

26.4
6146/18

KPRM



AAA569209

Miko
L

Warnowo, dnia 12.11.2019 roku

WONS-OŚ.4220.133.KS
(BIO.6220.4.2019.AS)



Szanowny Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

Zwracam się z wnioskiem o zmianę zapisów w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (DZ. U. poz. 1839), które to zapisy, w wersji niezmienionej, zostały przepisane z, uznanego za uchylone, Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 09 listopada 2010 r. poprzez dostosowanie ich do orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie przedsięwzięć wymienionych ww. przepisach.

Kwestionowane zapisy brzmią:

„ – 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 ”

W świetle ukształtowanego orzecznictwa sądów administracyjnych kwestionowane zapisy powinny brzmieć:

„ – przy czym równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla parametrów zarówno poszczególnych anten jak i całego przedsięwzięcia w przypadku, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna ”.

Mój wniosek merytorycznie uzasadniają:

1. Wyrok WSA w Krakowie II SA/Kr 391/18 z dnia 17.10.2018 roku gdzie podkreślono, cyt.;

*„Czym bowiem mogą różnić się cztery pojedyncze anteny (w osobnych obudowach), z których każda pracuje w pojedynczym paśmie, od jednej (lub dwóch) anten zintegrowanych, które w jednej obudowie zawierają zespół wielu pojedynczych anten przystosowanych do pracy w kilku pasmach: np. 900 MHz, 1800 MHz i 2100 MHz, z analogicznymi mocami doprowadzonymi na ich wejścia antenowe, promieniujących w tym samym kierunku? **Niczym. Wiązka promieniowania anteny zintegrowanej (np. 3-pasmowej) jest praktycznie taka sama jak wiązka promieniowania zespołu trzech anten w oddzielnych "obudowach."***

*Tym samym skoro inwestor może wybierać pomiędzy dostępnymi na rynku antenami pojedynczymi i zintegrowanymi, to nieuprawnionym nadużyciem będzie obliczanie mocy EIRP dla każdej z anten osobno w ramach jednego azymutu. Nawet zwykły zdrowy rozsadek każe przyjąć, że wiązki promieniowania pochodzące od kilku anten promieniujących we wspólnej przestrzeni nakładają się. Zaś efektem kumulacji jest wzrost gęstości mocy PEM w miejscach dostępnych dla ludności, w tym możliwość wystąpienia przekroczeń w stosunku do wartości granicznej (0, 1W/m²). Przedmiotem rozważań w kontekście możliwości wystąpienia przekroczeń wartości granicznej PEM powinna **być wartość maksymalna mocy EIRP**, a nie liczba anten, bo to nie liczba anten może szkodliwie wpływać na środowisko, w tym w szczególności na zdrowie ludzi.”*

2. **Inwestorzy często nie wyjaśniają powyższych zagadnień na etapie kwalifikacji przedsięwzięcia, a z dokumentacji wynika, iż rozbicie EIRP na każdym sektorze ma mu służyć w celu obejścia przepisów prawa tym bardziej, że zdaje sobie sprawę, że organ prowadzący postępowanie nie będzie weryfikował tego zagadnienia.**

3. Z raportu NIK; ze strony 28 wynika, cyt.;

„3.21. W trakcie kontroli, NIK powołała z Wojskowej Akademii Technicznej biegłego w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w celu zbadania poprawności merytorycznej i zgodności z przepisami prawa dokumentacji dotyczących SBTk

zlokalizowanych przy ul. Kluczborskiej 4 oraz ul. Krowoderskich Zuchów. W przedstawionej opinii biegły stwierdził m.in., że:

- przy określaniu odległości od anteny dla procedury kwalifikacji szkodliwości SBTK należy przyjmować **sumaryczną wartość EIRP dla wszystkich anten pracujących na tym samym kierunku**. W takim przypadku, w odniesieniu do anten nadawczych SBTK sformułowanie "pojedyncza antena" **należy rozumieć, jako "system antenowy"** pracujący na określonym kierunku promieniowania, tj. określonym sektorze.

Raport w całości dostępny na stronie:

<http://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/132474/karta>.

4. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (art. 1 ust. 2 lit. a) przedsięwzięciem jest "wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów [lub] inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych". W oparciu o tę definicję w sprawie C-227/01, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, Trybunał (ETS) potwierdził, "że przedsięwzięcie długodystansowe nie może zostać podzielone na krótsze części, aby wyłączyć przedsięwzięcie, jako całość oraz części powstałe po takim podziale z wymogu nałożonego Dyrektywą (paragraf 53).

5. W najnowszych wyrokach WSA w Warszawie VII SA/Wa 837/18 z dnia 18.01.2019 roku podkreślono, że cyt.:

„Przyjęcie bowiem, że dla ustalenia czy przedsięwzięcie oddziałuje potencjalnie znacząco na środowisko niezbędne jest ustalenie mocy promieniowania jedynie pojedynczej anteny może doprowadzić do planowania takich przedsięwzięć, które składać się będą z kilku a nawet kilkunastu anten, których każda posiadać będzie moc promieniowania niewpływającą ujemnie na środowisko, zaś po przecięciu z inną co najmniej na linii nakładania się lub przecinania stworzy moc znacznie przekraczającą wartości dopuszczalne. Z tych

względnienie jest dla prawidłowej oceny czy dana inwestycja może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko dokładne określenie parametrów zarówno poszczególnych anten jak i całego przedsięwzięcia. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z dnia 16 czerwca 2015 r. sygn. II OSK 2706/13, z dnia 29 września 2015 r., sygn. II OSK 139/14, z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1839/16 czy też z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. II OSK 708/15 (wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia maksymalnego możliwego emitowania tego pola z urządzenia, maksymalnego możliwego pochylenia osi wiązki promieniowania (tzw. tilt), ukształtowania terenu oraz istniejącego i potencjalnego zagospodarowania.

6. Podobnie WSA w Warszawie VII SA/Wa 1220/18 w wyroku z dnia 11.01.2019 roku.

Należy, bowiem uwzględnić zarówno maksymalne możliwe emitowanie takiego pola z urządzenia, jak i maksymalne możliwe pochylenie osi wiązki promieniowania oraz ukształtowanie terenu, w szczególności istniejącej, jak i potencjalnej zabudowy. Najważniejsze jest, bowiem bezpieczeństwo i zdrowie ludzi, a dopiero w dalszej kolejności potrzeba realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, dlatego niezbędne jest wykluczenie możliwości negatywnego, ponadnormatywnego oddziaływania stacji bazowej na znajdujące się w sąsiedztwie siedliska ludzkie. Organ wydając decyzję o lokalizacji stacji bazowej musi mieć pewność, że promieniowanie EIRP nie będzie dotyczyć miejsc dostępnych dla ludności (por. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 3008/15, wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 708/15, wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2015 r. sygn. akt II OSK 2002/13, wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2014 r. sygn. akt II OSK 419/13, wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 1829/12 pub. www.orzeczenia.nsa.gov.pl)- tak WSA w Rzeszowie II SA/Rz 412/18 w prawomocnym wyroku z dnia 10.07.2018 roku.

7. Najnowszy pogląd NSA II OSK 2902/16 z dnia 22.11.2018 roku gdzie podkreślono cyt.:

„Nadto wskazać należy, że w niniejszej sprawie nie wyjaśniono, czy istnieje możliwość pochylenia poszczególnych anten, a tym samym istnieje możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Wskazane sprawozdanie dotyczy tylko wyników dotyczących kąta nachylenia anten aktualnego na dzień dokonywanych pomiarów. Tym samym powyższy dokument nie może w aktualnym kształcie podważyć oceny dokonanej przez Sąd I instancji. Ewentualna zmiana pochylenia anten może wpłynąć na oddziaływanie emitowanego promieniowania na miejsca dostępne dla ludzi.”

8. W wyroku NSA II OSK 907/18 z dnia 11.07.2018 roku podkreślono, że cyt.:

„Ponadto stwierdzić należało, że kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia maksymalnego możliwego emitowania tego pola z urządzenia, maksymalnego możliwego pochylenia osi wiązki promieniowania (tzw. tilt), ukształtowania terenu oraz istniejącego i potencjalnego zagospodarowania. W niniejszej sprawie nie wyjaśniono, czy istnieje możliwość pochylenia poszczególnych anten i tym samym istnieje możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Nie jest także wystarczające ograniczenie rozważań do zakresu pochylenia anten deklarowanego przez inwestora, a wynoszącego jak wynika z kwalifikacji instalacji dla poszczególnych anten od 0° do 10°, albowiem z akt sprawy nie wynika by były to jednocześnie maksymalne możliwe pochylenia osi wiązek promieniowania poszczególnych anten. Również ta okoliczność powinna podlegać wyjaśnieniu. W przypadku stwierdzenia istnienia możliwości faktycznego pochylenia anten większej deklarowana przez inwestora organy powinny ustalić oddziaływanie anteny od minimalnego do maksymalnego jej pochylenia, aby jednoznacznie ustalić od jakiej do jakiej wysokości od poziomu terenu i w jakiej odległości od anten i płaszczyźnie możliwe jest ewentualne oddziaływanie promieniowania na miejsca dostępne dla ludności w przypadku nachylenia anten pod różnym kątem.”

9. Podobnie NSA II OSK 3083/15 w wyroku z dnia 07.09.2017 roku wydanym w podobnej sprawie bardzo precyzyjnie podkreśla, cyt.;

„Dalej zauważyć należy, iż kwestia oddziaływania pola elektromagnetycznego wymaga uwzględnienia maksymalnego możliwego emitowania tego pola z urządzenia, maksymalnego możliwego pochylenia osi wiązki promieniowania (tzw. tilt), ukształtowania terenu oraz istniejącego i potencjalnego zagospodarowania.

Co za tym idzie za trafne uznać należy stanowisko Sądu I instancji, iż w sprawie nie wyjaśniono w sposób wystarczająco wnikliwy czy istnieje możliwość pochylenia poszczególnych anten i tym samym istnieje możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania.

Nie jest przy tym wystarczające ograniczenie rozważań do zakresu pochylenia anten deklarowanego przez inwestora, a wynoszącego jak wynika z kwalifikacji instalacji dla poszczególnych anten od 0° do 6°, względnie od 0° do 9,5°, albowiem z akt sprawy nie wynika by były to jednocześnie maksymalne możliwe pochylenia osi wiązek promieniowania poszczególnych anten.”

Interpretowanie przy kwalifikacji przedsięwzięć zapisów rozporządzenia w sposób odbiegający od jednolitego orzecznictwa Sądów w tym zakresie prowadzi do przedłużania się postępowań administracyjnych, oraz do nieuzasadnionych wydatków administracji na każdym szczeblu. Nieprawidłowa interpretacja prowadzi do konieczności udowadniania swoich racji przez strony postępowania dopiero przed Sądami, a powinna być rozstrzygana przez organy właściwe np. do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to na tyle niebezpieczne, że przy braku sprzeciwu stron postępowania powstają stacje bazowe telefonii komórkowej w miejscach, w których nie powinny powstać z uwagi na ochronę zdrowia i życia ludzi, któremu służyć mają przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

W tej sprawie zwróciłem się o pomoc do Ministra Środowiska Pana Henryka Kowalczyka.

W odpowiedzi otrzymałem pismo (zał. – 1) z Ministerstwa Środowiska z dnia 29 października 2019 r.; znak: DOP-WOŚ.055.357.2019.AO, w którym to piśmie Ministerstwo Środowiska stwierdza, że organy prowadzące

postępowania w tych sprawach nie mają wyboru, MUSZA stosować aktualne przepisy, niezależnie od tego jak ten problem oceniają sądy administracyjne.

W tym piśmie znajduje się jednak konstruktywny zapis, który cyt:

„W odniesieniu do proponowanej zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w zakresie instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, polegającej na dostosowaniu brzmienia wspomnianej regulacji do orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie informuję, że zostanie ona rozważona przy okazji przyszłych prac legislacyjnych.


W związku z powyższym wnoszę do Pana Premiera prośbę o doprowadzenie do zmiany ww. zapisów rozporządzenia odnoszących się do kwalifikacji przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust.1 pkt. 7 i § 3 ust.1 pkt. 8 ww. rozporządzenia do aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych. Działanie powyższe jest uzasadnione, zarówno z powodu skrócenia czasu przygotowania inwestycji (niewymagającego wliczenia długiego procesu odwoławczego), ale też i z uwagi na oszczędność czasu i środków budżetowych niezbędnych do zaangażowania w kontrowersyjne sprawy organów administracji, Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz Sądów administracyjnych na każdym szczeblu.

Biorąc powyższe pod uwagę wniosek jest zasadny, i dla dobra wspólnego, powinien być skuteczny.

Z poważaniem

Załącznik – pismo z Ministerstwa Środowiska

Otrzymują:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Szczecinie – do sprawy
WONS.OŚ.133.2019.KS.
2. Burmistrz Wolina – do sprawy BIO.6224.4.2019.AS.
3. 

4. P4 Sp. z o.o. ul. Taśmowa 7; 02-667
Warszawa
5. P4 Sp. z o.o. ul Arkońska 6 bud. A 3; 80-387
Gdańsk.



DOP-WOŚ.055.357.2019.AO

Warszawa, dnia 28 października 2019 r.

Pan
Eugeniusz Maksymowicz
Warnowo 45
72-518 Ładzin

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 13 września 2019 r. w sprawie wniosku o zmianę treści opracowania pn. „Zbiór interpretacji przepisów dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z lat 2010 - 2014 w zakresie przemysłu energetycznego; przemysłu wydobywczego; produkcji i przetwarzania metali; przemysłu mineralnego; przemysłu chemicznego; przemysłu spożywczego; przemysłu tekstylnego, skórzanego, drzewnego i papierniczego; przemysłu gumowego”, w części dotyczącej instalacji radiokomunikacyjnych, przedstawiam poniższe informacje.

Powyższe opracowanie jest zbiorem wyjaśnień do przepisów ww. rozporządzenia przygotowanych na podstawie opinii wydanych w konkretnych sprawach w latach 2010-2014 przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ). Ponieważ z dniem 11 października 2019 r. weszły w życie przepisy nowego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839), które zastąpiło rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r., to przedstawione w nim wyjaśnienia mogą być w niektórych przypadkach nieaktualne. Trzeba również wskazać, że z 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. z 2018 r. poz. 2081; ze zm.) ani żadnych innych aktów prawa nie wynika norma wskazująca na obowiązek lub uprawnienie do wydawania przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska interpretacji przepisów prawnych w zakresie zadań należących do jego właściwości. W szczególności brak jest regulacji, które określałyby procedurę wydawania takich interpretacji, ich formę oraz skutki prawne, jakie mogłyby ze sobą nieść takie interpretacje. Udzielane przez GDOŚ odpowiedzi na pytania o wykładnię przepisów np. w zakresie kwalifikacji danego przedsięwzięcia pod względem konieczności bądź braku konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, są opiniami i nie stanowią podstawy prawnej do podejmowania lub zaniechania działań administracyjnych właściwych organów ochrony środowiska i organów administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie ich kompetencji. Jeśli zaś chodzi o orzeczenia sądów administracyjnych, to należy zwrócić uwagę na dwa przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) — dalej p.p.s.a. W art. 153 p.p.s.a. wskazano, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Zaś w art. 170 p.p.s.a. określono, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również, inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. W pierwszym z ww. przepisów napisano wprost, że ocena prawna wiąże organy w konkretnej sprawie. Natomiast drugi

przepis, wskazuje, że sama sentencja wyroku (a nie ocena prawna zawarta w uzasadnieniu) musi być respektowana przez inne organy i sądy. Zatem poglądy na temat wykładni przepisów wyrażone w standardowych orzeczeniach sądów administracyjnych nigdy nie wiążą sądów ani organów w sposób uniwersalny, a jedynie co najwyżej w konkretnej sprawie. Podsumowując należy podkreślić, że przy orzekaniu w sprawach indywidualnych organy administracji publicznej nie są związane zarówno oceną prawną sądów administracyjnych dokonaną w innych sprawach, jak i interpretacjami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Organy te są natomiast związane treścią aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, które stanowią podstawę aktów stosowania prawa wobec osób fizycznych i prawnych m.in. w postaci decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych. W omawianej sprawie takim aktem normatywnym będzie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (wg stanu prawnego na dzień orzekania). W odniesieniu do proponowanej zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w zakresie instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, polegającej na dostosowania brzmienia wspomnianej regulacji do orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie, informuję, że zostanie ona rozważona przy okazji przyszłych prac legislacyjnych.

Z poważaniem,

Zastępca Dyrektora
Departamentu Ochrony Przyrody

Wojciech Hurkała

MINISTERSTWO ŚRODOWISKA
Departament Ochrony Przyrody
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa



OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
ID 405835/W

R



DOP-WOŚ.055.357.2019.AO



306724 2019-10-29 03 POLECONA ZPO

Eugeniusz Maksymowicz -
pełnomocnik Ryszarda
Zakrzewskiego
Warnowo 45
72-518 Ładzin

208556

POLECONY ZPO

25