystansu 5 km wysokość przeszkód w środku łączy wzrasta o 1 m, a dla 10 km już o 4 m. Antena powinna być zawieszona na wysokości spełniającej warunek: zawieszenie anteny = wysokość najwyższej przeszkody + 0,6 R1 + krzywizna ziemi. Przy dużych odległościach należy stosować metody wyznaczania wysokości zawieszenia anten, bazujące na profilu hipsometrycznym terenu oraz uwzględnić refrakcję wiązki radiowej.

Tłumienie w atmosferze (gazy i opady) - zjawiska te powszechnie uznawane za niekorzystne dla działania systemów radiowych.

Rozpraszanie w wolnej przestrzeni - definiowane jako strata sygnału na skutek sferycznego rozpraszania fal radiowych w przestrzeni, zazwyczaj szacowane z wykorzystaniem modelu FSL (tzw. straty w przestrzeni swobodnej), który zakłada że:

- między nadajnikiem a odbiornikiem nie ma przeszkód;
- do odbiornika nie dochodzą fale odbite;
- nie jest przysłonięta I strefa Fresnela.⁹

Polskie normy zapewniają znacznie bardziej restrykcyjną ochronę niż rekomendacje INCNIRP czy WHO (Światowa Organizacja Zdrowia). „Komisja ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) w 1998 r. opublikowała również swoje stanowisko na temat

⁸ M. Bromirski, Wybrane elementy sieci i usług łączności elektronicznej, Instytut Łączności, Materiały Szkoleniowe, cz. II, s. 40.

⁹ M. Bromirski, Wybrane..., s. 40 i n.

zagadnień zdrowotnych związanych z użytkowaniem radiotelefonów przenośnych oraz stacji bazowych. Oficjalny komunikat wydany na podstawie zebranych wówczas wyników badań naukowych wykluczał możliwość wpływu pola EM pochodzącego od stacji bazowych i od radiotelefonów na zdrowie człowieka, m.in. ze względu na małe poziomy mocy pochodzące od wyżej wymienionych systemów i urządzeń”.¹⁰

Polska	Rekomendacja Unii Europejskiej	USA
0,1W/m ² (450/900/1800/2100/2600 MHz)	4,5 W/m ² (900 MHz) 9,0 W/m ² (1800 MHz)	6,0 W/m ² (900 MHz) 9,0 W/m ² (1800 MHz)

Obowiązujące prawne procedury postępowania dotyczące instalacji i eksploatacji urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne mają na celu zapewnienie zainstalowania i użytkowania w sposób zapewniający bezpieczeństwo. Ostatecznym dowodem na nie oddziaływanie stacji bazowej po jej modernizacji/budowie jest wynik pomiarów PEM przeprowadzonych przez niezależne od inwestora, certyfikowane laboratorium. Jeżeli pomiary wykażą, że w miejscach dostępnych dla osób postronnych poziomy pól elektromagnetycznych będą niższe niż dopuszczalne to stacja nie będzie oddziaływać na ludzi i otoczenie. Polskie regulacje dopuszczalne poziomy natężenia pola normalizują kilkadziesiąt razy bardziej restrykcyjnie niż rekomendacje Rady Europy i dlatego zbudowana zgodnie z polskimi przepisami stacja bazowa, pomierzona przez niezależną certyfikowaną instytucję jest absolutnie bezpieczna dla ludzi i środowiska.

¹⁰ M. Macher, M. Kałuski, K. Skrzypek, Ochrona środowiska przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym, Telekomunikacja i Techniki Informacyjne 2010, Nr 34, s. 36.

2. Słownik ¹¹

1G – (ang. first Generation) - najwcześniejsza wersja sieci komórkowych działająca w systemie analogowym. Zalicza się do nich systemy NMT (europejski), AMPS (amerykański) i PDC/PHS (japoński).

2G – (ang. second Generation) - druga generacja sieci komórkowych, synonim GSM. Obejmuje m.in. systemy GSM 850, 900, 1800, 1900 i CDMA. Wyparły z rynku sieci 1G.

3G – (ang. third Generation) - trzecia generacja rozwoju sieci cyfrowych systemów telefonii komórkowej o zasięgu globalnym. Dzięki poszerzonej pojemności sieci umożliwia ona wprowadzenie dodatkowych usług wykorzystujących transmisję wideo oraz transmisję pakietową. W odróżnieniu od drugiej generacji, która stworzona była głównie z myślą o połączeniach głosowych w trzeciej postawiono zarówno na głos jak i transmisję danych.

4G – (ang. fourthth Generation) - czwarta generacja sieci komórkowych, która w nieokreślonej przyszłości ma zastąpić 3G. Wspólną cechą systemów określanych jako 4G jest przesyłanie głosu i danych za pomocą komutacji pakietów opartej na protokole IP, uproszczona architektura sieci szkieletowej oraz polepszona przepływność w sieci radiowej (w stosunku do obecnie wykorzystywanych standardów). Może zapewnić prędkość transmisji nawet do 1Gb/s.

Antena sektorowa – podstawowy środek kierunkowego kształtowania charakterystyki anteny nadawczo-odbiorczej. W systemach telefonii komórkowej antena sektorowa stosowana jest głównie w celu uzyskania większego współczynnika ponownie wykorzystywanych częstotliwości radiowych emitowanych przez stację bazową BTS. Takie rozwiązanie umożliwia zwiększenie pojemności systemu komórkowego w zasięgu odbioru – przy ustalonych zasobach częstotliwości radiowych. Z wielu możliwych sposobów kształtowania charakterystyk antenowych w systemach

¹¹ http://www.forumszerokopasmowe.pl/baza_wiedzy.php

komórkowych najczęściej używanymi do tego celu są zespoły anten trójsektorowych – każda obsługująca sektor o szerokości 120 stopni.¹²

Anteny telefonii komórkowej – zestaw anten kierunkowych (dwu-, trzy- albo czterosektorowych) stosowanych w celu ukształtowania anizotropowej charakterystyki promieniowania stacji bazowej BTS. Stosowanie anten sektorowych o kącie 120 stopni jest najlepszym rozwiązaniem dla polepszenia parametrów komunikacji radiowej i efektywnego wykorzystania wszystkich dostępnych częstotliwości nadawania.¹³

BTS (ang. Base Transceiver Station) – stacja bazowa telefonii bezprzewodowej. Składa się z kilku zestawów anten. Każdy zestaw zawiera jedną antenę nadawczą i odbiorczą oraz urządzenia do pomiaru siły sygnału (wykorzystywane m.in. przy przełączaniu rozmowy z jednej komórki do innej). Zasięg sygnału z jednego BTS-a stanowi komórkę sieci.

CDMA (ang. Code Division Multiple Access) – technologia bezprzewodowa, która przekształca głos w cyfrową informację, która następnie jest transmitowana jako sygnał radiowy przez sieć cyfrową. Metoda polega na przypisaniu poszczególnym użytkownikom korzystającym z tego samego kanału do przesyłania danych, sekwencji rozpraszających, dzięki którym odbiornik jednoznacznie zidentyfikuje przeznaczoną dla niego transmisję. CDMA okazała się szczególnie przydatna w telefonii komórkowej, niektóre standardy drugiej i trzeciej generacji wykorzystują ją jako metodę dostępu do sieci.

Dostęp abonencki – infrastruktura telekomunikacyjna obejmująca medium transmisyjne i sposób dostępu abonenta do sieci telekomunikacyjnej analogowej lub cyfrowej z uwzględnieniem różnorodnych potrzeb klienta sieci. W zależności od wielkości zapotrzebowania na pasmo wymagane przez abonenta są to usługi wąskopasmowe POTS (telefoniczne), teledacyjne (komputerowe), szerokopasmowe obrazowe (wideo, TV, HDTV) oraz telewizji interaktywnej na żądanie (VoD).

¹² A. Urbanek, Ilustrowany leksykon teleinformatyka, Warszawa 2001, s. 21.

¹³ A. Urbanek, Ilustrowany..., s. 21.

Ze względu na zastosowane medium transportowe można zdefiniować wiele rodzajów dostępu: przewodowy, optyczny, hybrydowy, bezprzewodowy, komórkowy, globalny, satelitarny.

EGPRS (ang. Enhanced General Packet Radio Services) – rozszerzona wersja transmisji pakietowej GPRS, obecnie znana pod nazwą EDGE. Dzięki niej uzyskuje się przepływności w granicach 8,8-59,2 kb/s w jednej szczelinie czasowej kanału radiowego systemów trzeciej generacji.

FTTB (ang. Fibre to the Building) – optyczny system abonencki przeznaczony do instalacji budynkowych o dużym nasileniu abonentów, takich jak: biurowce, hotele, centra biznesu i zakłady przemysłowe¹⁴, budynki wielorodzinne. Sygnał optyczny jest konwertowany na elektryczny i prowadzony okablowaniem miedzianym.¹⁵

FTTC (ang. Fibre to the Curb) – dostęp światłowodowy dla grupy zabudowań i osiedli mieszkaniowych, w których znajduje się wiele domków albo mieszkań rozmieszczonych na niewielkim obszarze. Odporne na warunki atmosferyczne szafki uliczne są instalowane wzdłuż trasy przebiegu dotychczasowych łączy miedzianych oraz w miejscach zakończenia dawnych torów magistralnych kabli miedzianych. Umożliwia to wykorzystanie istniejących pętli abonenckich oraz kanalizacji kablowej, a także natychmiastowe odtworzenie istniejących przyłączy w przypadku dalszej rozbudowy sieci. W szafkach ulicznych jest również instalowane zasilanie awaryjne umożliwiające kilkugodzinną pracę systemu nawet po zaniku zasilania. Interfejs użytkownika jest miedziany z wykorzystaniem istniejącej skrętki telefonicznej.¹⁶

FTTH (anf. Fibre to the Home) – optyczny system abonencki polegający na doprowadzeniu światłowodu bezpośrednio do siedziby abonenta. Jest to rozwiązanie najbardziej elastyczne

¹⁴ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 80.

¹⁵ P. Biernacki, M. Szablewska, M. Szymowska, *FTTH czyli po co komu światłowód do domu?*, Kraków 2010, s. 174.

¹⁶ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 80.

ze względu na oferowane pasmo, dające w zasadzie nieograniczony odstęp do świadczonych usług.¹⁷

Gniazdo światłowodowe – element zakończeniowy sieci światłowodowej przeznaczony do montażu naściennego lub na puszcze podtynkowej w lokalu abonenta.¹⁸

GPRS (ang. General Packet Radio Service) – technologia bezprzewodowej transmisji danych w systemach komórkowych drugiej generacji. W odróżnieniu od usług opartych na połączeniach komutowanych (CSD i HSCSD) GPRS zapewnia stałe połączenie bez konieczności wdzwaniania. GPRS to transmisja pakietowa, co umożliwia stosowanie opłat za wielkość wysyłanych plików a nie czas połączenia. Maksymalna prędkość połączenia to 171,2 kb/s.

GSM (ang. Global System for Mobile Communication) – system komórkowy drugiej generacji (2G) bazujący na technologii modulacji cyfrowej. Takie rozwiązanie gwarantuje powiększenie pojemności systemu (niemożliwe w NMT), większe bezpieczeństwo (poufność) rozmów i przesyłanych informacji. Od 1992 r. jest to najpopularniejszy standard na świecie operujący w trzech pasmach radiowych: 900 (GSM), 1800 (dawniej zwana DCS) oraz 1900 MHz (zwany jako PCN 1900 lub PCS 1900).

GSM 900 – standard telefonii komórkowej funkcjonującej w paśmie częstotliwości 900 MHz.

GSM 1800 – system cyfrowej telefonii komórkowej działający w paśmie 1800 MHz o trzykrotnie większej liczbie kanałów radiowych w stosunku do GSM 900.

GSM 1900 – wersja standardu komórkowego GSM przystosowana do warunków amerykańskich. Wykorzystuje częstotliwości radiowe 1850-1910 MHz oraz 1930 -1990 MHz.

¹⁷ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 80

¹⁸ P. Biernacki, M. Szablewska, M. Szymowska, *FTTH...*, s. 174.

GSM 850 – standard GSM działający w paśmie 824 - 894 MHz używany w państwach Ameryki Północnej i Południowej. Obecnie większość zaawansowanych telefonów komórkowych 2G/3G sprzedawanych na całym świecie obsługują tę technologię.

HSDPA (ang. High Speed Downlink Packet Access) – to technologia stosowana w sieciach operatorów komórkowych, która umożliwia pobieranie danych w kierunku do komputera z sieci z prędkością do 14,4 Mb/s bez użycia kabli.

HSPA (ang. High Speed Packet Access) – technologia jest rozwinięciem istniejących sieci WCDMA/GSM. Dzięki temu posiada potencjał, aby obsłużyć duże ilości użytkowników sieci bezprzewodowej, tworząc masowy rynek dla mobilnych sieci szerokopasmowych. Ponad połowa mobilnych połączeń szerokopasmowych opiera się na tej technologii. Użytkownicy są w stanie pobierać dane średnio 20 razy szybciej niż przy użyciu połączenia GSM/GPRS. W kolejnych krokach ewolucji HSPA zostanie zwiększona prędkość pobierania danych do 42Mb/s oraz wysyłania do 12 Mb/s.

HSUPA (ang. High Speed Uplink Packet Access) – to mobilna technologia stosowana w sieciach telefonii komórkowej, która umożliwia wysyłanie danych w kierunku z komputera do sieci z prędkością do 5,76 Mb/s, czyli wielokrotnie większej od osiąganey w sieci 3G.

Interfejs – styk, czyli miejsce albo punkt, w którym są zlokalizowane: fizyczne połączenia komunikacyjne między dwoma urządzeniami technicznymi, połączenie logiczne między użytkownikiem a programem, połączenie między użytkownikiem a systemem operacyjnym albo połączenie logiczne pomiędzy programami aplikacji.¹⁹

Kabel miedziany – najprostsze i najstarsze medium transmisyjne. W telekomunikacji przyjmuje różne formy konstrukcyjne jako: przewody miedziane w izolacji (linia telefoniczna), skrętka

¹⁹ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 99.

komputerowa (FTP, STP, UTP), linie kablowe (wieloparowe, czwórkowe, pięczkowe) oraz napowietrzne i podwieszane. Pomimo wielu wad nadal są stosowane w telekomunikacji jako kable proste w postaci dwóch przewodów, wiązek lub płaskich taśm, najczęściej używanych do przyłączania urządzeń peryferyjnych interfejsem szeregowym (do 15-25 m) lub jako skrętki przewodów na odległości od kilku m do kilku km.²⁰

Kable światłowodowe – konstrukcje kabli światłowodowych zależą od ich przeznaczenia, miejsca i sposobu instalacji oraz wymagań wytrzymałościowych mechanicznych i klimatycznych. Kable światłowodowe zbudowane są zwykle z wielu (od kilku do kilkudziesięciu) włókien jednego rodzaju. Można również spotkać konstrukcje hybrydowe składające się z wielu włókien jedno i wielodomowych. Podstawowe typy kabli to:

- ziemne - do zakopywania w ziemi, opancerzone, odporne na działanie wilgoci;
- kanałowe - do układania w kanalizacji wtórnej, ze wzmocnioną powłoką odporną na ataki gryzoni i działanie wilgoci;
- samonośne - do instalowania na zewnątrz budynków, posiadające wbudowany element nośny (dielektryk lub linkę stalowa), odporne na działanie słońca, promieni UV i wilgoci;
- podwieszane - do instalowania na zewnątrz budynków, zwykle mocowane do przewodów odgromowych linii energetycznych;
- wewnętrzne - do instalowania wewnątrz budynków, nierozprzestrzeniające płomieni wykonane są z tworzyw nie wydzielających przy spalaniu halogenów i dymu (HFFR). Jednym ze specyficznych rodzajów kabli samonośnych są wielowłokowe kable światłowodowe umieszczane wewnątrz linki odgromowej linii energetycznych wysokiego napięcia lub wewnątrz przewodów fazowych linii wysokiego i średniego napięcia.

Wyróżnia się dwie typowe konstrukcje kabli światłowodowych:

- kable z luźną tubą - zawierające włókna światłowodowe umieszczone luźno w tubach o średnicy od 2 do 3,5 mm, w których, zależnie od potrzeb, mieści się 1-10 włókien. Kabel

²⁰ A. Urbanek, Ilustrowany..., s. 107.

dodatkowo wzmacniany jest elementem wytrzymałościowym, a wolne przestrzenie są wypełnione żelem zabezpieczającym przed wilgocią.

- kable ze ścisłą tubą - w których włókna chronione są warstwą termoplastycznego materiału nanoszoną na nie bezpośrednio w pokryciu pierwotnym (tubie). Warstwą chroniącą tubę z włóknem optycznym są włókna wzmacniające z włókien szklanych i z poliamidów aromatycznych.

Kable telekomunikacyjne – kable stosowane do transmisji sygnałów, obejmujące dwa rodzaje medium transportowego: z przewodami miedzianymi (skrętka lub koncentryk) i światłowodowe. Kable miedziane powszechnie stosowane do tej pory mają szereg wad wynikających z właściwości elektrycznych, ograniczających parametry transmisyjne, należą do nich: tłumienność ograniczająca zasięg, emisja energii na zewnątrz kabla (umożliwiająca niepowołane monitorowanie transmitowanych przekazów) oraz wpływ promieniowania zewnętrznego, będącego przyczyną zniekształceń sygnału. Za pomocą kabli miedzianych złożonych ze skrętek (4 pary) uzyskuje się przepływności powyżej 1 Gb/s. Kable światłowodowe o znacznie większej odporności na zakłócenia zewnętrzne umożliwiają transmisję o szybkości 1 Tb/s.²¹

Kanalizacja teletechniczna – rodzaj uzbrojenia terenu służący do celów telekomunikacyjnych. W skład kanalizacji wchodzi: kanalizacja pierwotna (rury HDPE o średnicy 100 lub 110 mm. Służą jako rura osłonowa dla kanalizacji wtórnej. Mogą być w niej także instalowane wiązki mikrorurek cienkościennych) i wtórna (instalowana jest wewnątrz kanalizacji pierwotnej. To najczęściej rury HDPE o średnicy 32 mm – przykładowo jedna rura kanalizacji pierwotnej 110 mm mieści pakiet czterech rur wtórnych 32 mm. W rurze kanalizacji wtórnej układane są kable światłowodowe liniowe lub alternatywne mikrorurki cienkościenne.²²

LAN – (ang. Local Area Network) – sieć komputerowa obejmująca mały obszar, na przykład biura lub zakładu pracy. W sieciach tych najczęściej wykorzystywany jest standard Ethernet.

²¹ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 109.

²² P. Biernacki, M. Szablewska, M. Szymowska, *FTTH...*, s. 175-176.

LTE (ang. Long Term Evolution) – technologia, która pozwala na bezprzewodową transmisję danych z prędkością do 300 Mb/s. Umożliwi powszechne korzystanie z zaawansowanych usług, takich jak interaktywna telewizja, nowe formy rozrywki czy rozwiązania dla biznesu. Według firmy Ericsson, LTE będzie podstawowym standardem dla sieci 4G i stanie się naturalnym następcą technologii GSM/WCDMA/HSPA.

Łącze stałe – Linia telefoniczna wydzielona na wyłączny użytek danego odbiorcy, która łączy bezpośrednio sieć wewnętrzną użytkownika z siedzibą dostawcy usług internetowych. Stały dostęp do Internetu możliwy jest za pomocą łącza specjalnie wybudowanego do tego celu (kabel, światłowód, łącze radiowe, łącze satelitarne), lub częściej - z wykorzystaniem tzw. linii dzierżawionej. Łącze stałe, choć dość kosztowne, jest najbardziej korzystne dla dużych firm wykorzystujących Internet do zastosowań profesjonalnych. Dzięki niemu użytkownik jest zawsze połączony z Internetem. Nie ma konieczności każdorazowego, jak w przypadku łącza komutowanego, łączenia się z serwerem za pomocą telefonu. Łącze stałe zapewnia szybszy przepływ danych niż przy korzystaniu z modemu, dzięki czemu czas przesyłania znacznie się skraca.

Łącze telekomunikacyjne główne – każde łącze telekomunikacyjne, zakończone u użytkownika urządzeniem końcowym. Istnieją dwa rodzaje zakończeń łączy telekomunikacyjnych: terminal indywidualny (aparat telefoniczny, fax, modem, komputer osobisty, wideokonferencyjne i multimedialne aparaty abonenckie) oraz zespół terminali w zakończeniu grupowym (centrale abonenckie PABX).

MHz – Megaherc, jednostka miary częstotliwości, czyli częstości powtarzania jakiegoś zdarzenia w ciągu sekundy. Jeden megaherc odpowiada milionowi powtórzeń na sekundę.

Makrokomórka – element bezprzewodowych sieci komórkowych pokrywający swoim zasięgiem obszar o promieniu od 1 do 35 km z jednej stacji bazowej BTS. Zwykle obejmuje obszary słabo zaludnione, poza miastami.

Mikrokomórka – jeden z mniejszych elementów hierarchicznej struktury telefonii komórkowej używana w gęsto zaludnionych obszarach, gdzie natężenie ruchu jest duże. Najczęściej pokrywa obszary w promieniu do 100 do 1000 m na terenach miejskich.

NGN (ang. Next Generation Network) – Sieć Następnej Generacji o zupełnie nowej strukturze i logice ruchu telekomunikacyjnego, zdolna transmitować wszelkie usługi multimedialne we wszelkich protokołach i technologiach z gwarancją jakości przesyłanych danych.

NMT (ang. Nordic Mobile Telephone) – system komórkowy pierwszej generacji (1G) bazujący na technice modulacji analogowej. W zasadzie oferuje więc jedynie usługi głosowe. Przez kilka lat, w fazie swojej szczytowej popularności w krajach skandynawskich system zapewniał łączność dla około pięciu procent populacji tych krajów. Był to zarazem kres pojemności sieci.

Pętla abonencka – to para miedzianych przewodów (dwie żyły) łączące centralę telefoniczną operatora z gniazdem telefonicznym abonenta (terminalem abonenckim).

Pikokomórka – stacja bazowa pikokomórki obejmuje powierzchnię o promieniu do 100 m z przeznaczeniem na obsługi pieszych lub stacjonarnych użytkowników systemu komórkowego, głównie wewnątrz obiektów lub o najwyższym spotykanym trafiku w sieci (biura, domy towarowe, dworce, lotniska).²³

Sieć światłowodowa – sieć doprowadzona do mieszkania abonenta po kablach światłowodowych. Zastępuje tradycyjny dostęp abonencki prowadzony po kablach miedzianych.

Szerokie pasmo – Pasma umożliwiające świadczenie usługi za pośrednictwem dostępowej linii o przepustowości co najmniej 2 Mbit/s.

²³ A. Urbanek, *Ilustrowany...*, s. 158.

UMTS (ang. Universal Mobile Telecommunications System) – to europejska wersja telefonii komórkowej trzeciej generacji. UMTS pozwala na osiągnięcie szybkości transmisji danych dostępnych dotychczas dla łączy szerokopasmowych (liczonych w Mb/s), dzięki czemu możliwe jest przesyłanie danych takich jak obraz (wideokonferencje, telewizja interaktywna, video on demand) i dokonywanie operacji bankowych czy zakupów. Określany też mianem telefonii komórkowej trzeciej generacji 3G.

Usługi multimedialne – usługi teleinformatyczne kojarzone z przesyłaniem co najmniej dwóch rodzajów informacji przez jedno medium transmisyjne. W skład wiadomości multimedialnej wchodzi głos, tekst, dane, grafika i obrazy ruchome.

VoD (Video on Demand) – czyli wideo na żądanie. Usługa pozwalająca na oglądanie nadawanych materiałów telewizyjnych w czasie dogodnym dla odbierającego, późniejszym niż czas emisji. Usługa pozwala na zwolnienie przebiegu transmisji, zatrzymanie jej (stop klatka), cofnięcie lub przewijanie akcji w przód (ominięcie reklam), powtórzenie audycji. W skład usługi wchodzi też, osobno płatna, wirtualna wypożyczalnia filmów wideo. VoD jest jedną z najbardziej zaawansowanych usług telekomunikacyjnych.

VoIP (Voice over Internet Protocol) – technologia umożliwiająca kodowanie mowy (dźwięku) i przesyłanie go za pośrednictwem sieci z komutacją pakietów (np. Internet) do innego użytkownika tej sieci lub też do użytkownika tradycyjnej telefonii). Patrz też telefonia internetowa.

WCDMA (ang. Wideband Code Division Multiple Access) – jest szerokopasmową technologią dostępu radiowego wybraną w styczniu 1998 roku przez ETSI dla dostarczania usług multimedialnych w systemach trzeciej generacji. Technologia pozwala na dostarczanie usług o dużej przepływności danych dla abonentów ruchomych, poczynając od usług głosowych, poprzez szybki dostęp do Internetu lub wideokonferencje, a skończywszy na usługach wymagających 2 Mb/s. W zakresie częstotliwości WCDMA (5 MHz) nośna pozwala dostarczać jednocześnie usługi od 8 kbit/s do 2Mbit/s, co oznacza, że terminal UMTS-owy użytkownika jest

w stanie obsługiwać kilka różnych usług w tym samym czasie, np. podczas przeprowadzania rozmowy telefonicznej terminal może pobierać dla nas informacje z Internetu. Obecna maksymalna przepływność danych wynosi 2 Mb/s, jednak przyszłość technologii WCDMA związana jest z zapewnieniem transmisji danych do 8 Mb/s.

WLAN (ang. Wireles LAN) – bezprzewodowe sieci lokalne LAN w których połączenie następuje drogą radiową z wykorzystaniem pasma 2,4 GHz lub 5 GHz. Urządzenia pracujące w obrębie sieci WLAN mogą się ze sobą komunikować bez instalacji kabli. Stosowanych jest kilka standardów związanych z maksymalną prędkością połączenia. Najpopularniejszymi są 802.11b - prędkość do 11 Mbit/s oraz 802.11g - prędkość do 54 Mbit/s. Najnowszym wdrożonym standardem jest 802.11n z prędkościami do 300 Mbit/s.

II. Część prawna

1. Wymagania ustawy szerokopasmowej a zasady konstytucyjne.

Spółeczności lokalne, w zakresie określonym prawem, mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (tzw. zasada subsydiarności). Z powyższym założeniem koresponduje przewidziana w art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴, zwanej dalej „Konstytucją RP”, zasada domniemania właściwości gminy, z której wynika, iż samorząd gminy powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu i to na tym szczeblu ma być zlokalizowana infrastruktura zaspokajająca potrzeby jednostki.²⁵ Należy również zauważyć, iż Konstytucja RP wprowadza w art. 165 ust. 2 pojęcie samodzielności, gwarantując że samodzielność podlega ochronie sądowej. Art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶, zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, zawiera regulacje umożliwiające skonstruowanie definicji samodzielności gminy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina wykonuje zadania własne, jak również zlecone, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 40 i n. tejże ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminom przysługuje prawo stanowienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, tj. aktów prawa miejscowego, o których mowa w art. 94 Konstytucji RP.²⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy ładu przestrzennego, natomiast art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸, zwanej dalej „u.p.z.p.”, przyznaje gminie prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

²⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa, s. 156

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

²⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 29.

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, ze zm.)

planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższy przepis u.p.z.p. przyznaje gminom tzw. władztwo planistyczne, które można zdefiniować jako „przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania terenu”²⁹. Należy mieć również na uwadze, iż ustawodawca w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazał wyraźnie wartości, którymi powinna kierować się gmina przy kształtowaniu polityki przestrzennej własnego terytorium. W przepisach komentowanego artykułu znajdują się dwie kategorie wartości, które z różną mocą powinny wpływać na rozwiązania przestrzenne realizowane na podstawie u.p.z.p. Do pierwszej z nich należy zaliczyć ład przestrzenny i zrównoważony rozwój – uznane za podstawy działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Te dwie determinanty, których znaczenie zostało sprecyzowane w przepisach art. 2 u.p.z.p., należy uznać za zasady wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej. Przyjęcie "ładu przestrzennego" i "zrównoważonego rozwoju" za podstawę działań planistycznych czyni je głównymi miernikami prawidłowości i legalności realizacji przepisów u.p.z.p. Stąd też ocena, czy dane przedsięwzięcie planistyczne może być uznane za zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, w dużej mierze będzie zależała od tego, czy pozostaje ono w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Treść tych pojęć należy uznać za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów u.p.z.p. oraz przy kontroli aktów planistycznych.³⁰ Zgodnie z powyższym należy jednak mieć na uwadze, iż art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie stanowi podstawy materialnoprawnej do wprowadzenia w planie miejscowym zakazów i rozwiązań uniemożliwiających lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP czytamy, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy konieczne są w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Za Bogusławem Banaszakiem należy

²⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 27.

³⁰ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 2*, Wolters Kluwer, Kraków 2004.

powtórzyć, że Konstytucja RP formułuje klauzulę generalną odnoszącą się do ograniczeń sformułowanych w niej praw i wolności. Przyjmuje zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych głoszącą, że ustalenie granic konstytucyjnych praw i wolności może być dokonane tylko w ustawie. Zwrot ten zarówno w nauce prawa jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumiany jest w ten sposób, że obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedyne źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwinięcie, uzupełnienie może być już dokonane w innym akcie (podstawowym) – np. uchwale rady gminy – miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdy w ustawie nie da się w precyzyjny sposób określić jakie ograniczenia mogą być ustanowione.³¹ Słusznie zaś Trybunał Konstytucyjny, uznając wyjątkowość takiej sytuacji, stwierdza: *„niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej, czy władzy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”*³²

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Istotą ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest nie tylko wprowadzenie ładu przestrzennego poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale także, co jest konsekwencją przyjęcia takich planów, ingerencja w prawo własności nieruchomości. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym terenie (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Z kolei art. 1 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. zarówno prawo własności, jak i wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej, walory architektoniczne i krajobrazowe, walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby interesu publicznego, potrzeby w zakresie rozwoju

³¹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 176-177.

³² Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt: P 11/98, opubl. OTK 2000, Nr 1, poz. 3.

infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że „przy podejmowaniu konkretnych rozwiązań planistycznych wartości te nie zawsze są równoważne. Dopuszczalne jest nadanie jednej z nich nadrzędnego charakteru, pod warunkiem uzasadnienia tego rodzaju stanowiska”.³³

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym na mocy art. 6 do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które m.in. obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej oraz działalność w zakresie telekomunikacji. Z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Przepis ten statuuje tzw. zasadę władztwa planistycznego gminy, polegającego na powierzeniu przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku³⁴. Przewidziana w ustawie swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest absolutna. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy u.p.z.p. przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.³⁵ Oznacza to w szczególności, że wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie,

³³ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2009 r sygn. akt: II OSK 1492/08, LEX nr 535794.

³⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt: II SA/Gd 559/07, LEX nr 569954.

³⁵ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt: K 27/00, opubl. OTK 2001, Nr 2, poz. 29.

w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw. Nadto wskazać należy, iż gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 163 Konstytucji RP, wykonuje zadania publiczne i na jej organach ciąży przewidziany w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek równego traktowania wszystkich podmiotów przez władze publiczne. Trybunał Konstytucyjny, wskazał, iż zgodnie z przewidzianą w tym przepisie zasadą równości wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących, a zasada ta nie wyklucza różnego traktowania podmiotów różniących się między sobą, niemniej wszelkie różnicowanie traktowania musi być oparte na uznanych kryteriach, zasadność doboru których podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.³⁶

Wnioski jakie płyną z orzecznictwa są następujące:

1. gminie przysługuje władztwo planistyczne na jej terenie, które co do zasady materializuje się poprzez uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych, w tym w prawie własności;
3. prawnie wadliwe są te postanowienia planu miejscowego, które naruszają przepisy prawa;
4. prawnie wadliwe są także te postanowienia planu miejscowego, które stanowią nadużycie przysługujących gminie uprawnień, tj. nie są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznej albo wolności i praw innych osób, lub też nie są racjonalne

³⁶ Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2003 r., sygn. akt: P 24/02, opubl. OTK-A 2003, Nr 6, poz. 55.

i proporcjonalne (zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki).

W odniesieniu do pkt 4 i wskazanych w nim wartości należy jeszcze przywołać art. 1 ust. 2 u.p.z.p., który określa jakie wartości należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym – te wartości mogą uzasadniać wprowadzanie w planie miejscowym ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw, przy czym ograniczenia nie mogą być przejawem nadużycia uprawnień gminy w zakresie „władztwa planistycznego (tj. muszą być konieczne, racjonalne i proporcjonalne) oraz powinny odpowiednio wyważać wszystkie wartości z art. 2 ust. 1 u.p.z.p., bowiem nie ma żadnych podstaw prawnych do przyznawania którymkolwiek z nim pierwszeństwa (pomiędzy realizacją tych wartości może dochodzić do konfliktów, które także należy rozstrzygać w oparciu o wyprowadzone z art. 32 i 64 Konstytucji RP reguły ustawowego umocowania, konieczności, racjonalności i proporcjonalności). Mając to na uwadze, art. 1 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że: w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

1. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
2. walory architektoniczne i krajobrazowe;
3. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
4. wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
5. wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
6. walory ekonomiczne przestrzeni;
7. prawo własności;
8. potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
9. potrzeby interesu publicznego;
10. potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

W kontekście inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej szczególnie istotne jest uznanie przez ustawodawcę, że potrzeby rozwoju infrastruktury technicznej mają taką samą rangę

jak inne wartości i potrzeby wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., a tym samym na równi z nimi winny być uwzględniane przy planowaniu przestrzennym, w szczególności przy uchwalaniu przez gminy planów miejscowych. Natomiast w zakresie infrastruktury technicznej ustawodawca szczególnie wyróżnił potrzeby rozwoju sieci szerokopasmowych.

Artykuł 4 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rozwinięciem tego przepisu jest art. 15 ust. 2 u.p.z.p., który nakazuje obowiązkowe określenie w planie miejscowym m.in. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Infrastrukturą techniczną są także sieci szerokopasmowe, czy też szerzej sieci telekomunikacyjne, o czym jednoznacznie przesądza art. 1 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Do pojęć tych należy odnieść przepis art. 4 pkt 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁷, zwanej dalej „u.g.n.”, który przez pojęcie łączności publicznej nakazuje rozumieć infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego, tj. urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji (art. 2 pkt 18 ustawy Prawo telekomunikacyjne³⁸, zwanej dalej „Pt”). Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁹ doprecyzowuje, że ustalenia planu dotyczące wymienionych wyżej zasad powinny zawierać m.in. określenie sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie sieci infrastruktury technicznej (§ 4 pkt 9).

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że *„ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej nie powinny wskazywać precyzyjnie, jakiego rodzaju inwestycje mają być lokowane na poszczególnych terenach.*

³⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

*Tego rodzaju postanowienie planu w sposób nie budzący wątpliwości przekracza granice przysługującego gminie władztwa planistycznego*⁴⁰

W tym samym rozporządzeniu ustawodawca – w kontekście określania różnych zasad z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. mówi o nakazach, zakazach, dopuszczeniach i ograniczeniach w zagospodarowaniu terenów (§ 2 pkt 6).

W tym punkcie rozważań warto również zwrócić uwagę na zmianę u.p.z.p.⁴¹, która wprowadziła do art. 15 ust. 3 następujące przepisy:

Art. 15. 1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. (...)

3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...)

4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;

4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012.

Omawiana nowelizacja weszła w życie 21 października 2010 r. Znajduje ona zastosowanie do planów miejscowych, względem których uchwały o przystąpieniu do ich sporządzenia będą podejmowane po tym dniu. W planie miejscowym będzie możliwe zatem określenie obszarów, na których mogą być lokalizowane inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Należy zatem uznać, że ustawodawca realizując konstytucyjną zasadę subsydiarności wyposaża wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w instrumenty prawne umożliwiające jak najpełniejszą realizację wartości planowania przestrzennego, które zostały określone w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2007 r., sygn. akt: II OSK 604/07, LEX nr 384715).

⁴¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

Nie należy również tracić z pola widzenia kolejnej regulacji prawnej, płynącej z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴², zwanej dalej „ustawą szerokopasmową”, a mianowicie, na podstawie art. 29 ust. 1, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zwany dalej „Prezesem UKE”, jest zobowiązany sporządzić dla terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w formie elektronicznej, inwentaryzację przedstawiającą pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, z odrębnym zaznaczeniem pokrycia łączami światłowodowymi oraz sieciami bezprzewodowymi, oraz budynkami umożliwiającymi kolokację. Inwentaryzacja jest na bieżąco weryfikowana i aktualizowana, nie rzadziej niż raz na rok.

Powyższa regulacja niewątpliwie może pomóc wójtom, burmistrzom, prezydentom miast określić w planach miejscowych i studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapotrzebowanie społeczności lokalnych związanych z łącznością publiczną.

Wszystkie przytoczone powyżej uwarunkowania prawne należy brać pod uwagę przy interpretacji art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej, który w zamierzeniu ustawodawcy miał za zadanie wyeliminowanie rozpowszechniającej się praktyki zakazywania w planach miejscowych lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych, w szczególności łączności bezprzewodowej.

Brzmienie przepisu jest następujące:

- 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*

⁴² Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675).

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.

Treść art. 46 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten uniemożliwia w planach miejscowych:

1. ustanowienie zakazów lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi;
2. przyjmowania rozwiązań uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Zakazy uniemożliwiające lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej są więc niedopuszczalne, chyba że istnieje konkretny przepis prawa, który taki zakaz umocowuje. Przykładowy wykaz takich przepisów znajduje się w dalszej części niniejszego opracowania.

Pozostałe formy ustalania sposobu zagospodarowania terenu i ograniczeń w ich użytkowaniu, tj. nakazy, dopuszczenia i ograniczenia, określone w art. 15 u.p.z.p. zbiorczą kategorią przyjmowanych w planie rozwiązań, także są niedopuszczalne, o ile uniemożliwiają lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej zgodnych z przepisami prawa. Oznacza to, że dopuszczalne w planie jest przyjmowanie rozwiązań, które:

- a) mają umocowanie w konkretnym przepisie prawa lub
- b) ograniczają lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej (np. poprzez ustanowienie określonych warunków), ale ich nie uniemożliwiają, tj. pomimo wprowadzonych ograniczeń lokalizowanie tych inwestycji, zwłaszcza sieci szerokopasmowych, jest nadal możliwe.

Jednocześnie trzeba pamiętać o granicach „władztwa planistycznego” wynikających z art. 32 i 64 Konstytucji RP, które wymagają, by ograniczenia były konieczne dla ochrony wartości wskazanych w art. 31 Konstytucji RP, a rozwiniętych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., racjonalne

i proporcjonalne dla zapewnienia tej ochrony i odpowiedniego zbilansowania z potrzebami w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

Plan miejscowy może więc ograniczać lokalizowanie określonego rodzaju inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, ale nie może jej w całości zakazywać, ani też całkowicie uniemożliwiać, przy czym ograniczenie musi być uzasadnione rzeczywistą potrzebą interesu publicznego, konieczne, racjonalne i proporcjonalne (np. dla ochrony ładu przestrzennego nie jest konieczne wyłączenie możliwości lokalizowania wszelkich instalacji radiokomunikacyjnych na istniejących obiektach, a warunki dotyczące linii zabudowy i wysokości obiektów budowlanych powinny umożliwiać lokalizowanie inwestycji radiokomunikacyjnych, choć niekoniecznie dowolnych i wszelkich inwestycji).

Ponadto, art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej nie może być rozumiany w taki sposób, że wykluczone jest, by postanowienia planu uniemożliwiały lokalizowanie każdej, o dowolnych cechach inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, np. każdego masztu antenowego jaki chciałby zrealizować dowolny inwestor. W przepisie tym chodzi o inwestycje w ujęciu generalnym, rodzajowym, co oznacza, że dla art. 46 ust. 1 ważne jest, by na obszarze objętym danym planem możliwe było zrealizowanie potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności poprzez zlokalizowanie niezbędnych dla osiągnięcia tego celu instalacji kablowych i bezprzewodowych, które wprawdzie mogą być ograniczone przez konkretne warunki określone w planie, jednakże nie w taki sposób, by ich lokalizacja była niemożliwa. Innymi słowy każdy plan miejscowy powinien dawać inwestorom jasną odpowiedź gdzie i na jakich warunkach mogą zapewnić społeczności lokalnej dostęp do łączności przewodowej i bezprzewodowej. Co więcej, normę z art. 46 ust. 1 należy rozpatrywać w odniesieniu do całego planu miejscowego.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że jeżeli określonego rodzaju inwestycja celu publicznego z zakresu łączności publicznej (np. instalacja radiokomunikacyjna) jest zgodna z przepisami prawa, to w planie miejscowym mogą być ustanawiane odnoszące się także do niej warunki i ograniczenia, o ile są uzasadnione wartościami z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., konieczne dla ochrony tych wartości, racjonalne i proporcjonalne (wymogi z art. 32 i 64 Konstytucji RP), jak

również nie uniemożliwiają lokalizacji tego rodzaju inwestycji (art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej – np. ze względu na zabudowę jednorodziną i ład przestrzenny dopuszczają instalacje o wysokości do kilku metrów, co potwierdza art. 46 ust. 2 ustawy szerokopasmowej, który nie może być pominięty przy interpretacji art. 46 ust. 1). Najważniejsze jest zapewnienie, by postanowienia planu miejscowego uwzględniały potrzeby rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

2. Pojęcie przeznaczenia terenu.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem ust. 6 („planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu”). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), a zatem na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, która go ustanowiła.⁴³

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wskazał zagadnienia, które w planie miejscowym należy określić obligatoryjnie. Należy jednak mieć na uwadze, iż obligatoryjność uwzględnienia ustaleń wymienionych w u.p.z.p. jest o tyle skuteczna, o ile na obszarze objętym planem miejscowym realnie zaistnieją okoliczności uzasadniające ich dokonanie.⁴⁴ Należy więc przyjąć, że wymóg obligatoryjnego uwzględniania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dotyczy wyłącznie tych – wskazanych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. – zagadnień, które występują na obszarze objętym planem miejscowym.⁴⁵ Powyższe potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach⁴⁶.

Do zagadnień, które muszą obligatoryjnie znaleźć się w ustaleniach planu miejscowego należy m. in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Szczegółową charakterystykę ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymienionych w art. 15 ust. 2 i 3 zawiera Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu

⁴³ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt: I SA/Lu 882/02, niepubl.

⁴⁴ P. Kwaśnik, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, s. 202.

⁴⁵ K. Małyś – Sulińska, Normy kształtujące ład przestrzenny, Warszawa 2008, s. 285.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt: II SA/GL 378/07, LEX nr 381629.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷. Zgodnie z § 4 pkt 1 tegoż rozporządzenia w zakresie wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania przestrzennego, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Pojęcie przeznaczenia terenu było również przedmiotem rozważań judykatury. W wyroku z dnia 16 czerwca 2003 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, iż „pod pojęciem ‘przeznaczenia terenu’ należy rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Z istoty planowania wynika, że określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu nie ma charakteru opisu stanu faktycznego zagospodarowania tego terenu.”⁴⁸ Powyższe potwierdza inne orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku: „Zasada uwzględniania w postępowaniu planistycznym dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie ma na celu sprowadzenia postępowania planistycznego do odwzorowania stanu zabudowy istniejącego na terenie objętym planem. Zastosowanie takiego rozwiązania może być uzasadnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, w celu ochrony szczególnych wartości - zabytkowych czy architektonicznych określonych kompleksów zabudowy. Wówczas zróżnicowanie statusu prawnego poszczególnych nieruchomości znajduje swoje uzasadnienie w ochronie danego wyjątkowego kompleksu zabudowy. Gdy okoliczności takie nie zachodzą, ustalone w postępowaniu planistycznym warunki zabudowy terenu winny zapewniać realizację wymogów ładu przestrzennego i uwzględniać wymogi prawa własności nieruchomości.”⁴⁹ Zatem, gmina określając w planie miejscowym przeznaczenie terenu zachowuje dużą swobodę i autonomię. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Możliwe jest ustalenie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie ma bowiem żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, stanowiąc jedynie, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów”⁵⁰. Określenie przeznaczenia terenu w planie miejscowym powinno określać jego funkcje na przyszłość, a nie stanowić odwzorowania istniejącego stanu rzeczy. Takie odwzorowanie

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. akt: II SA/Kr 407/08, LEX nr 499847.

⁴⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. akt: II SA/Gd 559/07, LEX nr 569954.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt: II OSK 567/08, LEX nr 511478.

nastąpić może wyjątkowo i tylko z uwagi na ochronę pewnych szczególnych wartości. Jednakże, podejmując decyzje w tym zakresie gmina powinna się kierować aktualnymi potrzebami zachodzącymi na jej terytorium, względami racjonalności oraz obowiązującymi w tej materii przepisami prawa. *„Fakt nadania gminie poprzez treść [art. 4 ust. 1 u.p.z.p.] tzw. władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu, nie stoi jednocześnie w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis powyższy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP”⁵¹. Należy pamiętać również o tym, iż gmina określając w planie miejscowym przeznaczenie danego terenu, gdy wprowadza ograniczenia w jego zagospodarowaniu, nie powinna czynić tego całkowicie arbitralnie, lecz uzasadnić je wartościami wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. (patrz również: rozdział I opracowania).*

Podkreślić należy jednak, iż ww. wartości mają charakter norm generalnych i same przez się nie stanowią podstawy materialnoprawnej wprowadzanych w planie miejscowym ograniczeń w zagospodarowaniu danego terenu. Taką podstawę będzie stanowił natomiast konkretny przepis prawa materialnego zezwalający na wprowadzenie do planu miejscowego konkretnego zakazu lub ograniczenia w zakresie zagospodarowania terenu. Wartości, o których mowa wyżej nie mogą również stanowić podstawy prawnej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, bądź decyzji o warunkach zabudowy, ani odmowy uzgodnienia projektu planu miejscowego przez uprawniony organ.⁵² (patrz również: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 1065/08, LEX nr 528295).

Istotne znaczenie dla sporządzania planów miejscowych, a zwłaszcza dla możliwości wprowadzania w nim zakazów lub ograniczeń dla inwestycji celu publicznego z zakresu łączności

⁵¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2008 r., sygn. akt: II SA/Wr 553/07, LEX nr 497585.

⁵² Z. Niewiadomski (red.), Planowanie..., s. 8-9.

publicznej oraz określania przeznaczenia terenu ma ustawa szerokopasmowa, która weszła w życie 17 lipca 2010 r. Art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej stanowi, iż 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 u.g.n., jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Inwestycją celu publicznego – zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. – jest działanie o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Przepis art. 6 u.g.n. definiuje pojęcie „celu publicznego” wskazując, iż za taki cel uważa się m.in. budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie obiektów i urządzeń łączności publicznej. Łącznością publiczną – co wynika z art. 4 pkt 18 u.g.n. – jest zaś infrastruktura telekomunikacyjna służąca zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu Pt. Stosownie natomiast do postanowień art. 2 pkt 8 Pt 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. Jak wynika zatem z powyższego przepisu, art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej zawęża możliwość określania w planie miejscowym ograniczeń w zakresie zagospodarowania terenu, w tym prawa do zabudowy. Przepis ten wskazuje jednoznacznie na możliwość lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. W świetle powyższego inwestycja ta musi być zgodna z przepisami rangi ustawowej (prawem materialnym), które przewidują ograniczenia prawa zagospodarowania terenu, w tym prawa do zabudowy ze względu na tzw. wartości wysoko cenione w społeczeństwie, np. ochrona środowiska, przyrody, zabytków, itp. Oczywistym wydaje się również fakt, iż zgodność inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej z przepisami prawa, odnosi się również do jej zgodności z ustaleniami aktów niższego rzędu niż ustawa (rozporządzenie). Wskazanie konkretnych przepisów prawa, które dopuszczają wprowadzenie w planach miejscowych zakazów i ograniczeń odnośnie lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie łączności publicznej nastąpi w dalszej części niniejszego opracowania. Zatem, plan miejscowy nie może zawierać zakazów, co do ww. inwestycji, chyba że znajdują one uzasadnienie w konkretnych przepisach

prawa materialnego. Należy również wskazać, iż plan miejscowy nie może również wprowadzać ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu prowadzących do uniemożliwienia lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej ze względu na wartości stanowiące podstawę planowania przestrzennego, czyli ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, ani ze względu na klauzule generalne, odnoszące się do procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Podsumowując, w świetle art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej dopuszczalne są w planie miejscowym ograniczenia lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej poprzez parametry i wskaźniki zabudowy. Jednakże, ograniczenia te nie mogą prowadzić do całkowitego wyeliminowania lokalizacji takich inwestycji z terenu objętego danym planem miejscowym (faktyczny zakaz), ponieważ ze względów technicznych inwestycja taka staje się nierealna (np. zbyt niska dopuszczalna wysokość zabudowy). Ograniczenia odnoszące się do lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie mogą różnicować parametrów i wskaźników na danym terenie w odniesieniu do różnych kategorii obiektów w sposób dyskryminujący dla inwestycji z zakresu łączności publicznej (np. dopuszczenie kominów na dachach przekraczających wskazaną maksymalną wysokość zabudowy, a wykluczenie z tego wyłączenia wież nadawczych, masztów).

Powracając do kwestii przeznaczenia terenu, należy wskazać, iż ust. 2 art. 46 ustawy szerokopasmowej przewiduje ułatwienie odnośnie lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Przepis ten stanowi, iż 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, przy czym 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 uregulowaniu tym pominięto przypadki tzw. mieszanego przeznaczenia terenu. W tej sytuacji przyjmuje się, że w przypadku przeznaczenia mieszanego,

niesprzeczne z inwestycją celu publicznego z zakresu łączności publicznej będzie przeznaczenie, w którym przynajmniej jedna kategoria przeznaczenia terenu w ramach przeznaczenia mieszanego została wskazana w katalogu z art. 46 ust. 2 ustawy szerokopasmowej.

Kolejne ułatwienie odnośnie lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej przewiduje art. 47 ustawy szerokopasmowej, który stanowi, iż nie wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu u.p.z.p. budowa infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu oraz wykonywanie innych robót budowlanych dotyczących takiej infrastruktury. Przez infrastrukturę telekomunikacyjną o nieznacznym oddziaływaniu ustawa szerokopasmowa nakazuje rozumieć 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 (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy szerokopasmowej).

3. Zestawienie informacji dotyczących relacji przepisów planistycznych ustawy szerokopasmowej z innymi przepisami prawa materialnego.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵³, zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”, dopuszcza zakazy dotyczące budowy, rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych w stosunku do znacznej części tzw. obszarowych form ochrony przyrody.

Zakazy i ograniczenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej są dopuszczone na terenach **parków narodowych i rezerwatów przyrody**. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody: *„W parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody.(...)”*

W przypadku parku narodowego odstępstwo od powyższej zasady wymaga zezwolenia właściwego ministra, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, które wydawane jest po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego. W przepisie tym znajduje się katalog przesłanek, które uzasadniają takie odstępstwa. Są nimi:

1. potrzeba ochrony przyrody, wykonywanie badań naukowych, cele edukacyjne, kulturowe, turystyczne, rekreacyjne lub sportowe lub cele kultu religijnego, które nie spowodują negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego;
2. potrzeba realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵⁴, zwanej dalej „Prawem ochrony środowiska”.

W przypadku rezerwatu przyrody odstępstwo jest również dopuszczalne, ale wymaga zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, o którym mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody i dotyczy tylko inwestycji celu publicznego o charakterze liniowym. Odstępstwo od zakazów, o których czytamy w art. 15 ust. 1 niniejszej ustawy, muszą być uzasadnione potrzebą

⁵³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.).

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).

ochrony przyrody lub realizacją inwestycji liniowych celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 Prawa ochrony środowiska.

W przypadku **parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu**, ustawa o ochronie przyrody przewiduje wprawdzie zakazy:

1. realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2;
2. budowania nowych obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych - art. 17 ust. 1 pkt 7, art. 24 ust. 1 pkt 8;
3. lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego - art. 17 ust. 1 pkt 8, art. 24 ust. 1 pkt 9

ale nie dotyczą one realizacji inwestycji celu publicznego – art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 2 pkt 3.

UWAGA!! Często dochodzi do „sprzeczności” rozporządzeń do ustawy o ochronie przyrody z samą ustawą. W rozporządzeniach dotyczących obszarów chronionego krajobrazu pojawia się ustawowy katalog zakazów. W rozporządzeniu pomija się jednak wyjątki dotyczące odstępstw od ustawowych zakazów, które przewidział ustawodawca (dotyczy to w szczególności inwestycji celu publicznego). Brak takiego wyłączenia w rozporządzeniu nie ma wprawdzie skutków prawnych, ponieważ obowiązuje norma ustawowa, ale bardzo często ma to wpływ na praktykę.

Inaczej sytuacja wygląda, jeśli chodzi o **pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe**. W drodze uchwały rady gminy mogą być wprowadzone odnoszące się do nich zakazy, które enumeratywnie są wyliczone w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody np.: *zakaz niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obiektu lub obszaru, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych*. W ich przypadku ustawodawca wprost uwzględnił potrzebę lokalizacji inwestycji celu publicznego wprowadzając ust. 2 pkt 2 do art. 45 ustawy o ochronie przyrody. Na jego mocy, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę

ochrony przyrody, rada gminy może uchylić zakazy o których mowa w art. 45 ust. 1 jeśli wpływają one na lokalizację inwestycji celu publicznego.

Złożona i skomplikowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na **obszarach Natura 2000**. W ustawie o ochronie przyrody ustawodawca zestawia ze sobą dwa artykuły:

- art. 36 ust. 1: *„Na obszarach Natura 2000 (...) 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.”*, który nie odnosi się wprost do lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej i

- art. 33 ust. 1: *„Zabrania się (...) podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:*

1) *pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub*

2) *wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub*

3) *pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.”*

W związku z założeniem wynikającym z przepisów odrębnych, tj. warunkiem uprzedniego spełnienia prawnie przyjętych norm oddziaływania na środowisko przez urządzenia emitujące promieniowanie elektromagnetyczne przed dopuszczeniem do ich instalacji, należy uznać, że żaden z powyższych artykułów nie zakazuje wprost lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Tak samo sytuacja przedstawia się w odniesieniu do art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, który brzmi: *„Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony*

środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000."

W przypadkach wskazanych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody ustawodawca wprost dopuszcza inwestycje mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, ale wymaga to tzw. kompensacji przyrodniczej, przez którą zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska, rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych;

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵⁵, zwana dalej „ustawą o zabytkach”, zw. art. 7 wymienia **cztery formy ochrony zabytków**:

1. wpis do rejestru zabytków – ustawa nie tworzy generalnego zakazu lokalizowania inwestycji z zakresu łączności publicznej jeśli chodzi o obiekty wpisane do rejestru zabytków. Wprowadza jednak regułę, że zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru zabytków, wymaga uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem - art. 25 ust. 1 pkt 3. Takie samo zobowiązanie tworzy ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, zwana dalej „Prawem budowlanym”, w art. 39 ust. 1: *„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.”* Z przepisów tych nie wynika generalny zakaz realizacji, przy obiekcie budowlanym lub na obszarze wpisanym do rejestru inwestycji z zakresu łączności publicznej. W przypadku więc obejmowania takich obiektów

⁵⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.)

planem miejscowym nie ma też podstaw do wprowadzenia całkowitego zakazu i co istotne nie istnieje przepis odrębny, z którego wynikałby taki zakaz.

2. uznanie za pomnik historii - jest najwyższą formą ochrony zabytków przewidzianą prawem. Status pomnika historii, na wniosek właściwego ministra, w drodze rozporządzenia nadaje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach). Celem ustanowienia pomnika jest jego ochrona i zachowanie, ze względu na posiadane wartości historyczne, przestrzenne, architektoniczne oraz niematerialne. Sposób ich ochrony określają przepisy wykonawcze.
3. utworzenie parku kulturowego - zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o zabytkach park kulturowy tworzony jest na podstawie uchwały rady gminy. Uchwałą tą wprowadza się również zakazy lub ograniczenia, właściwe dla danego parku kulturowego lub jego części, określone w art. 17 niniejszej ustawy. Plan miejscowy dla obszaru parku kulturowego będzie odzwierciedlał jedynie zakazy wprowadzone we wzmiankowanej uchwale, w sprawie utworzenia parku kulturowego. Nie będzie więc dotyczył ich zakaz zawarty w art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej, co znaczy, że lokalizacja inwestycji z zakresu łączności publicznej na terenie parku kulturowego będzie niezgodna z przepisami odrębnymi, a konkretnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o zabytkach, który stanowi, iż:

„Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące: prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej.”

Ustawa nie przewiduje tu obligatoryjnego odstępstwa w odniesieniu do inwestycji celu publicznego.

4. ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego – taką treścią art. 7 pkt 4 ustawodawca wyposażył gminy w instrument, który w praktyce może

prowadzić do blokowania realizacji urządzeń i sieci telekomunikacyjnych. Dowolność pozostawiona gminie na etapie formułowania tych zapisów w dokumentach planistycznych stanowi realne zagrożenie w realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, w szczególności że oczekiwania organu uzgadniającego – wojewódzkiego konserwatora zabytków zmierzają do wprowadzania zakazów budowy nowych obiektów budowlanych na obszarach objętych ochroną na podstawie art. 7 pkt 4 ww. ustawy. Warto przypomnieć, że w wyniku nowelizacji u.p.z.p., art. 17 pkt 6 lit. b, tiret ósme otrzymał brzmienie: *„Wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.”* Taka treść tego przepisu zdaje się wskazywać na poszerzenie zakresu przedmiotowego uzgodnienia dokonywanego przez konserwatora zabytków. Wcześniej art. 17 pkt 7 lit b u.p.z.p. przewidywał uzgodnienie projektu planu z konserwatorem zabytków – w sposób oczywisty dotyczyło to materii właściwości rzeczowej konserwatora, a więc obiektów zabytkowych, obecnie pojawiają się pojęcia związane z ładem przestrzennym (kształtowanie zabudowy i zagospodarowanie terenu).

Nie ulega wątpliwości, iż w procesie opiniowania należy poszukiwać rozwiązań, które umożliwią lokalizację inwestycji z zakresu łączności publicznej w sposób, który jednocześnie zapewni realizację celów określonych w ustawie o ochronie zabytków. Powołane przepisy nie wprowadzają bowiem generalnego zakazu lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obiektach zabytkowych. Tak więc w odróżnieniu od ochrony poprzez utworzenie parku kulturowego, w przypadku ochrony zabytku poprzez ustalenia planu miejscowego, wobec braku upoważnienia do wprowadzenia bezwzględnego zakazu zabudowy należy przyjąć, iż zakaz taki byłby sprzeczny z dyspozycją art. 46 ustawy szerokopasmowej.

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych⁵⁶, zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”, (dokonana w art. 62 ustawy szerokopasmowej), wprowadziła co prawda generalne odstępstwo od zakazu lokalizacji obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.).

lub potrzebami ruchu drogowego, poprzez dodanie w art. 39 ust. 1a zapisu, o którym mowa poniżej, ale pozostawiła stosunkowo niezręczną konstrukcję w ust. 3.

„Art. 39 (...) 1. Zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się:

1) lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego;

Ustęp 1a) stanowi, że: Przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do, umieszczania, konserwacji, przebudowy i napraw infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.) oraz urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz urządzeń związanych z eksploatacją tej infrastruktury i urządzeń, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają.(...)”

3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi z zastrzeżeniem ust. 7, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Jednakże właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń i infrastruktury, o których mowa w ust. 1a, wyłącznie, jeżeli ich umieszczenie 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.”

Należy przyjąć, że w każdym przypadku lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej, będzie wymagana zgoda zarządcy drogi w formie decyzji administracyjnej. Poza wyjątkami: zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych lub utrata uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu drogi, o których mowa powyżej, co do zasady zarządca drogi nie będzie miał jednak możliwości odmowy wyrażenia tej zgody.

W świetle dokonanej nowelizacji ustawy o drogach publicznych oraz brzmienia art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej dopuszczalne jest lokalizowanie infrastruktury telekomunikacyjnej w granicach pasa drogowego w opracowywanych planach miejscowych, a wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w tym zakresie naruszać będzie wspomniany art. 46.

Należy również zwrócić uwagę, iż w miejscowych planach powinno używać się zwrotu „*dopuszcza się*” lokalizowanie w pasach drogowych infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą, „*jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają*”. Takie stanowisko znajduje uzasadnienie w zmienionym przez ustawę szerokopasmową art. 39 ust. 1 a ustawy o drogach publicznych.

Niedopuszczalne natomiast jest wprowadzanie zapisu o treści: „*dopuszcza się lokalizowanie infrastruktury telekomunikacyjnej za zgodą zarządcy drogi*”. Jednoznaczne stanowisko w kwestii takiego postanowienia planu miejscowego zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który wskazał, iż „*zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym.*”⁵⁷ Natomiast w innym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż „*uzależnienie stosowania planu od późniejszego uzyskania zgody zarządcy drogi publicznej, czy innego właściwego organu otwiera normy, które powinny mieć charakter zamknięty, skoro są umieszczone w akcie o randze źródła prawa. Uzgodnienia takie, zgodnie z ustawą, mogą być dokonywane wyłącznie na etapie przygotowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”⁵⁸

Należy jednak wskazać, iż mając na uwadze opiniowanie planów miejscowych przez Prezesa UKE, zapis „*dopuszcza się lokalizowanie infrastruktury telekomunikacyjnej za zgodą zarządcy drogi*” jest niedopuszczalny, ale nie jest niezgodny z art. 46 ustawy szerokopasmowej.

⁵⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 224/08, nr LEX 506897.

⁵⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2008 r., sygn. akt: II SA/Kr 230/08, nr LEX 509700.

Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały zdefiniowane w art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawo wodne”. Definiujemy je jako obszary obejmujące:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat;
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat;
- c) obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne;
- d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Szczególne znaczenie w kontekście lokalizacji „jakiegokolwiek inwestycji” ma analiza art. 88 l ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego: *„Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym (...) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; (...)”*

Przepisem tym ustawodawca wprowadza generalny zakaz lokalizowania („wznoszenia”) obiektów budowlanych, a co za tym idzie, również lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej. Odstępstwo od tego zakazu zgodnie z treścią art. 88 l ust. 2 Prawo wodne, jest możliwe po uzyskaniu w tym zakresie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Źródłem ograniczeń w zakresie prowadzenia robót budowlanych może być również ustanowienie strefy ochronnej ujęcia wód powierzchniowych. Strefę taką ustanawia w drodze aktu prawa miejscowego dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wyznaczając jej granice oraz wprowadzając zakazy, nakazy oraz ograniczenia z przewidzianych w ustawie katalogów (art. 58 ust. 1 Prawo wodne). Strefa ochronna dzieli się na teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej. W granicach terenu ochrony bezpośredniej zabronione jest użytkowanie

gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją wody, oznacza to w konsekwencji również zakaz lokalizowania inwestycji z zakresu łączności (por. art. 53 ust. 1 Prawo wodne). W przypadku ustawowych katalogów dopuszczalnych zakazów i ograniczeń na terenie ochrony pośredniej (trzy katalogi ustalone w art. 54 odpowiednio w ust. 1, 2 i 3) nie znajduje się infrastruktura telekomunikacyjna. Należy więc przyjąć, że lokalizowanie inwestycji z zakresu łączności publicznej w granicach terenu ochrony pośredniej jest zgodne z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej⁵⁹, w skład pasa nadbrzeżnego wchodzi: pas techniczny oraz pas ochronny. Ich granice wyznacza dyrektor właściwego Urzędu Morskiego. Minimalne i maksymalne granice zostały określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia minimalnej i maksymalnej szerokości pasa technicznego i ochronnego oraz sposobu wyznaczania ich granic (Dz. U. z 2003 r. Nr 89, poz. 820), zgodnie z którym szerokość pasa technicznego wynosi od 10 do 1000 m, natomiast pasa ochronnego od 100 m do 2 500 m. W praktyce oznacza to, że w pasie ochronnym (a więc w pasie nadbrzeżnym, co za tym idzie – w obszarze bezpośredniego zagrożenia powodzią) znajduje się większa część miejscowości nadmorskich. W konsekwencji ustalenia planów miejscowych dopuszczające jakąkolwiek zabudowę na terenach takich miejscowości budzą wątpliwości wojewody, czemu daje wyraz w swych nadzorczych rozstrzygnięciach. Wynika to z faktu, że norma zawarta w planie miejscowym dopuszczająca lokalizację zabudowy (w tym infrastruktury telekomunikacyjnej), uzależniona jest „warunkowo” od decyzji administracyjnej (regionalnego dyrektora zarządu gospodarki wodnej zgodnie z art. 88l ust. 2 Prawa wodnego), co może doprowadzić do dyskryminacji lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Jeżeli w miejscowym planie pojawi się zakaz lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej, teoretycznie uzasadniony występowaniem obszaru bezpośredniego zagrożenia powodzią (przepis odrębny w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej), kluczowe będzie ustalenie, czy plan dopuszcza na danym terenie inną zabudowę. Jeżeli tak – to nie istnieją podstawy

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej (Dz. U. Nr 153 poz. 1502, ze zm.).

do dyskryminowania inwestycji telekomunikacyjnych, gdyż oznacza to, że prawodawca lokalny uznaje że, co do zasady, lokalizując zabudowę nie narusza art. 88 l ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego.

W przypadku ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁶⁰, zwanej dalej „ustawa uzdrowiskową”, ograniczenia lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej wprowadza art. 38, który dzieli **obszar uzdrowiska (obszar ochrony uzdrowiskowej) na trzy strefy ochronne:**

1. strefa „A”, w obrębie której art. 38a ust. 1 pkt 1 lit. h wprowadza bezwzględny zakaz: *„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, z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”.*
2. strefa „B”, na obszarze której, w art. 38a ust. 2 pkt 1 lit b ustawy uzdrowiskowej, formułuje zakaz mniej kategorycznie: *„urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.), 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 z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.)”,*

Przy interpretacji użytego pojęcia „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” należy odwołać się do nomenklatury z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶¹, zwanej dalej „ustawą o informacji środowiskowej”. Zakaz z ustawy uzdrowiskowej dotyczącej strefy B nie obejmuje przedsięwzięć mogących potencjalnie

⁶⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, ze zm.).

⁶¹ 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, ze zm.).

znacząco oddziaływać na środowisko. Szczegółowe omówienie zagadnień związanych z tymi pojęciami zostało przedstawione w następnym rozdziale.

3. strefa „C” odnośnie której zakazy formułuje art. 38a ust. 3 nie dotyczą one inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Mimo powyższej analizy należy zauważyć, że projekty planów miejscowych w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej uzgadnia minister właściwy do spraw zdrowia. W konsekwencji to jego interpretacja przedmiotowych przepisów będzie mieć istotne znaczenie dla praktyki planistycznej.

W przypadku ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁶², zwanej dalej „Prawem geologicznym i górniczym”, kluczowe znaczenie ma regulacja art. 53, który w ust. 1 przewiduje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla **terenu górniczego**.

Terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 pkt 9 Prawa geologicznego i górniczego). Granice terenu górniczego wyznacza w koncesji na wydobywanie kopalin organ koncesyjny, w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (art. 25 ust. 1 i 2 Prawa geologicznego i górniczego).

Zgodnie z art. 53 ust. 2 Prawa geologicznego i górniczego, regulującym zakres planu miejscowego dla terenu górniczego, 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.

⁶² Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.).

Ponadto zgodnie z art. 53 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego projekt planu wymaga uzgodnienia z właściwym organem nadzoru górniczego. W praktyce oznacza to, że o dopuszczalności lokalizacji w granicach terenu górniczego inwestycji z zakresu łączności publicznej rozstrzygać będzie ocena organu nadzoru górniczego (Okręgowego Urzędu Górniczego), w jakim zakresie taka inwestycja koliduje z podstawowym celem regulacji dla terenu górniczego – integracji wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu w celu wykonania uprawnień z koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska.

4. Przedsięwzięcia oddziałujące znacząco na środowisko lub potencjalnie mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

W związku z faktem, iż w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pojawiają się zakazy dotyczące lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy również omówić to zagadnienie w kontekście inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Wyliczenie przedsięwzięć, o których mowa wyżej zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.⁶³

Do **przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko** w zakresie telekomunikacji 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, w 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, w 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, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny;
- d) 20 000 W

- przy czym 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 (§ 2 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia).

⁶³ Patrz przyp. 62.

Natomiast do **przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko** ww. rozporządzenia 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, w 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, w 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, w 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, w 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, w 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, w 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, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny.

- przy czym 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 (§ 3 pkt ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia).

Przyjmuje się, iż zawarte w planach miejscowych zakazy odnoszące się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko nie są niezgodne z art. 46 ust. 1 ustawy szerokopasmowej. Takie brzmienie postanowienia nie eliminuje całkowicie lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach objętych danym planem miejscowym. Dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko przeprowadza się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z wymaganiami ustawy o informacji środowiskowej,⁶⁴ natomiast dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko taką ocenę przeprowadza się wówczas, jeżeli obowiązek jej przeprowadzenia został stwierdzony w drodze postanowienia przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z przepisami ww. ustawy. Kryterium kwalifikacji przedsięwzięć do jednej z dwóch wskazanych powyżej grup znajduje się w ww. rozporządzeniu.

Inwestycje, których parametry nie zostały wskazane w ww. rozporządzeniu nie będą zatem podlegać postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Takie inwestycje występują również w dziedzinie łączności publicznej. Z praktyki inwestorskiej oraz z możliwości technologicznych przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynika, że instalowane przez nich urządzenia telekomunikacyjne nie wymagają przeprowadzenia w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawa szerokopasmowa wprowadziła pojęcie infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu, przez którą rozumie się 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

⁶⁴ Patrz przyp. 61.

oddziaływać na obszary Natura 2000 (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy szerokopasmowej). A w art. 46 ust. 2 zd. drugie ustawy szerokopasmowej jest mowa o tym, że przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu.

5. Uciążliwość inwestycji zamykająca się w granicy terenu, do którego inwestor posiada tytuł prawny.

Zgodnie z art. 144 ust. 2 Prawa ochrony środowiska eksploatacja instalacji powodująca wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny.

Niejednokrotnie w miejscowych planach pojawiają się zapisy dopuszczające lokalizacje obiektów infrastruktury technicznej pod warunkiem, że ewentualna „uciążliwość nie będzie wykraczać poza granice lokalizacji” albo zapisy nakazuje „uciążliwość lokalizowanych obiektów i funkcji zamykać w granicach działki budowlanej, do której inwestor ma tytuł prawny”. Postanowienia te, mające być niejako powtórzeniem przytoczonego powyżej przepisu prawa, w rzeczywistości odmiennie od niego normują kwestię dopuszczalności lokalizacji urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne. Użyte w przepisie ustawowym określenie „teren, do którego inwestor ma tytuł prawny” nie jest tożsamy ani z „granicą lokalizacji”, ani z pojęciem „działki budowlanej, do której inwestor ma tytuł prawny”. Przytoczone z miejscowych planów wyrażenia mają węższy zakres pojęciowy. „Teren, do którego inwestor posiada tytuł prawny” jest natomiast pojęciem szerszym.⁶⁵

*Odwołanie się w przepisie ustawy do pojęcia „terenu” oznacza, że „nie są istotne granice nieruchomości, działki, na której została zlokalizowana instalacja będąca źródłem emisji, ale granice terenu (pojęcie szersze niż nieruchomość), do którego ma tytuł prawny podmiot lokalizujący urządzenia telekomunikacyjne. Z przepisu tego nie wynika, jakiego rodzaju ten tytuł miałby być i dlatego za jego źródło można uznawać każde prawo rzeczowe lub zobowiązaniowe. Nie można wykluczyć również sytuacji, w której prawo do terenu, na jaki złożony kilka nieruchomości, będzie wynikało z kilku różnych tytułów”.*⁶⁶

Zaznaczyć również należy, iż *a contrario* na terenie, do którego inwestor posiada tytuł prawny, eksploatacja instalacji może powodować przekroczenie standardów jakości środowiska. Standardem jakości środowiska, jak wynika z art. 3 pkt 34 Prawa ochrony środowiska, są natomiast wymagania, które muszą być spełnione w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego

⁶⁵ K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, LEX, 2008.

⁶⁶ Tamże.

poszczególne elementy przyrodnicze. Są one określone w przepisach wykonawczych dotyczących dopuszczalnych poziomów substancji lub energii. W sprawie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym obowiązuje Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów⁶⁷, zgodnie z którym dopuszczalny w Polsce poziom gęstości mocy w miejscach dostępnych dla ludności wynosi 0,1 W/m². Wartość ta jest najbardziej restrykcyjna spośród tego rodzaju unormowań w krajach Unii Europejskiej.

Miejscowe plany zawierają także często zapisy mówiące o „uciążliwości lub szkodliwości dla środowiska”. Niestety nie są to pojęcia tożsame zakresowo z wyrażeniem „przekroczenie standardów jakości środowiska” użytym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Dodatkowo pojęcia „uciążliwości” lub „szkodliwości” często nie są również definiowane w miejscowym planie, przez co możliwe jest dowolne interpretowanie tego typu zapisów planu, mogące prowadzić wprost do blokowania inwestycji celu publicznego z zakresu telekomunikacji.

Dlatego postuluje się aby postanowienia mówiące o przekroczeniu standardów jakości środowiska w zakresie emitowanych pól elektromagnetycznych konstruować w oparciu o art. 144 ust. 2 Prawa ochrony środowiska i użyte w nim pojęcia.

⁶⁷ 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).

6. Postanowienia miejscowego planu dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy.

Obowiązek obligatoryjnego określenia maksymalnej wysokości zabudowy został nałożony przez ustawodawcę na „wójtów, burmistrzów, prezydentów miast” sporządzających projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Także w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z przepisu tego wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie wysokości projektowanej zabudowy.

Występujące w miejscowych planach postanowienia realizując dyspozycję powyższych przepisów, tj. normujące kwestię maksymalnej wysokości zabudowy, podzielić można na dwa główne rodzaje.

Do pierwszej grupy należą postanowienia mówiące wprost o „maksymalnej wysokości zabudowy”. Takie sformułowanie postanowienia miejscowego planu prowadzi do tego, iż użyte w nim pojęcie „zabudowa” odnosić się będzie do wszystkich występujących na danym obszarze obiektów budowlanych. Zgodnie z ustawą Prawo budowlane⁶⁸ przez obiekty budowlane rozumieć należy budynki wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, a także obiekty małej architektury. Natomiast stosownie do art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego budowla jest to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak m.in. wolnostojący maszt antenowy. Również Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie⁶⁹ w § 3 pkt 2 wśród telekomunikacyjnych obiektów budowlanych wymienia wolno stojące konstrukcje wsporcze anten i urządzeń radiowych, w tym wolno stojące maszty antenowe i wolno stojące wieże antenowe.

⁶⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie⁶⁹ (Dz. U. z 2005 r., Nr 219, poz. 1864, ze zm.).

Trzeba zaznaczyć, że nadawcze urządzenia telekomunikacyjne, aby prawidłowo mogły spełniać swoją funkcję muszą mieć wysokość odpowiednio wyższą od sąsiadującej zabudowy. Wynika to z faktu, iż emitowane przez te urządzenia fale elektromagnetyczne w celu pełnego pokrycia terenu nie mogą napotykać na swej drodze przeszkód wysokościowych zakłócających ich pracę. Uznać zatem należy, iż użycie w miejscowym planie pojęcia „maksymalna wysokość zabudowy”, bez zdefiniowania w nim pojęcia „zabudowa”, ograniczy możliwość rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Tym samym takie ukształtowanie postanowień miejscowego planu skutkować będzie wydaniem przez Prezesa UKE negatywnej opinii w stosunku do projektu planu miejscowego.

Drugą grupę występujących w miejscowych planach postanowień wytypować można ze względu na określenie w nich maksymalnej wysokości dla konkretnych, poszczególnych rodzajów obiektów budowlanych.

Niejednokrotnie plan miejscowy posługuje się pojęciem „wysokość budynku”. Prawo budowlane nie zawiera jednak definicji legalnej pojęcia "wysokości budynku". Definicja taka zawarta za to została w § 6 Rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷⁰, zwanego dalej „r.w.t.”, który stanowi, że *„wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przykrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”*.

Jednakże zdefiniowanie "wysokości zabudowy" poprzez wykorzystanie do tego celu definicji "wysokości budynku", zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, narusza wymieniony w art. 15 ust. pkt 6 u.p.z.p. wymóg określenia wysokości projektowanej zabudowy.

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.).

„Sposób pomiaru wysokości budynku dotyczy wyłącznie budynków. Tymczasem, tak jak to zostało przedstawione powyżej, w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Nakaz obliczania ich wysokości w sposób właściwy dla budynków uznać należy za niczym nieuzasadniony. Dokonywanie pomiaru wysokości obiektów budowlanych innych niż budynki mogłoby być niewykonalne.”⁷¹ Można także przytoczyć, iż w architekturze wysokość budynku definiuje się jako "wymiar pionowy liczony od poziomego terenu do najwyższego punktu dachu", czyli zazwyczaj do kalenicy dachu. Obiektywnie rzecz ujmując, definicja ta zbieżna jest z definicją legalną zawartą w § 6 r.w.t.

Postuluje się zatem, aby w miejscowych planach, oprócz określenia maksymalnej wysokości budynków, zawierać również postanowienia dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy dla urządzeń telekomunikacyjnych, zwłaszcza wolnostojących masztów i wież, określające tę wysokość stosownie do potrzeb technicznych tej infrastruktury. Alternatywnym rozwiązaniem może być wyłączenie masztów lub wież telefonii komórkowej spod postanowień dotyczących maksymalnej wysokości.

⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt: II OSK 1549/08, LEX nr 597324.

7. Zakaz zabudowy na terenach rolnych i leśnych.

Przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷² oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷³ nie przewidują zakazu dla lokalizacji infrastruktury technicznej z zakresu telekomunikacji. To jednak nie znaczy, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą pojawić się zakazy obejmujące ww. tereny. Muszą one być jednak uzasadnione względami racjonalności, proporcjonalności i konieczności. Wprowadzenie obowiązku pełnego zamaskowania inwestycji z zakresu łączności publicznej na terenach rolnych będzie uzasadnione w sytuacji, gdy teren ten jest objęty strefą ochrony konserwatorskiej. Wprowadzenie powyższego wymogu na terenach rolnych, które nie korzystają z jakiegokolwiek ochrony prawnej wydaje się być niedopuszczalne. Ustanawianie przepisów ograniczających możliwość realizacji budowy infrastruktury z zakresu łączności publicznej nie może mieć charakteru absolutnego, tzn. nie może opierać się na klasyfikacjach pozbawionych uzasadnienia w racjonalnie legitymowanych kryteriach, tj. sprzecznych z potrzebami interesu publicznego, a także z potrzebami w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Przyjęte ograniczenie nie powinno w nadmierny sposób skutkować uniemożliwieniem lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej. Zakaz powinien być niezbędny dla ochrony wskazanego interesu publicznego. W świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych realizacja budowy infrastruktury telekomunikacyjnej nie powoduje zmiany sposobu użytkowania gruntu i w świetle tej ustawy nadal pozostaje on gruntem rolnym.

Zatem, brak jest podstaw do przyjęcia, że realizacja wskazanej inwestycji spowoduje zmianę sposobu użytkowania ziemi. Realizacja inwestycji telekomunikacyjnej nie będzie wiązała się przekształcaniem obszaru bądź ze zniekształcaniem terenu. Sytuacja zmiany przeznaczenia terenu będzie miała miejsce w przypadku takich prac jak: niwelacja wzgórze, wykopanie stawu, zmiana biegu rzeki, wycięcie lasu. Nie można natomiast kwalifikować jako uszkodzenia lub przekształcenia obszaru oraz zniekształcenia terenu, które jest wynikiem prac służących do realizacji obiektu budowlanego, takich jak wykopy pod fundamenty.⁷⁴

⁷² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷² (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266, ze zm.).

⁷³ Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.).

⁷⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt: IV SA/Wa 952/08, LEX nr 517964.

8. Kształtowanie formy architektonicznej dla urządzeń telekomunikacyjnych.

Ład przestrzenny jako jedna z zasad planowania przestrzennego wyznacza pewne dyrektywy w zakresie sporządzania planu miejscowego. Jednakże nie należy dyskryminować pozostałych zasad wynikających z ustawy planistycznej, które m.in. nakazują uwzględnienie potrzeby interesu publicznego, a także potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Warunki techniczne i wizualne inwestycji mogą zostać określone przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Art. 39 Prawa budowlanego stanowi, 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.”* Konserwator zabytków nie może jednak, w celu ochrony znajdujących się na danym obszarze zabytków, dowolnie kształtować ograniczeń, zakazów i nakazów. Powinny być one bezwzględnie zgodne z zasadą proporcjonalności oraz niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków. Na powyższe wskazuje konstrukcja art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach⁷⁵ a w szczególności użyte w nim sformułowanie: *“w miarę potrzeby”*.

Dokonując wyboru co do objęcia danego terenu ochroną konserwatorską na mocy miejscowego planu, a następnie - co do zakresu ingerencji w uprawnienia właścicielskie dysponentów terenów, które znalazły się w takiej strefie ochronnej, organ planistyczny powinien kierować się względem na jak najmniejszą uciążliwość nakładanych ograniczeń oraz ich niezbędność dla osiągnięcia zamierzonego celu w postaci ochrony zabytków. O ile zatem ograniczenie prawa własności przez wzgląd na potrzebę ochrony zabytków jest prawnie dopuszczalne, o tyle zawsze powinno być ono należycie uzasadnione.⁷⁶

W miejscowym planie zagospodarowani przestrzennego można wprowadzić zapisy odnoszące się do maskowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Warto w tym miejscu wskazać, iż urządzenia, czy obiekty telekomunikacyjne nie muszą szpecić krajobrazu bądź miejskiego rynku, bo można

⁷⁵ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.).

⁷⁶ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt: III ARN 49/93, opubl. OSN 1994, nr 9, poz. 181.

je w różny sposób zamaskować i wkomponowywać w istniejący krajobraz. Jest wiele przykładów



fot. Kościół Garnizonowy w Przemyślu.

takich rozwiązań, które można zastosować i na polskim gruncie. Stacje bazowe są maskowane jako drzewa, pomniki czy słupy ogłoszeniowe. Taki obiekt można świetnie ukryć na kościele, kamienicy czy nawet w parku narodowym. Zresztą i w Polsce mamy pierwsze przykłady pokazujące techniki maskowania. W planie miejscowy można wprowadzić postanowienie, że stacja bazowa ma być

wkomponowana w krajobraz. Co ważne, można określić też sposób maskowania. Należy na przykład wskazać, że stacja ma przypominać drzewo, pomnik czy komin. Trzeba jednak pamiętać, że warunek ten musi być ekonomicznie i technicznie możliwy do zrealizowania. Zakamuflowane stacje bazowe mogą też rozwiązać problem z zasięgiem sieci w wielu terenach zalesionych czy parkach. Dla gminy nie musi się to wiązać z dodatkowymi kosztami, bo ponieść je powinien operator. Właściwe zamaskowanie urządzeń telekomunikacyjnych nie będzie w znaczący sposób ingerować w ład przestrzenny.



Rozwiązania w zakresie ład przestrzenny mogą zostać podzielone na dwie grupy, tzn. obligatoryjne i fakultatywne. Elementem obowiązkowym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest uwzględnienie przy sporządzaniu opracowań ochrony znajdujących się na terenie danej gminy zabytków nieruchomości oraz parków

fot. z prezentacji „Współczesna telefonia komórkowa”
Marek Lipski - PLAY

kulturowych. Elementem fakultatywnym jest natomiast potrzeba uwzględniania w opracowaniu programu opieki nad zabytkami oraz ustalanie w nich stref ochrony konserwatorskiej.

Jeżeli chodzi zaś o strefy ochrony konserwatorskiej, to sam ustawodawca wskazuje, iż powinny być one ustalane w zależności od potrzeb. Organom gminy pozostawiona została w tym zakresie pewna swoboda. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Jego ustalenia są natomiast wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (zob. art. 9 ust. 4 i 5 u.p.z.p.). Powyższe oznacza, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego - jego postanowienia są kierowane do organów gminy i nie kształtują w sposób bezpośredni sytuacji podmiotów spoza systemu administracji publicznej.⁷⁷ Organy konserwatorskie nie mogą, opierając się wyłącznie na treści studium, uzgadniać warunków realizacji zamierzenia inwestycyjnego na etapie postępowania o wydanie warunków zabudowy lub na etapie poprzedzającym uzyskanie pozwolenia na budowę.⁷⁸ Ochronie prawnej podlegają jedynie zabytki wpisane do rejestru zabytków - art. 7 pkt 1 ustawy o zabytkach. Natomiast obiekt ujęty w gminnej ewidencji zabytków ochronie takiej podlega o ile zostanie uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.⁷⁹

Odpowiednie ustalenia planu miejscowego mogą zatem stanowić podstawę władczych rozstrzygnięć z zakresu nadzoru konserwatorskiego. W tym miejscu warto przy tym wskazać, że nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Oznacza to, że organ ochrony zabytków może powołać się na nią przy określaniu linii granicznych danej strefy ochronnej. Na podstawie samej części graficznej nie może on jednak orzekać co do nakazów lub zakazów obowiązujących na jej terenie⁸⁰. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.

⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt: II SA 2437/99, LEX nr 55333.

⁷⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt: IV SA/Wa 163/07, nr LEX 335145.

⁷⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt: IV SA/Wa 163/07, nr LEX 335145.

⁸⁰ T. Bąkowski, Ustawa....

zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, co z kolei znajduje swe rozwinięcie w art. 19 ust. 3. Stanowi on, że w planie tym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej, na których obowiązują określone jego postanowieniami ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zarówno granice wspomnianych stref ochronnych, jak i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być przy tym kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Mając na względzie interes ogółu, rada gminy nie może tracić z pola widzenia interesów prawnych poszczególnych obywateli.

Właściciele nieruchomości mogą oczekiwać, że gmina, gospodarując przestrzenią, będzie to czyniła tak, aby ograniczyć ingerencję w sferę praw własnościowych do niezbędnego minimum, jednocześnie dając dowody racjonalności podejmowanych rozwiązań⁸¹.

⁸¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 września 2006 r., sygn. akt: II SA/Wr 604/05, nr LEX 297165.

9. Ograniczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lokalizacji określonych inwestycji, w tym również z zakresu łączności publicznej.

Zgodnie z przepisem art. 46 ustawy szerokopasmowej 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 u.g.n. jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Za przepisy odrębne w rozumieniu ww. przepisu uznać należy przepisy ustawy o zabytkach. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z art. 18 i 19 ust. 1 i 2 ustawy o zabytkach, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności:

- 1) krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 2) określenie rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu;
- 3) przeznaczenia i zasady zagospodarowania terenu uwzględniających opiekę nad zabytkami.

W planie miejscowym ustalając ochronę zabytków uwzględnić należy ochronę:

- 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych;
- 4) ustalenia gminnego programu ochrony zabytków

Ważne: uwzględnienie ww. elementów jest obligatoryjne, ich pominięcie lub niezgodność np. z uchwałą w sprawie ustanowienia parku kulturowego może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub w części.

9.1. Sposób określania ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenie ochrony konserwatorskiej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego polega w praktyce na ustaleniu strefy ochrony konserwatorskiej, obejmującej obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach).

Z kolei u.p.z.p. w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 4 stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Prawodawca sprecyzował w jaki sposób formułowane mają być zasady ochrony, wskazując w treści § 4 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów należy czyli zgodnie z treścią § 2 pkt 6, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

W praktyce rzadko w planie miejscowym umieszcza się postanowienia dotyczące obiektów indywidualnych, chyba że mają one charakter obszarowy np. kompleks parkowy, założenie pałacowo-parkowe, kompleksy umocnień obronnych czy zakładów przemysłowych. W szczególności dotyczy to obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Brak szczegółowych zasad ochrony takich zabytków w planie miejscowym nie ogranicza możliwości ich ochrony, bowiem zgodnie z treścią art. 36 ustawy o zabytkach praktycznie wszelkie działania dotyczące takich zabytków wymagają indywidualnej zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, który wydaje pozwolenie. Często natomiast spotkać się będzie można w planach miejscowych z sytuacją, w której ochroną postanowieniami planu objęte zostanie otoczenie zabytku wpisanego do rejestru. W szczególności dotyczyć to będzie obiektów wpisanych

do rejestru przed 2003 rokiem tj. przed wejściem w życie obecnej ustawy, a zwłaszcza wpisanych w latach 60-tych i 70-tych XX wieku. Wynika to z faktu, iż ustawa z 2003 roku wprowadziła definicję otoczenia zabytku: „otoczenie” to teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (art. 3 pkt 15 ustawy o zabytkach). Jednocześnie ustawodawca dopuścił możliwość wpisania zabytku do rejestru wraz z otoczeniem lub samego otoczenia w drodze odrębnej decyzji. Niestety szereg decyzji z dawnego okresu zawiera sentencję np.: „wpisuje się do rejestru zabytków kościół wraz z najbliższym otoczeniem”, „wpisuje się do rejestru budynek oraz parcelę w granicach jej zainwestowania” itp. Takie zapisy nie pozwalają na precyzyjne określenie granic wpisu w zakresie otoczenia. Stąd też w przypadku takich decyzji przyjmuje się, iż otoczenie nie jest wpisane do rejestru zabytku, gdy nie określono jego granic.

Określenie zasad ochrony w miejscowym planie będzie miało natomiast istotne znaczenie w przypadku wpisów obszarowych do rejestru zabytków np. układów urbanistycznych czy ruralistycznych. W większości wypadków decyzje te dotyczą wpisania do rejestru zabytków układu zabudowy w określonych granicach, bez ich indywidualnego wyliczenia w treści decyzji. Skutkiem tego, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jest węższy zakres ochrony obiektów w takim układzie niż w przypadku wpisów indywidualnych. Ochrona w przypadku wpisu obszarowego obejmuje: kubaturę budynków i innych obiektów, ich wysokość, układ elewacji budynków, układ ulic, istniejącą linię zabudowy czy też kolorystykę elewacji.

Określenie w planie miejscowym zasad ochrony zabytków będzie miało szczególnie znaczenie również w przypadku obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Pamiętać bowiem należy, iż gminna ewidencja zabytków nie jest formą ochrony zabytków w rozumieniu art. 7 ustawy o zabytkach (...), natomiast z faktu umieszczenia obiektu w tej ewidencji istnieje obowiązek ustalenia jego ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego czy też w przypadku braku planu w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska

użytku publicznego (art. 7 pkt 4 ustawy o zabytkach). Stąd też to właśnie istnieje potrzeba określenia szczegółowych zasad ochrony obiektów z ewidencji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

O ile w przypadku zabytków wpisanych do rejestru zabytków czy w gminnej ewidencji zabytków określenie zasad jej ochrony zależy od potrzeb i oceny gminy oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków z uwzględnieniem postanowień gminnego programu ochrony zabytków, o tyle swoboda ta jest istotnie ograniczona w przypadku ochrony w planie miejscowym parków kulturowych.

Park kulturowy tworzony jest, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o zabytkach, przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o zabytkach. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zabytkach na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

1. prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
2. zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
3. umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 ustawy o zabytkach;
4. składowania lub magazynowania odpadów.

Określając zasady ochrony obszaru parku kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina musi uwzględnić zakazy i ograniczenia wynikające z uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Oczywiście, jeżeli istnieje uzasadniona potrzeba zakres takiej ochrony może zostać w miejscowym planie rozszerzony.

9.2. Najczęściej spotykane zakazy i ograniczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego związane z ochroną zabytków.

1. **nakaz/obowiązek utrzymania istniejącej historycznej linii zabudowy**– wprowadzenie takiego ograniczenia jest szczególnie istotne w przypadku zabudowy układów urbanistycznych starego miasta lub historycznej linii zabudowy poszczególnych ulic. Pamiętać należy, iż jedną z wartości chronionych w przypadku układów urbanistycznych jest układ ulic, linia zabudowy, kubatura budynków wysokość zabudowy. Niedopuszczalnym jest zatem na takim terenie lokalizowanie jakichkolwiek inwestycji naruszających te wartości. Stąd ograniczenie na takim terenie dotyczyć musi nie tylko budynków, ale jakiegokolwiek innej zabudowy oraz tworzenia dominant wysokościowych. Podkreślić przy tym należy, iż wprowadzenia takiego zakazu czy ograniczenia będzie zasadne wyłącznie w sytuacji w której historyczna linia zabudowy nadal jest zachowana. W przypadku, gdy uległa ona dekompozycji, nie istnieje już przedmiot ochrony, a tym samym wprowadzenie wspomnianego zakazu jest bezcelowe i nieuzasadnione. Zwrócić należy również uwagę na to, by w tekście planu odnieść się do istniejącej historycznej linii zabudowy, pominięcie słowa „istniejącej” powoduje, iż nie można ustalić do jakiego okresu historycznego odnosić ma się linia zabudowy.
2. **zakaz lokalizacji inwestycji ponad określoną wysokość np. o wysokości pow. 15 m** - uzasadnienie p. wyżej. Dodatkowo wskazać należy, iż ograniczenie dotyczące wysokość inwestycji wprowadzane będzie również w przypadku, w którym w planie miejscowym ochroną objęto otoczenie zabytku wpisanego do rejestru zabytków. Jak wskazano wyżej w przypadku, gdy otoczenie nie zostało wpisane do rejestru, powyższy zakaz ma na celu ochronę zabytku przed zdominowaniem i przesłonięciem przez wyższe obiekty.
3. **Zakaz/ograniczenie lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej o wysokości powyżej np. 50 cm na dachach budynków lub przekraczających swą wysokością np. 30% wysokości budynku** – zakaz ten ma na celu ochronę istniejącej linii zabudowy i zapobieżenie wprowadzania dominant na obszarach, które z uwagi na swoją wartość zabytkową wymagają wprowadzenia takiego ograniczenia.
4. **Zakaz lokalizacji dominant** – zakaz ten ma na celu ograniczenie zabudowy mogącej zdominować zabytkowe otoczenie lub przesłonić widok na zabytek.

5. Dodatkowo możliwym jest **dopuszczenie inwestycji** na terenie objętym ochroną konserwatorską **przy spełnieniu warunku w postaci odpowiedniego zamaskowania takiej inwestycji** np. zastosowanie odpowiedniej kolorystki, kształtu (drzewa) itp., jak również dopuszczenie inwestycji wewnątrz zabytków (wieże kościołów, ratuszy) i zasłonięcie urządzeń żaluzjami.

Wskazane wyżej zakazy i ograniczenia winny być wprowadzone w sposób przemyślany i wyłącznie w sytuacjach, w których wartości jakie mają być chronione nie uległy już wcześniej naruszeniu.

Przypomnieć należy, iż w przypadku odmowy uzgodnienia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalenie takiego planu nie jest możliwe, a w przypadku gdy został on uchwalony takie naruszenie stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości.

10. Wykaz źródeł prawa:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946);
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, ze zm.);
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871);
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
5. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675);
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.);
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623);
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. z 2005 r., Nr 219, poz. 1864, ze zm.);
9. 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);
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397);
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220, ze zm.);
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.);
13. 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, ze zm.);
14. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.);
15. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.);
16. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.);
17. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej (Dz. U. Nr 153, poz. 1502, ze zm.);
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.);

19. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.);
20. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, ze zm.);
21. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, ze zm.);
22. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266, ze zm.);
23. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.);
24. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.).