

ANALIZA STANU PRAWNEGO I OPRACOWANIE PROPOZYCJI ZMIAN
PRZEPISÓW PRAWA W ZAKRESIE DOTYCZĄCYM INSTALACJI
RADIOKOMUNIKACYJNYCH WYTWARZAJĄCYCH POLA
ELEKTROMAGNETYCZNE (PEM)

Zamawiający: Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie

Wykonawca: Kancelaria Radcy Prawnego Jacek Wilczewski

Umowa: Nr 6/PP/2016

WROCLAW 2016

1. Zgłoszenia instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko

Instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska (art. 152 ust. 1 Poś). Rodzaje instalacji określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz.U. Nr 330, poz. 880). Zalicza się do nich m.in. instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.¹

Instalacje radiokomunikacyjne zostały zaliczone do instalacji wymagających zgłoszenia dopiero z dniem 1 stycznia 2011 r., w którym weszło w życie ww. rozporządzenie. Jednakże dla instalacji przekazanych do użytkowania przed dniem 28 lipca 2005 r. rozporządzenie weszło w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2013 r.

Dodatkowo, należy uwzględnić art. 152 ust. 5 Poś, zgodnie z którym: „*Instalację, (...) objętą obowiązkiem zgłoszenia w okresie, gdy jest już ona eksploatowana, prowadzący ją jest obowiązany zgłosić w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym została ona objęta tym obowiązkiem.*” – jest to wyjątek od zasady, że zgłoszenia należy dokonywać przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji.

Te reguły międzyczasowe prowadzą do następujących wniosków:

- a) od dnia 1 stycznia 2011 r. rozpoczęcie eksploatacji każdej instalacji radiokomunikacyjnej, której moc EIRP wynosi nie mniej niż 15 W, emitującej PEM o częstotliwości od 30 kHz do 300 GHz, wymaga uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi, a do eksploatacji można przystąpić, jeżeli organ ten nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji w terminie 30 dni od doręczenia zgłoszenia,
- b) instalacje tego rodzaju eksploatowane w dniu 1 stycznia 2011 r., które przekazano do użytkowania przed dniem 28 lipca 2005 r., należało zgłosić do dnia 1 lipca 2013 r., bowiem zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia objęto je obowiązkiem z dniem 1 stycznia 2013 r., co stosując art. 152 ust. 5 Poś oznacza właśnie datę 1 lipca jako datę końcową na dokonanie zgłoszenia,
- c) instalacje tego rodzaju eksploatowane w dniu 1 stycznia 2011 r., które przekazano do użytkowania nie wcześniej niż w dniu 28 lipca 2005 r., należało zgłosić do dnia 1 lipca 2011 r., co wynika z tego faktu, że objęto je obowiązkiem zgłoszenia w dniu 1 stycznia 2011 r., a art. 152 ust. 5 Poś przewiduje termin 6 miesięcy od dnia, w którym instalacja została objęta obowiązkiem zgłoszenia.

¹ Zgłoszeniu nie podlegają: 1) instalacje laboratoryjne; 2) instalacje użytkowane przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub organy właściwe w sprawach ochrony bezpieczeństwa państwa, których działalność wiąże się bezpośrednio z obronnością i bezpieczeństwem państwa; 3) instalacje używane w służbie radiokomunikacyjnej amatorskiej przez okres nie dłuższy niż 90 dni: a) zgodnie z przepisami międzynarodowymi, w okresie ważności zagranicznego dokumentu uprawniającego do używania urządzeń radiowych, b) w miejscu innym niż stała lokalizacja.

2. Zakres zgłoszenia

Zgodnie z art. 152 ust. 2 Poś, zgłoszenie powinno zawierać:

- 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji;
- 3) rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym wielkość produkcji lub wielkość świadczonych usług;
- 4) czas funkcjonowania instalacji (dni tygodnia i godziny);
- 5) wielkość i rodzaj emisji;
- 6) opis stosowanych metod ograniczania wielkości emisji;
- 7) informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

W art. 152 ust. 9 Poś zawarto delegację ustawową do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska fakultatywnego rozporządzenia określającego szczegółowe wymagania dotyczące zakresu danych ujętych w zgłoszeniu, oraz wzór formularza tego zgłoszenia, dla wybranych rodzajów instalacji, uwzględniając znaczenie tych danych dla określenia ewentualnego negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko.

W rozporządzeniu z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879) określono następujący wzór formularza:

FORMULARZ ZGŁOSZENIA INSTALACJI WYTWARZAJĄCYCH POLA ELEKTROMAGNETYCZNE	
I. Wypełnia podmiot prowadzący instalację dokonujący jej zgłoszenia	
1. Nazwa i adres organu ochrony środowiska właściwego do przyjęcia zgłoszenia
2. Nazwa instalacji zgodna z nazewnictwem stosowanym przez prowadzącego instalację
3. Określenie nazw jednostek terytorialnych (gmin, powiatów i województw), na których terenie znajduje się instalacja, wraz z podaniem symboli NTS ¹⁾ jednostek terytorialnych, na których terenie znajduje się instalacja
4. Oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby
5. Adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji
6. Rodzaj instalacji, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879)
7. Rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym wielkość produkcji lub wielkość świadczonych usług
8. Czas funkcjonowania instalacji (dni tygodnia i godziny)
9. Wielkość i rodzaj emisji ²⁾
10. Opis stosowanych metod ograniczania emisji

11. Informacja, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami	
12. Szczegółowe dane, odpowiednio do rodzaju instalacji, zgodne z wymaganiami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia:	
Lp. ³⁾	
13. Miejscowość, data (rok – miesiąc – dzień): Imię i nazwisko osoby reprezentującej prowadzącego instalację Podpis	
II. Wypełnia organ ochrony środowiska przyjmujący zgłoszenie	
Data zarejestrowania zgłoszenia	Numer zgłoszenia

Zgodnie z przepisami wielkość i rodzaj emisji dla instalacji radiokomunikacyjnych to równoważne moce promieniowane izotropowo (EIRP) dla poszczególnych anten. Załącznik nr 2 do rozporządzenia precyzuje, że w zgłoszeniu instalacji radiokomunikacyjnych, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, z wyłączeniem instalacji używanych w służbie radiokomunikacyjnej amatorskiej, podaje się następujące dane:

- 1) współrzędne geograficzne lub współrzędne prostokątne płaskie anten⁴⁾ instalacji, z dokładnością odpowiednio do jednej dziesiątej sekundy lub w zaokrągleniu do 1 m (współrzędne mogą być określone z użyciem technik GPS lub innych dostępnych technik, z zachowaniem wymaganej dokładności) w obowiązującym układzie odniesień przestrzennych;
- 2) częstotliwość lub zakresy częstotliwości pracy instalacji;
- 3) wysokości środków elektrycznych anten nad poziomem terenu, z dokładnością do jednego metra;
- 4) równoważne moce promieniowane izotropowo⁵⁾ poszczególnych anten instalacji;
- 5) zakresy azymutów i kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania⁶⁾ poszczególnych anten instalacji lub informacja o tym, że anteny mają charakterystyki dookólne, wraz z podaniem kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania;
- 6) kwalifikację instalacji jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 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 - przez podanie informacji, czy miejsca dostępne dla ludności⁷⁾ znajdują się w określonej w rozporządzeniu odległości od środków elektrycznych poszczególnych anten, w osi ich głównych wiązek promieniowania⁸⁾;

- 7) wyniki pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, jeśli takie były wymagane³⁾.

W dodatkowych objaśnieniach zamieszczonych w tekście załącznika nr 2 wskazano:

- 3) Obowiązek wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych wynika z art. 122a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.
- 4) Antena jest urządzeniem przeznaczonym do wypromieniowania energii fali elektromagnetycznej.
- 5) Równoważna moc promieniowana izotropowo, czyli zastępcza moc promieniowana izotropowo (EIRP), jest to iloczyn mocy doprowadzonej do anteny i zysku energetycznego anteny odniesionego do źródła izotropowego.
- 6) Oś głównej wiązki promieniowania anteny jest to linia prosta poprowadzona przez środek elektryczny anteny w kierunku wiązki głównej promieniowania tej anteny. Kierunek wiązki głównej promieniowania anteny jest kierunkiem wiązki zawierającym kierunek maksymalnego promieniowania.
- 7) Zgodnie z art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego.
- 8) Nie dotyczy radiolinii.

Uwzględniając objaśnienia należy stwierdzić, że w zgłoszeniu powinny być zawarte informacje m.in. o wynikach pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, o których mowa w art. 122a Poś, co ma pozwolić na ustalenie przez organ ochrony środowiska, czy dotrzymane są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku. Drugą bardzo ważną informacją jest kwalifikacja instalacji jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, co z kolei ma umożliwić kontrolę tego, czy dla danej instalacji wymagana jest decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, o której mowa w 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. Ważne jest także zdefiniowanie mocy EIRP oraz jej odniesienie do poszczególnych anten instalacji. Częstotliwości lub zakresy częstotliwości pracy mają być podawane dla instalacji, a tym samym nie muszą być podawane dla poszczególnych anten.

W przepisach nie wyjaśniono, jakie informacje należy rozumieć pod pojęciem „wyniki pomiarów”. Kierując się treścią rozporządzenia 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) należy przyjąć, że w przypadku instalacji radiokomunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz chodzi o wyniki pomiarów dokonanych w otoczeniu instalacji takich parametrów fizycznych jak wartość składowej elektrycznej pola albo gęstość mocy (ze względu na użyty spójnik nie jest wymagany pomiar obu tych parametrów). Dopuszczalne poziomy tych parametrów to odpowiednio 7 V/m i 0,1 W/m².

Otrzymane wyniki pomiarów porównuje się z odpowiednimi wartościami dopuszczalnymi, przy czym porównania należy dokonać w sposób określony w Załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. Wyniki pomiarów powinny odpowiadać wymaganiom zapisanym w normie PN-EN ISO/IEC 17025:2005 Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących, zapisanych w pkt 5.10.2 Sprawozdania z badań i świadectwa wzorcowania. Podanie w zgłoszeniu wyników pomiarów nie może więc ograniczać się do prostego wskazania, czy wynik był zgodny, czy niezgodny z dopuszczalnymi poziomami, ale powinny być przekazane wyniki poszczególnych pomiarów. W praktyce przyjęło się, że w zgłoszeniu zamieszczana jest adnotacja odsyłająca do załączanego sprawozdania (raportu) z pomiarów, choć formalnie nie ma prawnego obowiązku załączania całego sprawozdania (raportu).

Finalnie więc wyniki pomiarów przekazywane są do trzech instytucji, tj.:

- 1) organowi ochrony środowiska w ramach zgłoszenia z art. 152 ust. 1 Poś,
- 2) wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska
- 3) państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu (art. 122a ust. 2 Poś).

Ponadto, informacje zawarte w zgłoszeniu prowadzący instalację przedkłada także państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu. W przeciwieństwie do samego zgłoszenia, przekazanie informacji do PWIS nie obliguje do podjęcia żadnych czynności kontrolnych, nie uprawnia do wniesienia sprzeciwu, ani też nie warunkuje rozpoczęcia eksploatacji instalacji. Nie określono terminu na przekazanie tych informacji, ani też sankcji za brak przekazania. Nie wydaje się, by organ ochrony środowiska rozpatrujący zgłoszenie mógł wezwać zgłaszającego do uzupełnienia braków zgłoszenia polegających na przekazaniu informacji do PWIS, ani też, by mógł z powodu nieprzekazania wnieść sprzeciw. W tej sytuacji większą skuteczność miałyby przekazywanie wymaganych informacji bezpośrednio przez organ ochrony środowiska zamiast przez zgłaszającego instalację.

Z dniem 1 lipca 2016 r. w art. 122a ust. 3 Poś dodano delegację ustawową do wydania fakultatywnego rozporządzenia określającego „wymagania dotyczące wyników pomiarów, o których mowa w ust. 1, kierując się potrzebą ujednoczenia wyników pomiarów oraz zapewnienia właściwego ich wykonywania”. Minister właściwy do spraw środowiska może więc, w drodze rozporządzenia, określić w szczególności wymagania odnoszące się do sposobu prezentowania wyników pomiarów, sposobu ich porównywania z dopuszczalnymi poziomami pól elektromagnetycznych oraz szczegółowych informacji, które obligatoryjnie będą musiały być podawane w ramach tych wyników, a być może również elektroniczny format, w jakim wyniki pomiarów powinny być prezentowane. Tego typu wymagania realizowałyby potrzebę ujednoczenia wyników pomiarów – zwłaszcza w sensie ich obligatoryjnych elementów i sposobu prezentacji – oraz zapewnienia właściwego wykonywania pomiarów (by pomiary prowadziły do otrzymania wszystkich elementów składających się na oczekiwane wyniki pomiarów). W istocie więc w analizowanym przepisie chodzi o rozumienie wyników pomiarów jako sprawozdania (raportu) z pomiarów.

3. Procedura

Stosowanie do art. 152 ust. 3 Poś, prowadzący instalację wymagającą zgłoszenia jest obowiązany do dokonania zgłoszenia przed rozpoczęciem jej eksploatacji (z zastrzeżeniem instalacji objętej obowiązkiem zgłoszenia w okresie, gdy jest już ona eksploatowana - wówczas prowadzący obowiązany jest ją zgłosić w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym została ona objęta tym obowiązkiem).

W odniesieniu do zgłoszeń dokonywanych na podstawie art. 152 ust. 3 Poś nie ma bogatego dorobku doktryny, ani orzecznictwa, ale ze względu na znaczne podobieństwo procedur w praktyce orzeczniczej sądów korzysta się z dorobku wypracowanego na gruncie art. 30 Pb, a nawet formułuje się pogląd o dopuszczalności odpowiedniego stosowania niektórych przepisów zamieszczonych w art. 30 Pb (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 26/10: „zasadnym w powyższym zakresie byłoby odpowiednie stosowanie art. 30 Prawa budowlanego, co nie zmienia faktu, że rozwiązania analogiczne jak w art. 30 Prawa budowlanego powinny być wprowadzone do art. 152 ustawy.”). Poniżej przedstawiono kilka istotnych orzeczeń do art. 30 Pb, które znajdują odpowiednie zastosowanie również do procedury z art. 152 Poś.

Charakter prawny procedury zgłoszenia dobrze wyraża następujący pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (II SA/Bd 606/16) wyrażony na gruncie art. 30 Pb: „*Specyfiką postępowania zgłoszeniowego o jakim mowa w art. 30 p.b. jest okoliczność, iż nie występuje w nim klasyczny wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, a jedynie zgłoszenie zamiaru realizacji obiektów i robót budowlanych wskazanych w ust. 1 tegoż artykułu. [tu: rozpoczęcie eksploatacji instalacji] Dokonanie takowego zgłoszenia aktualizuje po stronie organu administracji architektoniczno-budowlanej kompetencję do przeprowadzenia swoistego wstępnego postępowania sprawdzającego, w następstwie którego organ może nie podejmować żadnych działań, co upoważnia zgłaszającego do rozpoczęcia w określonym anonsowanych robót budowlanych, względnie wnieść sprzeciw od dokonanego zgłoszenia. Przewidziana przez ustawodawcę forma sprzeciwu jako decyzji administracyjnej przesądza o tym, iż od tego momentu w sprawie toczy się klasyczne postępowanie administracyjne podlegające w pełni regulacjom k.p.a.*”

Interesujący jest również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu (II SA/OP 155/16), w którym wskazano: „*Zgłoszenie nie jest wnioskiem (podaniem) w rozumieniu art. 61 k.p.a., który wymaga załatwienia przez organ jako sprawy administracyjnej. Jest to w istocie oświadczenie woli inwestora o zamiarze przystąpienia do realizacji konkretnej inwestycji budowlanej, a jego milczące przyjęcie przez właściwy organ jest zwykłą czynnością materialno-techniczną. Niezgłoszenie sprzeciwu przez właściwy organ powoduje zaś, że uprawnienie inwestora do uruchomienia procesu budowlanego powstaje bezpośrednio z mocy prawa, a nie w wyniku konkretyzacji normy prawnej przez wydanie aktu administracyjnego. Do zgłoszenia mają zastosowanie tylko reguły określone w ustawie Prawo budowlane, a jedynym postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez organ po jego dokonaniu jest postępowanie w sprawie sprzeciwu, które podejmuje z urzędu, i to tylko wtedy, gdy dojdzie do przekonania, że zachodzą ustawowe przesłanki jego wydania.*”

„*Zgłoszenie przewidziane w art. 30 p.b. jest jednostronną czynnością prawną dokonywaną przez inwestora, polegającą na zawiadomieniu organu administracji architektoniczno-*

budowlanej o zamiarze realizacji określonych robót budowlanych.” (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2080/14).

Do zgłoszenia odpowiednio stosuje się przepis art. 64 ust. 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli zgłoszenie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ wzywa wnoszącego do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Przepis ten powinien być stosowany zwłaszcza w przypadku stwierdzenia, że zgłoszenie nie zawiera którejkolwiek z danych wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, stwierdzenia braku podpisu lub braku pełnomocnictwa w przypadku wnoszenia zgłoszenia przez pełnomocnika.

Dokładne zbadanie zgłoszenia przez organ ochrony środowiska jest szczególnie ważne również z tego powodu, że jeżeli organ nie zauważy braków zgłoszenia i nie wezwie do ich uzupełnienia, to instalacja będzie mogła być eksploatowana, pomimo wadliwego zgłoszenia. Jednocześnie trudno będzie wskazać sposób usunięcia tej wady, skoro postępowanie nie zakończy się wydaniem decyzji, która podlegałaby weryfikacji choćby w trybach nadzwyczajnych. W skrajnych przypadkach - jak brak podpisu - można byłoby przyjąć, że zgłoszenie – pomimo braku wezwania – nie wywołało skutków prawnych, ale w przypadku innego rodzaju niekompletności (np. brak podania współrzędnych) stanowisko takie byłoby za daleko idące. Brak skutków prawnych zgłoszenia, w szczególności w następstwie pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania, mógłby powodować odpowiedzialność z art. 342 Poś, szerzej opisaną w dalszej części opracowania.

Przepis art. 64 K.p.a. nie określa formy wezwania wnoszącego do usunięcia braków. Judykatura zdaje się wskazywać na formę niezaskarżalnego postanowienia (por. post. NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 13/86, OSP 1988, z. 5, poz. 125). W piśmiennictwie mowa jest o wezwaniu połączonym z ostrzeżeniem (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne...*, s. 145). Jak się dalej wskazuje (G. Łaszczycza, komentarz do art. 64 K.p.a., LEX, 2010), przepis nie stwarza podstawy do wydawania aktu administracyjnego – postanowienia, gdyż mowa jest w nim o czynności wezwania. Ma ona postać szczególną, bowiem nie jest to czynność procesowa (postępowanie nie jest wszczęte). Treść takiego wezwania wymaga zatem ustalenia w oparciu o przepis art. 64 § 2 k.p.a. Z istoty regulacji wynika, że wezwanie musi zawierać nazwę i adres organu wzywającego, oznaczenie wzywanego (wnoszącego podanie) oraz ściśle określenie braków wymagających usunięcia na podstawie konkretnych przepisów prawa. Dla skuteczności wezwania, norma art. 64 § 2 k.p.a. wymaga zamieszczenia w nim dwóch kolejnych elementów. Pierwszym jest wskazanie terminu, w którym usunięcie braków musi nastąpić. Analizowany przepis wyznacza w tym zakresie termin 7-dniowy, obliczany od dnia doręczenia wezwania wnoszącemu podanie. Jest to rodzaj terminu ustawowego, a zatem nie może być on przez organ administracji ani skrócony, ani przedłużony (wyr. NSA z dnia 8 czerwca 1995 r., SA/Po 490/95, niepubl.). Konieczne jest jednak podkreślenie, że wyznaczenie przez organ innego terminu, zwłaszcza dłuższego, nie może szkodzić wnoszącemu podanie, w sytuacji, gdy zastosował się do takiego terminu. Drugim elementem decydującym o skuteczności wezwania jest zamieszczenie w nim pouczenia, skierowanego do wnoszącego podanie, że nieusunięcie wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez

rozpoznania. Brak pouczenia uniemożliwia zastosowanie określonego w przepisie skutku. W sytuacji nieusunięcia braków przez wnoszącego, zmusza to organ do powtórzenia wezwania.

Jak wyjaśnia G. Łaszczyca (komentarz do art. 64 K.p.a., LEX, 2010), „pozostawienie podania bez rozpoznania nie ma postaci decyzji czy postanowienia, lecz stanowi czynność materialno-techniczną, która, jak podkreśla J. Zimmermann, nie należy jeszcze do postępowania "w sprawie" (J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 lutego 1992 r., IV SA 1377/91*, OSP 1993, z. 10, poz. 205). Nie każde bowiem podanie automatycznie uruchamia kompetencje do rozpatrzenia sprawy. "Tylko właściwy "impuls", a więc podanie spełniające określone przez prawo wymagania, jest w stanie doprowadzić do aktualizacji kompetencji do rozpatrzenia sprawy, czyli uruchomienia procesu stosowania prawa, a w konsekwencji spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego. Wszelkie impulsy, czyli podania nie odpowiadające wymaganiom prawa, nie są w stanie zaktualizować i uruchomić kompetencji organu do rozpatrzenia sprawy, tj. uruchomienia procesu stosowania prawa, co oznacza równocześnie, że nie są w stanie doprowadzić do wszczęcia postępowania administracyjnego" (E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., II SA 1473/94*, OSP 1997, z. 7-8, poz. 136). Przepis nie stwarza zatem podstawy do wydania decyzji o pozostawieniu podania bez rozpoznania, a tym bardziej decyzji merytorycznej niekorzystnej dla wnoszącego podanie (wyr. NSA z dnia 15 kwietnia 1999 r., I SA 1253/98, niepubl.). O podjęciu czynności materialno-technicznej pozostawienia podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. organ ma obowiązek zawiadomić wnoszącego podanie. W treści zawiadomienia konieczne jest ściśle wykazanie zaistnienia przesłanek pozostawienia podania bez rozpoznania.”

Zgłaszającemu, który nie kwestionuje pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania, służy skarga do sądu administracyjnego (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), wnoszona w trybie określonym w art. 52 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (uchwała SN z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 11/00, OSNIAPiUS 2000, nr 19, poz. 702). Lepszym rozwiązaniem wydaje się przyjęte w art. 30 Pb, które w przypadku nieuzupełnienia zgłoszenia, skutkuje wniesieniem sprzeciwu w drodze decyzji, zaskarżalnej odwołaniem.

4. Sprzeciw

Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (art. 152 ust. 4 Poś). W przypadku braków zgłoszenia, jeżeli organ wezwie do ich usunięcia - odpowiednio stosując art. art. 64 § 2 k.p.a. – termin 30 dni należy liczyć od dnia uzupełnienia braków (W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*). Kwestię tą należałoby przesądzić wprost w art. 152 Poś, jak uczyniono to w art. 30 Pb przesadzając, że dopiero nałożenie postanowieniem obowiązku uzupełnienia zgłoszenia przerywa bieg terminu na złożenie sprzeciwu.

Termin 30 dni ma charakter materialnoprawny, nie podlega przywróceniu i jest zachowany, jeżeli przed jego upływem organ nie doręczy sprzeciwu (tak, K. Gruszecki, *Komentarz do art. 152 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX, 2016). W niektórych przypadkach takie rozwiązanie może prowadzić do nieakceptowalnych – z punktu widzenia wymagań ochrony

środowiska – konsekwencji. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie regulacji jak w art. 30 ust. 6a Pb: „Za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529 oraz z 2015 r. poz. 1830) albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ Kodeksu postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego.”

Zgodnie z art. 152 ust. 4a Poś, sprzeciw jest wnoszony, jeżeli:

- 1) eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska;
- 2) instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2.

Dyskusyjna może być kwestia, czy jest to enumeratywne wyliczenie podstaw do wniesienia sprzeciwu. Należy przyjąć, że wyliczenie jest enumeratywne, jednakże w doktrynie zaprezentowano również pogląd, iż art. 152 ust. 4a Poś zawiera obligatoryjne przypadki wniesienia sprzeciwu, natomiast nie wyklucza jego wniesienia na innych podstawach, jeżeli zgłoszenie powodowałoby naruszenie innych bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa (K. Gruszecki, Komentarz do art. 152 ustawy – Prawo ochrony środowiska, LEX, 2016). Nie można jako przyczynę wniesienia sprzeciwu wskazać błędów lub braków zgłoszenia; w takich wypadkach organ powinien wezwać do uzupełnienia wniosku, a nie wnosić sprzeciw (W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym).

Wniesienie sprzeciwu nie kończy postępowania. Od takiej decyzji służy bowiem odwołanie, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Ponadto, w zależności od okoliczności charakteryzujących daną instalację, organ ochrony środowiska może ustalić, w drodze decyzji, wymagania w zakresie ochrony środowiska. „Wymagania te dotyczą eksploatacji instalacji. Uzasadnieniem nakładanych warunków jest konieczność ochrony środowiska. Przepisy art. 154 P.o.ś. zostały sformułowane w sposób ogólny, co pozwala na przyjęcie interpretacji, że decyzja może dotyczyć każdego rodzaju instalacji, która nie wymaga zezwolenia. Nakładane ograniczenia, czy wskazania mogą być w zasadzie każdego rodzaju, pewne wskazówki w tym zakresie daje odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 188 P.o.ś. W każdym przypadku organ będzie musiał wykazać, że są one niezbędne ze względu na ochronę środowiska, jak również, że nałożenie konkretnego warunku jest adekwatne do celu, który ma zostać osiągnięty. Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 188 P.o.ś. oznacza możliwość wydania decyzji na czas oznaczony - do 10 lat” (W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym).

Pierwszą przesłanką wniesienia sprzeciwu jest stwierdzenie sytuacji, w której „eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska”. Przez „standardy emisyjne” należy rozumieć „dopuszczalne wielkości emisji” (art. 3 pkt 33 Poś), natomiast „standard jakości środowiska” to „poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte

w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze' (art. 3 pkt 34 Poś). Pola elektromagnetyczne są rodzajem energii, a ich wprowadzenie bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza stanowi emisję (art. 3 pkt 4 Poś). W odniesieniu do pól elektromagnetycznych ochrona przed nimi polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu środowiska poprzez utrzymanie poziomów PEM poniżej dopuszczalnych lub co najmniej na tych poziomach oraz zmniejszenie poziomów PEM co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymywane. Dopuszczalne poziomy PEM określa minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 122 Poś. Aktualnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. W przypadku częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz są to parametry fizycznych w postaci składowej elektrycznej pola i gęstości mocy, a dopuszczalne poziomy tych parametrów to odpowiednio 7 V/m i 0,1 W/m².

Jeżeli organ ochrony środowiska, do którego wniesiono zgłoszenie stwierdzi, że eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, to obligatoryjnie wnosi sprzeciw do zgłoszenia. Wniesienie sprzeciwu uniemożliwia rozpoczęcie eksploatacji instalacji.

Drugą przesłanką wniesienia sprzeciwu jest to, że „instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2”. Wymaganiami tymi są:

- 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko,
- 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji.

W odniesieniu do instalacji radiokomunikacyjnych trudno wskazać praktyczne przykłady takich wymagań. Dlatego wniesienie sprzeciwu w zasadzie sprowadza się do przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska – na podstawie zawartych w zgłoszeniu danych o wynikach pomiarów (najczęściej w postaci załączonego sprawozdania z pomiarów) – przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM.

W tym miejscu przytoczyć można stanowisko NIK wyrażone w Informacji o wynikach kontroli (LLU-4101-008/2014): „Zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne, przedkładane przez operatorów skontrolowanym organom, nie stanowiły skutecznego instrumentu prawnego służącego identyfikacji i zapobieganiu zagrożeniom dla środowiska, wynikającym z funkcjonowania SBTK. Skontrolowane organy od momentu wprowadzenia zgłoszeń środowiskowych (od 2011 r.) nie wniosły sprzeciwu do żadnego z nich. Tymczasem kontrola NIK ujawniła liczne przypadki braków w wynikach pomiarów pól elektromagnetycznych, załączanych przez operatorów do tych zgłoszeń. Braki te zostały potwierdzone (dla wybranych lokalizacji) przez biegłego w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym, a polegały na nieuwzględnieniu w sprawozdaniach pomiarów w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK. Ponadto w niektórych przypadkach, pomiarów nie wykonywano w miejscach dostępnych dla ludzi, w których poprzednio stwierdzono natężenie promieniowania elektromagnetycznego o poziomie zbliżonym

do dopuszczalnego. Nie spełniało to wymogów metodologii pomiarów określonej w przepisach rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Organy ochrony środowiska nie żądały uzupełnienia, skorygowania, ani w inny sposób nie zwracały uwagi operatorom na wady przedstawianych wyników pomiarów. Spowodowane to było głównie wątpliwościami organów, co do możliwości podważania wyników pomiarów wykonanych przez laboratoria akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji (dalej „PCA”), jak i niedookreślonymi w przepisach prawa przesłankami wnoszenia sprzeciwów w takich przypadkach. Ponadto, brakowało jednoznacznej regulacji w zakresie obowiązku załączania do zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne wyników pomiarów pól elektromagnetycznych, w tym formy i układu ich prezentacji. W ocenie NIK, w obecnym stanie prawnym, przedkładane przez operatorów wraz ze zgłoszeniami sprawozdania pomiarowe stanowią jedyne dokumenty, na podstawie których organ może dokonać oceny dotrzymania standardów jakości środowiska, a tym samym określenia realnego narażenia ludzi na promieniowanie elektromagnetyczne.”

5. Elektroniczny format zgłoszenia i wyników pomiarów

W art. 122a ust. 2 Poś nie określono formy, w jakim powinno nastąpić przekazanie wyników pomiarów do właściwych organów. Podobnie w art. 152 Poś nie określono formy zgłoszenia instalacji organowi ochrony środowiska, ani też przekazania informacji zawartych w zgłoszeniu do PWIS. Z pewnością nie ma obowiązku przekazywania tych informacji, zgłoszeń i wyników pomiarów w formie elektronicznej. W praktyce następuje przekazanie w formie papierowej, co utrudnia, o ile nie uniemożliwia, tworzenie łatwo dostępnej i spójnej bazy danych, generując dodatkowe koszty archiwizacji. Wątpliwości nawet dotyczą tego, czy zgłoszenie lub przekazanie może nastąpić w formie elektronicznej, gdy podmiot zgłaszający był tym zainteresowany. Charakter zgłoszenia lub przekazania informacji (wyników pomiarów) nie pozwala na bezpośrednie zastosowanie przepisów K.p.a., które stosuje się do postępowania administracyjnego. Wydaje się jednak, że wykonanie obowiązku przekazania informacji (wyników pomiarów) może nastąpić w dowolnej formie, a do zgłoszenia może być odpowiednio stosowany art. 63 K.p.a.

Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 63 § 1 K.p.a.).

Podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno:

- 1) być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej;
- 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru;
- 3) zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie.

Niewątpliwie narzucenie obowiązku stosowania formy elektronicznej do zgłaszania informacji oraz ich gromadzenia ułatwiłoby pełnienie funkcji kontrolnych i dostęp społeczeństwa do tych informacji.

6. Zgłaszanie zmian

Zgodnie z art. 152 ust. 6 Poś, prowadzący instalację, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany:

- 1) przedłożyć organowi właściwemu do przyjęcia zgłoszenia informacje o:
 - a) rezygnacji z rozpoczęcia eksploatacji instalacji,
 - b) zakończeniu eksploatacji instalacji,
 - c) zmianie w zakresie danych lub informacji podawanych w zgłoszeniu;
- 2) dokonać ponownego zgłoszenia instalacji, jeżeli zmiana wprowadzona w instalacji ma charakter istotnej zmiany.

Przepis powyższy reguluje dwa odrębne przypadki.

W pkt 1) nałożono obowiązek aktualizowania danych lub informacji podawanych w zgłoszeniu, bez konieczności dokonywania ponownego zgłoszenia. Zmienione informacje należy przedłożyć w terminie 14 dni odpowiednio od dnia zmiany w zakresie danych lub informacji. Przekazanie tych informacji nie powoduje rozpoczęcia biegu terminu 30 dni, a organ ochrony środowiska nie ma kompetencji do wniesienia sprzeciwu.

Inaczej jest w przypadku, o którym mowa pkt 2). W tym przypadku powstaje odrębny obowiązek dokonania ponownego zgłoszenia całej instalacji, jeżeli wprowadzono w niej istotną zmianę. W terminie 30 dni od ponownego zgłoszenia organ może wnieść sprzeciw w drodze decyzji. Przed upływem tego terminu, ani tym bardziej w razie wniesienia sprzeciwu, nie można rozpocząć eksploatacji zmienionej instalacji, o czym stanowi art. 152 ust. 4 Poś. Brak ponownego zgłoszenia lub rozpoczęcie eksploatacji przed upływem terminu 30 dni, czy pomimo wniesienia sprzeciwu, pociąga za sobą omówione dalej sankcje.

W odniesieniu do instalacji radiokomunikacyjnych przepisy nie precyzują jednoznacznie pojęcia „istotna zmiana instalacji”. Zastosowanie ma ogólna definicja zawarta w art. 3 pkt 7 Poś, zgodnie z którą przez „istotną zmianę instalacji” rozumie się „taką zmianę sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowę, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko”.

Próbie doprecyzowania tego pojęcia podjęto w opracowaniu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska pt. *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi – informator dla administracji samorządowej*. Wskazano, że pomocne może być skorzystanie z normy: PN-EN 62311:2010 „Ocena urządzeń elektronicznych i elektrycznych w odniesieniu do ograniczeń ekspozycji ludności w polach elektromagnetycznych (0 Hz-300 GHz)”. W oparciu o zapisy tej normy zaproponowano następujące rozumienie istotnej zmiany instalacji radiokomunikacyjnej:

„istotną zmianą instalacji elektroenergetycznych, radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych i radionawigacyjnych będą takie zmiany ich funkcjonowania lub rozbudowy takich instalacji, które mogą powodować w środowisku znaczące zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłami są te instalacje. Zgodnie z pkt. 4 normy PN-EN

62311:2010 „Ocena urządzeń elektronicznych i elektrycznych w odniesieniu do ograniczeń ekspozycji ludności w polach elektromagnetycznych (0 Hz-300 GHz)” przyjmuje się, że instalacje będące źródłami pól elektromagnetycznych nie wytwarzające pól elektromagnetycznych o poziomach wyższych niż . poziomów dopuszczalnych spełniają wymagania tej normy bez dalszego sprawdzania. Biorąc pod uwagę powyższe przyjmuje się, że istotnymi zmianami instalacji emitujących pola elektromagnetyczne są wszelkie zmiany sposobu funkcjonowania takich instalacji lub ich rozbudowy, które spowodują zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych występujących w ich otoczeniu do wartości poziomów dopuszczalnych pól, określonych w przepisach ochrony środowiska dla takich instalacji. W przypadkach, w których w otoczeniu instalacji emitujących pola elektromagnetyczne stwierdzono występowanie pól o poziomach wyższych od określonych dla tych instalacji w przepisach ochrony środowiska wartości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, istotnymi zmianami takich instalacji będą wszelkie zmiany sposobu funkcjonowania takich instalacji lub ich rozbudowy, które spowodują zwiększenie poziomów pól elektromagnetycznych występujących w ich otoczeniu”.

Jedną z istotnych informacji zawartych w zgłoszeniach jest kwalifikacja instalacji jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 60 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. Nie ma wątpliwości, że w przypadku „istotnej zmiany instalacji” w ponownym zgłoszeniu należy ponownie dokonać takiej kwalifikacji dla zmienionej instalacji. Wydaje się również, że we wszystkich innych przypadkach, w których zmianie ulegają informacje zgłaszane do organu w ramach tej kwalifikacji, należy dokonać aktualizacji danych podanych w pierwotnym zgłoszeniu.

7. Pomiary pól elektromagnetycznych

Obowiązek wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych nakłada art. 122a Poś:

Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku:

- 1) bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia;
- 2) każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie.

Należy podkreślić, że pomiary wykonywane są nie tylko wówczas, gdy wprowadzono „istotną zmianę instalacji”, ale w przypadku każdej zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenie (w tym zmianami w wyposażeniu), o ile zmiany mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól,

których źródłem jest instalacja. Nie chodzi więc o przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM, czy ½ dopuszczalnych poziomów, lecz o każdą zmianę poziomu pól emitowanych z instalacji, przy czym pamiętać należy, że poziomy pól określone są tylko w odniesieniu do miejsc wskazanych w art. 122 ust. 2 Poś. Obowiązek wykonywania pomiarów jest więc szerszy niż obowiązek dokonywania zgłoszeń instalacji i istotnych zmian instalacji.

Metodologię wykonywania pomiarów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów.

Zgodnie z art. 147a Poś, prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani zapewnić wykonanie pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przez:

- 1) akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1645 i 1662 oraz z 2015 r. poz. 1223 i 1918) lub
- 2) certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1203)

- w zakresie badań, do których wykonywania są obowiązani.

Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, posiadający certyfikat systemu zarządzania jakością, mogą wykonywać pomiary wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, do których wykonania są obowiązani, we własnym laboratorium, pod warunkiem że laboratorium to jest również objęte systemem zarządzania jakością.

Wprowadzenie obowiązku wykonywania pomiarów stanu środowiska przez laboratoria akredytowane było podyktowane koniecznością zapewnienia powtarzalności pomiarów i jak najlepszej dokładności tych pomiarów. Dodatkowo, zgodnie z ustawą o systemie oceny zgodności - nadzór nad laboratoriami akredytowanymi sprawuje Polskie Centrum Akredytacji (PCA). PCA jest jednostką właściwą do rozpatrywania skarg dotyczących laboratoriów akredytowanych. Polska Norma PN-EN ISO/IEC 17025:2005 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących” zawiera postanowienia dotyczące personelu (wraz z jego kwalifikacjami) laboratoriów, wymagań jakim muszą odpowiadać dokumenty, którymi posługuje się laboratorium i jakie samo wytwarza, wymagań jakim muszą odpowiadać metody badawcze laboratorium i jak metody te walidować, jak wykonywać same pomiary i jak szacować niepewność pomiarów oraz jak przedstawiać wyniki pomiarów.

8. Sankcje za brak zgłoszenia lub pomiarów

Zgodnie z art. 367 ust. 1 pkt 3 Poś, w przypadku niezgłoszenia instalacji lub eksploataowania jej niezgodnie z informacją zawartą w zgłoszeniu wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wstrzymać użytkowanie takiej instalacji. Na wniosek prowadzącego instalację, wojewódzki inspektor może, w drodze decyzji, ustalić termin usunięcia naruszenia, a w razie bezskutecznego upływu terminu, w drodze decyzji, już obligatoryjnie wstrzymuje użytkowanie. Usunięcie naruszenia następuje przez dokonanie zgłoszenia. Po stwierdzeniu, że

ustały przyczyny wstrzymania użytkowania wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek zainteresowanego, wyraża zgodę na podjęcie wstrzymanego użytkowania.

Brak dokonania zgłoszenia informacji dotyczących eksploatacji instalacji lub eksploatacja instalacji niezgodna ze złożoną informacją lub eksploatacja instalacji pomimo wniesienia sprzeciwu lub rozpoczęcie eksploatacji instalacji przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu, stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny od 20 do 5 000 zł (art. 342 Poś). Dyskusyjne może być, czy niewykonanie obowiązku przekazania informacji zawartych w zgłoszeniu do PWIS mieści się w hipotezie tego przepisu. Wydaje się, że nie, aczkolwiek ustawa mówi ogólnie o obowiązku „zgłoszenia informacji”. Podobne wątpliwości mogą dotyczyć przypadku zaniedbania aktualizacji danych zawartych we wcześniej dokonanym zgłoszeniu, bez istotnej zmiany instalacji. Wydaje się, że ten przypadek może stanowić omawiane wykroczenie, w szczególności w postaci eksploatacji instalacji niezgodnie ze złożoną informacją.

Dokonanie zgłoszenia po upływie terminu co do zasady nie wyłącza odpowiedzialności za wykroczenie, ale może mieć wpływ na wymiar kary, a nawet prowadzić do umorzenia postępowania.

Ponadto, kto, będąc obowiązany do wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku, na podstawie art. 122a, nie wykonuje tych pomiarów, podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności albo karze grzywny (art. 338a Poś). Karze grzywny podlega również niewykonanie obowiązku zapewnienia pomiarów przez laboratorium lub certyfikowane jednostki badawcze (art. 340 ust. 2 pkt 1 Poś).

9. Państwowy monitoring środowiska - WIOŚ

Oceny poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzi okresowe badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, zakres i sposób prowadzenia tych badań, w tym sposób wyboru punktów pomiarowych oraz wymaganą częstotliwość prowadzenia pomiarów. Ponadto, w rozporządzeniu mogą zostać ustalone sposoby prezentacji wyników pomiarów.

Aktualnie obowiązuje rozporządzenia z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.

Zgodnie z jego przepisami, na obszarze każdego województwa, dla każdego roku kalendarzowego z trzyletniego cyklu pomiarowego, wyznacza się po 15 punktów pomiarowych w dostępnych dla ludności miejscach, dla każdego z obszarów zdefiniowanych w rozporządzeniu. Łącznie na terenie województwa wyznacza się 135 punktów pomiarowych dla trzyletniego cyklu pomiarowego, po 45 punktów pomiarowych dla każdego roku. Punkty pomiarowe należy równomiernie rozmieścić na terenie danego województwa w ramach zdefiniowanych w rozporządzeniu obszarów. W każdym z 45 punktów pomiarowych, o których mowa w pkt 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia, pomiary wykonuje się raz w roku kalendarzowym, w sposób nieprzerwany przez dwie godziny z częstotliwością próbkowania co najmniej jednej próbki co 10 sekund, pomiędzy godzinami 10⁰⁰ a 16⁰⁰ w dni robocze,

w temperaturze nie niższej niż 0° C, przy wilgotności względnej nie większej niż 75 %, bez opadów atmosferycznych. W każdym z 45 punktów pomiarowych pomiary powtarza się co trzy lata. Wyniki pomiarów prezentuje się w formie pisemnej oraz w formie elektronicznej w postaci sprawozdania z pomiarów wykonanych w roku kalendarzowym oraz w postaci sprawozdania z cyklu pomiarów wykonanych w ciągu trzech lat.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzi, aktualizowany corocznie, rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem przekroczeń dotyczących:

- 1) terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową;
- 2) miejsc dostępnych dla ludności.

Przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego.

Ponadto, na uzasadniony wniosek organu samorządu terytorialnego wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany przeprowadzić kontrolę nieobjętą planem kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

10. Inwentaryzacja infrastruktury - UKE

Zgodnie z art. 29 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1537), Prezes UKE sporządza dla terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i na bieżąco, nie rzadziej niż raz na rok, weryfikuje i aktualizuje, w formie elektronicznej, inwentaryzację przedstawiającą:

- 1) informacje o usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, świadczonych w oparciu o infrastrukturę telekomunikacyjną i publiczne sieci telekomunikacyjne zapewniające szerokopasmowy dostęp do Internetu;
- 2) pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, z odrębnym zaznaczeniem łączy światłowodowych i sieci bezprzewodowych, oraz budynkami umożliwiającymi kolokację.

W celu wykonania tego obowiązku:

- 1) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne,
- 2) podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej,
- 3) przedsiębiorcy telekomunikacyjni

- przekazują aktualne, zgodne ze stanem faktycznym, kompletne oraz adekwatne do potrzeb wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, informacje o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych oraz aktualizują je corocznie w terminie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku.

Inwentaryzacja jest prezentowana w Systemie Informacyjnym o Infrastrukturze Szerokopasmowej, w formie zestawień tabelarycznych oraz wizualizacji kartograficznych. Systemie Informacyjnym o Infrastrukturze Szerokopasmowej to system teleinformatyczny w rozumieniu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422), służący do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze komunikacyjnej i publicznych sieciach telekomunikacyjnych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkach umożliwiających kolokację, usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, świadczonych w oparciu o infrastrukturę telekomunikacyjną i publiczne sieci telekomunikacyjne zapewniające szerokopasmowy dostęp do Internetu, wykorzystujący w zakresie lokalizacji przestrzennej obiektów dane z referencyjnych baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.), za pośrednictwem usług dostępnych w geoportalu infrastruktury informacji przestrzennej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489 oraz z 2012 r. poz. 951);

Informacje są przekazywane Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej drogą elektroniczną za pomocą interfejsu internetowego SIIS przy użyciu dokumentów elektronicznych, w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235 oraz z 2014 r. poz. 183), zapisanych w formacie XML lub CSV z uwzględnieniem wymogów dotyczących elektronicznego formatu przekazywania danych określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Informacje mogą być przekazane przy użyciu udostępnionego w systemie SIIS formularza elektronicznego, zgodnego ze wzorem formularza.

Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują gromadzenia, przechowywania i udostępniania informacji dotyczących pól elektromagnetycznych.

11. Wykaz aktów prawnych

[1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz.672).

[2] 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. z 2003 r. Nr 192, poz. 1883).

[3] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221 poz. 1645).

[4] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 880).

[5] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 879).

[6] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353).

[7] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213 poz. 1397).

[8] Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1537)

Przedmiot niniejszego opracowania, zgodnie z ustaleniami, obejmuje kwestie prawne dotyczące zagadnień omawianych przez zespół Instytutu Łączności w Raporcie Końcowym „Pilotażowe badania i analizy dotyczące dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (PEM)”. Z tych względów pomija problematykę prawa budowlanego i telekomunikacyjnego.

12. Rekomendacje zmian przepisów prawa

Na podstawie badania przekazanej dokumentacji oraz analizy obowiązujących przepisów prawnych rekomenduje się:

- 1) **Wprowadzenie prawnego obowiązku przekazywania wyników pomiarów w formie elektronicznej bezpośrednio do systemu informatycznego przeznaczonego do gromadzenia tych danych** (może to być odrębny system lub część SIIS, co wstępnie wydaje się lepszym rozwiązaniem) – obecnie wyniki wszystkich pomiarów przekazywane są co do zasady w formie papierowej do WIOŚ i PWIS, a tylko niektóre wyniki pomiarów (tj. gdy wymagane jest zgłoszenie nowej lub istotnie zmienionej instalacji) do organu ochrony środowiska; przekazywanie wyników pomiarów w jedno miejsce w formie elektronicznej znacząco ułatwi wykonywanie obowiązku przez podmioty obowiązane, a z drugiej strony ułatwi organom i instytucjom dostęp do tych danych oraz wykonywania funkcji kontrolnych; do rozważenia, czy w tej elektronicznej bazie danych miałyby być przechowywane wyniki pomiarów dla wszystkich instalacji, czy tylko wyniki pomiarów, w których badane parametry fizyczne, zbliżają się do dopuszczalnego poziomu PEM (np. powyżej ½ dopuszczalnych poziomów PEM); do rozważenia okres przejściowy i zasady przekazywania wyników pomiarów dla instalacji już eksploatowanych – w zależności od podjętej decyzji wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i przepisach wykonawczych.

- 2) **Ujednolicenie zakresu i formatu danych przekazywanych jako wyniki pomiarów** – obecnie nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów², jeżeli wyniki miałyby być gromadzone w systemie informatycznym, to przepisy regulujące jego funkcjonowanie powinny również określić formularz dla elektronicznego przekazania danych, a w innym przypadku można skorzystać z delegacji zawartej w art. 122a ust. 3 Poś i w drodze rozporządzenia określić standardy dotyczące wyników pomiarów (sprawozdań z pomiarów) – w zależności od podjętej decyzji wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, ewentualnie wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 122a ust. 3 Poś.
- 3) **Wprowadzenie prawnego obowiązku przekazywania zgłoszeń nowej lub istotnie zmienionej instalacji w formie elektronicznej bezpośrednio do właściwego organu ochrony środowiska albo do systemu informatycznego przeznaczonego do gromadzenia tych danych oraz uspoźnienie tych danych z danymi dotyczącymi wyników pomiarów** – obecnie nie ma obowiązku dokonywania zgłoszeń w formie elektronicznej i w zasadzie są dokonywane w formie papierowej, a dodatkowo przesyłane do PWIS; przekazywanie zgłoszeń bezpośrednio do systemu informatycznego, o którym mowa w pkt 1, mogłoby być celowym rozwiązaniem, gdyż głównym elementem zgłoszenia są wyniki pomiarów, a przekazując wyniki pomiarów wskazane jest pozyskanie również podstawowych danych charakteryzujących instalację oraz podmiot ją eksploatujący, w zasadzie są to zbieżne bazy danych, przy czym obecnie pomiary dotyczą wszystkich nowych instalacji i ich zmian, a zgłoszenia tylko nowych instalacji i zmian istotnych; uspoźnienie danych pomiędzy sprawozdaniem z pomiarów a zgłoszeniem pozwoliłoby na osiągnięcie zgodności pomiędzy tymi dokumentami i jednocześnie dane techniczne wymagane w zgłoszeniu byłyby potwierdzane przez zewnętrzne laboratorium w sprawozdaniu z pomiarów - w zależności od podjętej decyzji wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, a także zmiany Formularza zgłoszenia instalacji zawartego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne.
- 4) **Usprawnienie procedury zgłoszenia instalacji radiokomunikacyjnych organom ochrony środowiska** – skonkretyzowanie „istotnej zmiany instalacji”, na wzór art. 30 Pb wprowadzenie przerwania terminu w przypadku wezwania do uzupełnienia braków, formy postanowienia oraz zachowania terminu przez organ z chwilą nadania przesyłki ze sprzeciwem, określenie terminu i sposobu przekazywania informacji objętych zgłoszeniem do PWIS - wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś.
- 5) **Usprawnienie procedury nakładania sankcji za naruszenia przepisów w zakresie obowiązku wykonywania pomiarów, przestrzegania dopuszczalnych poziomów**

² Jeżeli sprawozdanie z pomiarów przygotowuje akredytowane laboratorium akredytowane przez PCA, to forma takiego dokumentu powinna spełniać wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005, a akredytowane laboratorium zobowiązane jest do prowadzenia Księgi Jakości, w której powinien znajdować się wzór sprawozdania. Każde laboratorium może jednak przyjąć własny wzór sprawozdania, bo ani przepisy prawa, ani nawet wskazana norma, nie narzucają sposobu prezentacji wyników. Poza tym pomiary i sprawozdania z pomiarów są wykonywane nie tylko przez laboratoria akredytowane przez PCA.

PEM oraz dokonywania zgłoszeń – obecnie przewidziana jest odpowiedzialność karna, która z jednej strony jest surową sankcją, ale z drugiej strony w praktyce rzadko jest stosowana i wymaga udowodnienia dodatkowych przesłanek odpowiedzialności (np. winy); do rozważenia wprowadzenie kary pieniężnej nakładanej na podmiot eksploatujący instalację w razie stwierdzenia ww. naruszeń, jak również obowiązku pokrycia kosztów pomiarów wykonanych przez organ lub inspekcje (lub na jej zlecenie) w sytuacji, w której prowadzący instalację nie wykonał pomiarów wymaganych przez art. 122a lub pomiary wykazują istotne rozbieżności – wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś.