



## WIDACKI WIDACKA POPRAWA

ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI SPÓŁKA PARTNERSKA

Kraków, dnia 21 maja 2018 roku

# OPINIA PRAWNA

**Sporządzona przez:**      **prof. dr hab. Jana Widackiego**, działającego  
w ramach **Widacki, Widacka, Poprawa  
Adwokaci i Radcowie Prawni Sp.p.** z siedzibą  
w Krakowie, ul. Radzikowskiego 1, 31-305  
Kraków

### **I.      Cel opinii**

Analiza prawna „Programu ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi (PEM) dla miasta Krakowa na lata 2018-2022” (dalej jako: „**Program**”) autorstwa dr hab. inż. Janusza Mikuły, prof. Politechniki Krakowskiej, dr hab. inż. Witolda Machowskiego (Akademia Górniczo-Hutnicza), dr inż. Jacka Stępnia (AGH) oraz dr hab. Jolanty Kaszuby-Zwoińskiej (Uniwersytet Jagielloński). Analiza sporządzona została w odniesieniu do pojawiających się w treści Programu wątpliwości mających charakter prawny, które mogą wprowadzać jego adresatów w błąd co do obecnie obowiązujących w Polsce norm prawnych dotyczących ochrony pól elektromagnetycznych. Stąd, zgodnie z przyjętą metodyką, opinia odnosi się w swej treści do konkretnych fragmentów Programu, w których jego autorzy przedstawili kontrowersyjne i wzbudzające wątpliwości interpretacje oraz analizy prawne.

---

Widacki, Widacka, Poprawa Adwokaci i Radcowie Prawni sp.p.

ul. Radzikowskiego 1, 31-305 Kraków

fax: 12 442 11 42      +48 608 493 848      biuro@wwpkancelaria.pl      www.wwpkancelaria.pl

NIP: 6762472344      REGON 123034920      KRS: 0000495788

## II. Spis treści

I.	Cel opinii.....	1
II.	Spis treści.....	2
III.	Podstawa prawna opinii.....	2
IV.	Ogólna analiza stanu prawnego dotyczącego pól elektromagnetycznych w Polsce na tle unormowań zastosowanych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.....	3
V.	Główne założenia Programu.....	6
VI.	Analiza prawna Programu.....	7
1.	Wykładnia zasady „przezorności”.....	7
2.	Rozumienie pojęcia „miejsca dostępne dla ludności”.....	9
3.	Stosowanie pojęcia „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania”.....	13
4.	Udział społeczeństwa w kontroli nadmiernej emisji pola elektromagnetycznego.....	18
VII.	Oddziaływanie pól elektromagnetycznych na terenie miasta Krakowa.....	23
VIII.	Problematyka oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie człowieka.....	26
IX.	Ograniczenie rozwoju nowych technologii w Polsce.....	29
X.	Podsumowanie.....	32

## III. Podstawa prawna opinii

1. zalecenia Rady Europejskiej 1999/519/EC z dnia 1999 r. (Dz. U. UE z dnia 23 lipca 2015 r.),
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. poz. 864),
3. ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. 2001.100.1085 – dalej zwana: p.o.s.),



4. ustawa Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 – dalej zwana: k.c.),
5. ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 dalej jako: k.p.a.),
6. ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 – dalej zwana: u.g.n.),
7. ustawa Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 – dalej zwana: p.b.),
8. ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dnia 7 maja 2010 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2062),
9. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania tych poziomów (dalej zwane: „rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych”),
10. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. nr 158 poz. 1105)
11. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 71, dalej zwane jako: „rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć”)

#### **IV. Ogólna analiza stanu prawnego dotyczącego pól elektromagnetycznych w Polsce na tle unormowań zastosowanych w krajach członkowskich Unii Europejskiej**

Problematyka pól elektromagnetycznych i ich oddziaływania na środowisko została szeroko uregulowana zarówno w unijnych aktach normatywnych, jak i w szeregu uchwalonych w polskiej procedurze legislacyjnej aktów o randze ustawowej oraz w treści precyzujących je rozporządzeń.



Rada Europejska w zaleceniach nr 1999/519/EC z dnia 12 lipca 1999 r. dotyczących ograniczenia narażenia ludności na pola elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości 0-300 GHz określiła maksymalne poziomy natężenia pól elektromagnetycznych w miejscach, w których mogą przebywać ludzie. Mając na uwadze dwa najistotniejsze czynniki pomiaru, tj. natężenia pola elektromagnetycznego (V/m) oraz gęstości mocy ( $W/m^2$ ) wartości te określone zostały w zaleceniach, co do częstotliwości 2-300 GHz, odpowiednio na poziomie 61 V/m oraz 10  $W/m^2$ .

Zalecenia Rady Europejskiej oparte zostały na uprzednich zaleceniach Międzynarodowej Komisji Ochrony przez Promieniowaniem Niejonizującym (ICNIRP), przy współpracy ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO) w zakresie określenia potencjalnego oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie i życie ludzi. Uszczegółowienie zaleceń nastąpiło zaś w treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/35/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na zagrożenia spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi).

Podkreślenia wymaga przy tym, iż kwestie dotyczące ochrony zdrowia obywateli należą do wewnętrznego prawodawstwa każdego kraju należącego do Unii Europejskiej.

Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę jest jednym z najbardziej rygorystycznych, jakie zostały przyjęte w krajach Unii Europejskiej w zakresie ochrony obywateli przed polami elektromagnetycznymi. Uznawane jest również za rozwiązanie kompleksowe, zapewniające z jednej strony ochronę zdrowia na należytych poziomie, z drugiej zaś pozwalającym na należyty rozwój technologiczny. **Należy jednak zauważyć, iż o ile powyższe rozwiązanie dotychczas zapewniało możliwość należytego rozwoju technologicznego, o tyle w najbliższej przyszłości, dążąc do wprowadzenia i upowszechnienia nowych technologii takich jak 5G, restrykcyjność dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, może dalszy rozwój znacznie utrudnić.**

Ochrona przez polami elektromagnetycznymi określona została w pierwszej kolejności w art. 121-124 p.o.s. oraz w aktach podustawowych, do których przepisy te odsyłają,



w szczególności w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania tych poziomów. **Przepisy te normują standard jakości środowiska w miejscach dostępnych dla ludzi poprzez określenie limitu natężeniu pola elektromagnetycznego na poziomie 7 V/m, a gęstości mocy pola na poziomie 0,1 W/m<sup>2</sup>.**

Jak już wskazano wyżej, rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę, obok rozwiązań prawnych przyjętych m. in. w Rosji i na Węgrzech należy do najbardziej rygorystycznych na świecie. **Dla porównania w Wielkiej Brytanii dopuszczalny poziom gęstości mocy przy częstotliwościach 900/1800/2100 Mhz wynosi odpowiednio 4,5/9/10,5 W/m<sup>2</sup>, co jest normą kilkuset razy wyższą.** Podobne unormowania można odnaleźć w 20 innych państwach europejskich, w szczególności we Francji, Hiszpanii, czy też w Turcji. Dodać należy, iż wyżej wspomniane zalecenia Rady Europejskiej oparte są na aktualnej, dostępnej wiedzy o wpływie pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzkie.

Jednocześnie rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę należy uznać za kompleksowe. Po pierwsze, przepisy p.o.s. nakładają obowiązek wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych. Po drugie, badania wykonać może jedynie akredytowane laboratorium, co zapewnić ma wymagany profesjonalizm i niezależność od podmiotu eksploatującego instalację. Po trzecie, przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji oraz każdorazowej jej istotnej zmiany, należy dokonać zgłoszenia do organu ochrony środowiska wraz z załączeniem wyników pomiarów, a organ ochrony środowiska może wnieść sprzeciw w terminie 30 dni uniemożliwiając eksploatację instalacji. Po czwarte, wyniki pomiarów są przedstawiane nie tylko organom ochrony środowiska, ale również – zgodnie z treścią art. 122a ust. 2 p.o.s. – wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, do których ustawowych zadań należą sprawy związane z oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.

W dalszej części opinii szczegółowo przedstawione zostaną unormowania dotyczące środków ochrony przed nadmiernym natężeniem pól elektromagnetycznych, jak i udział obywateli w postępowaniu jurysdykcyjnym dotyczącym przekroczenia dopuszczalnych poziomów tychże pól.



## V. Główne założenia Programu

Program ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi (PEM) dla miasta Krakowa na lata 2018-2022 w swej treści sprowadza się do przedstawienia zaleceń co do rozwoju świadomości mieszkańców Krakowa w zakresie oddziaływania pól elektromagnetycznych na ich zdrowie, przytoczenia i analizy norm prawnych regulujących dopuszczalne oddziaływanie pól elektromagnetycznych oraz subiektywną interpretację tych norm. **Jednocześnie autorzy przedstawiają autorskie i niejednokrotnie nieoparte dowodami tezy dotyczące oddziaływania pól elektromagnetycznych oraz jego skutków. Przedstawiają również propozycję nowelizacji prawa w zakresie ochrony przed polami elektromagnetycznymi, które to jednak są w znacznej części niejasne ze względu na brak wymaganej w tym zakresie analizy prawnej, o czym traktuje niniejsza opinia w dalszej jej części.**

Podkreślenia wymaga, iż program sporządzony został przez zespół autorski w osobach dr hab. inż. Janusza Mikuły, prof. Politechniki Krakowskiej, dr hab. inż. Witolda Machowskiego, dr inż. Jacka Stępnia oraz dr hab. Jolanty Kaszuby-Zwoińskiej. Autorzy posiadają szerokie doświadczenie w zakresie zagadnień związanych z ochroną środowiska, polami elektromagnetycznymi, mikroelektroniką, czy też patofizjologią. **Nie posiadają jednakże jakiegokolwiek ukierunkowanego wykształcenia prawniczego, stąd też wszelkie analizy prawne przeprowadzone przez zespół autorski, które znalazły się w treści Raportu należy uznać za wysoce subiektywne i pozbawione wszechstronności.** Ukierunkowane zostały przy tym jedynie na uargumentowanie z góry przyjętej przez zespół autorski tezy, iż normy pól elektromagnetycznych w Krakowie są wielokrotnie przekroczone, a prawodawstwo w tym zakresie jest niepełne i wymaga dalszej restrykcji. Analiza prawna poczyniona przez zespół autorski zawiera przy tym szereg pominięć i błędów logicznych, które zostały szczegółowo wykazane w treści niniejszej opinii.

Wreszcie zespół autorski poddaje ocenie i wyciąga wnioski z projektu pilotażowego Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego przy udziale Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego dotyczące badania i analizy w zakresie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych na terenie Krakowa i Rzeszowa. Wskazać już na



wstępie należy, iż analiza projektu pilotażowego przeprowadzona przez zespół autorski jest wybiórcza i niepełna oraz pomija główną konkluzję wyływającą z treści badań pilotażowych. Mimo, iż zagadnienie to nie dotyczy bezpośrednio tematyki o charakterze prawnym, z uwagi na istotną doniosłość wyżej powołanych badań, jak i ich wyników, konieczne stało się odniesienie do nich w treści niniejszej opinii.

## VI. Analiza prawna Programu

### 1. Wykładnia zasady „przezorności”

Dokonując szczegółowej analizy prawnej treści Programu w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż na str. 17. Programu autorzy podjęli się dokonania wykładni zasady przezorności, która pierwotnie określona została w treści art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to jedna z zasad przyjętych przez kraje członkowskie Unii Europejskiej mająca zapewnić należytą ochronę środowiska naturalnego. Stanowi ona niejako punkt wyjścia dla całościowego unormowania dotyczącego ochrony środowiska, stąd konieczne jest właściwe rozwinięcie treści niżej nakreślonego przepisu:

#### *Artykuł 191*

*1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:*

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego,*
- ochrony zdrowia ludzkiego,*
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,*
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego, w szczególności zwalczania zmian klimatu.*

*2. Polityka Unii w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. **Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”***

Zasada ta doczekała się potwierdzenia również w prawodawstwie polskim, gdzie zdefiniowana została w art. 6 ust. 2 p.o.s.:



#### **Art. 6**

2. *Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.*

Autorzy raportu wskazali, iż zasada ta „zobowiązuje instytucję lub osobę, która zamierza podjąć określone działania **do udowodnienia, że jej działalność nie spowoduje zagrożenia środowiska**”. **Powyższa i niezwykle rygorystyczna definicja nie znajduje jakiegokolwiek potwierdzenia w wyżej powołanych przepisach prawnych oraz w doktrynie i orzecznictwie.** W szczególności zasada ta żadną miarą nie nakłada na podmiot obowiązku udowodnienia, że jego działalność nie spowoduje zagrożenia dla środowiska. Podkreślenia wymaga, iż art. 6 ust. 2 p.o.s. nakłada na podmiot jedynie obowiązek dokładnej analizy, czy i w jaki sposób planowane działanie oddziałuje na środowisko. Co więcej, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. (sygn. IV CSK 404/13) wskazał, iż termin „kierując się przezornością” należy rozumieć, jako wykonanie zobowiązania z należytą starannością unormowaną w treści art. 355 k.c. („Dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnej wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność”). Do terminu należytej staranności odnoszą się również przedstawiciele doktryny: „Podmiot zachowa się przezornie, jeśli zastosuje środki odpowiednie do zaistniałej sytuacji, według aktualnego stanu wiedzy i techniki. Wystarczy przy tym, że zachowa należyta staranność” – tak Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Lexis Nexis 2013*.

W praktyce stosowanie zasady przezorności powinno przejawiać się w tym, że wszystkie podmioty podejmujące działalność, której skutki nie są do końca sprawdzone, a mogą wywrzeć negatywny wpływ na środowisko, powinny dokonać wszechstronnej analizy, w jaki sposób można wyeliminować ewentualne zagrożenia. W sytuacji gdy przeprowadzone badania wskazują, że nawet przy zastosowaniu najnowocześniejszych osiągnięć techniki nie da się wyeliminować zagrożeń dla środowiska, wynikających z planowanej działalności, podmiot zainteresowany jej podjęciem powinien z tego zrezygnować. Wyniki tychże badań będą jedną z podstaw do odmowy wydania przez organ administracyjny zezwolenia na prowadzenie takiej działalności (tak. K. Gruszecki, *Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz, wyd. IV – LEX*).





Stąd też twierdzenie, iż zasada ta nakłada na zainteresowany podmiot obowiązek udowodnienia, iż jego działalność nie spowoduje zagrożenia dla środowiska jest oczywistym nadużyciem i bezpodstawnie sugeruje nałożenie na podmiot bardziej rygorystycznego obowiązku, niż wynika on z treści obowiązującego prawodawstwa.

## 2. Rozumienie pojęcia „miejsca dostępne dla ludności”

Ustawodawca w treści rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć dla określenia przedsięwzięć mających wpływ na środowisko i związanych z instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi i radiolokacyjnymi, które emitują pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 Mhz do 300.000 Mhz posłużył się pojęciem „miejsca dostępnych dla ludności”. Pojęcie to jest również definiowane w art. 124 ust. 2 p.o.s. („Przez ***miejsca dostępne dla ludności*** rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego”). Termin ten należy uznać za niedookreślony, co do rozumienia którego w doktrynie i judykaturze przejawiają się zasadniczo dwie odmienne koncepcje nakreślone poniżej.

Autorzy na stronie 43 i n. Programu również wskazują na niejednoznaczność wyżej wskazanego terminu rozważając przy tym, czy odnosi się on do miejsc dostępnych dla ludzi przy istniejącym stanie zagospodarowania, czy też do miejsc, które potencjalnie mogą być dostępne dla ludzi. Ostatecznie autorzy stawiają tezę, iż przez miejsca dostępne dla ludzi należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki z przeznaczeniem na pobyt ludzi, ale również miejsca, w których te budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów. **Na poparcie powyższego nie została przytoczona jednak żadna prawna argumentacja pozwalająca na zdecydowane postawienie wyżej nakreślonej tezy.** Werdykt autorów należy uznać za zbyt pochopny, a sam kontrowersyjny fragment Programu wprowadza jego odbiorcę w błąd, stąd konieczne jest poczynienie odpowiednich w tym kierunku rozważań.

Jak już wskazano powyżej, co do rozumienia terminu „miejsca dostępne dla ludności” znane są dwie odmienne koncepcje.



**Według pierwszego poglądu** – aprobowanego przez autorów Programu – zwrot normatywny „miejsca dostępne dla ludności” należy odnosić nie tylko do miejsc, w których wzniesiono legalnie budynki, **ale także do miejsc, w których te budynki mogą być wnoszone w przyszłości.**

Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań należy zaznaczyć, iż dotychczas pogląd ten przeważał w orzecznictwie sądów administracyjnych. Obecnie sądy stoją jednak na stanowisku, iż poprzez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć tylko takie miejsca, w stosunku do których wzniesiono legalnie budynki, a także miejsca w których budynki takie mogą być wnoszone w przyszłości przy uwzględnieniu obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również istniejących w obrocie prawnym decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenów, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe znajduje potwierdzenie przede wszystkim w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1454/15, gdzie wskazano, iż: „Jeśli przepis nie określa cezury czasowej dla dokonania oceny, czy dane miejsce jest miejscem dostępnym dla ludności, to należy przyjąć, że w art. 124 ust. 2 P.o.ś. chodzi nie tylko o miejsca dostępne dla ludzi w dacie składania przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, czy też wydania decyzji przez właściwy organ, ale także w przyszłości - przy uwzględnieniu obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również istniejących w obrocie prawnym decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenów, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”.

Potwierdzenie przyjętej linii orzeczniczej można odnaleźć również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 marca 2018 r. (sygn. II SA/Kr 122/18), zgodnie z którym „Przez zwrot "miejsca dostępne dla ludności" należy rozumieć miejsca, gdzie choćby potencjalnie może powstać zabudowa zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z ustaleniami prawa miejscowego”.



Reasumując, pogląd ten nakazuje przyjąć, iż jeżeli przepis nie określa cezury czasowej dla dokonania oceny, czy dane miejsce jest miejscem dostępnym dla ludności, to należy przyjąć, że w art. 124 ust. 2 p.o.s. chodzi nie tylko o miejsca dostępne dla ludzi w dacie składania przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, czy też wydania decyzji przez właściwy organ, ale także w przyszłości - przy uwzględnieniu obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również istniejących w obrocie prawnym decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenów, dla których brak jest miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać jednak należy, iż wyżej wskazane obszary muszą być objęte planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy lub lokalizacji celu publicznego. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 grudnia 2015 r., II OSK 832/14: „Sąd wojewódzki **przyjął nietrafną wykładnię pojęcia miejsc niedostępnych dla ludności, uznając, że miejscami takimi są również te tereny, dla których nie wydano decyzji o warunkach zabudowy, lecz wedle zasady dobrego sąsiedztwa taka zabudowa mogłaby powstać (...)** Takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że owa potencjalna zabudowa musi być skonkretyzowana poprzez istnienie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji lokalizacyjnej. Prawdą jest, że przyjmuje się, iż decyzje o warunkach zabudowy mają charakter deklaratoryjny i nie tworzą nowego porządku przestrzennego. Niemniej tworzą one porządek prawny, co oznacza, że potencjalna zabudowa może być rozpoznawana tylko w kontekście stanu prawnego, który wynika bądź z planu miejscowego bądź istniejącej w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej”.

Powyższe w praktyce oznacza, iż pogląd pierwszy, który pojmuje zwrot „miejsca dostępne dla ludności” niezwykle szeroko jest w rzeczywistości ograniczony do zakresu norm prawnych związanych z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego.

**Z kolei zgodnie z drugim poglądem** przedmiotem pomiaru na podstawie norm wyrażonych w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych winny być tylko miejsca w których **aktualnie** istnieje zabudowa z uwagi na fakt, iż przepisy dotyczące kwalifikacji przedsięwzięć do przeprowadzenia oceny oddziaływania na



środowisko służyć właśnie zachowaniu norm określających dopuszczalne poziomy tego oddziaływania. W myśl załącznika nr 2 pkt 7 i 11 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól pomiarów w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych oraz radiolokacyjnych, w przyjętych pionach pomiarowych, wykonuje się w punktach pomiarowych położonych na wysokościach od 0,3 m do 2 m nad powierzchnią ziemi albo nad innymi powierzchniami, **na których mogą przebywać ludzie.**

Stąd też, jeżeli prawodawca w treści rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć rozróżnia przedsięwzięcia ze względu na oddziaływanie pól elektromagnetycznych na „miejsca dostępne dla ludzi”, to rozumie przez te same „miejsca, w których mogą przebywać ludzie”, w jakich następnie nakazuje dokonywać szczegółowych pomiarów promieniowania elektromagnetycznego. W odniesieniu do głównej wiązki promieniowania anteny wskazać należy, iż według ugruntowanego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego odległości dokonuje się dla **istniejącego** stanu zagospodarowania otoczenia instalacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2009 r., sygn. II OSK 1426/09 oraz z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 925/09).

Sposób zredagowania art. 124 ust. 2 p.o.s. krytykują również przedstawiciele doktryny. Wskazują bowiem, iż ustawodawca wskazał w tym przepisie jedynie miejsca, które nie są dostępne dla ludności, to jest takie, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego (por. Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Lexis Nexis 2013*). Jest to zatem klasyczny przykład definicji negatywnej wedle której ustawodawca nie tyle zdefiniował miejsca dostępne dla ludności, ile miejsca niedostępne dla ludności.

W tym stanie rzeczy wskazać również należy, iż orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednolite. Nadto wydaje się, iż w kwestii prawidłowego zdefiniowania terminu „miejsca dostępnych dla ludności” pomija się również znaczenie innych aktów prawnych o charakterze zarówno krajowym, jak i europejskim. Pogląd pierwszy jest bowiem sprzeczny z ogólną liberalizacją przepisów w zakresie pól elektromagnetycznych, jak i faktu, iż nawet przy przyjęciu wąskiego rozumienia terminu „miejsca dostępne dla ludności” normy obowiązujące w Polsce są kilkaset razy bardziej rygorystyczne, niż maksymalnie dopuszczalne według



zaleceń Rady Europejskiej. Podkreślenia przy tym wymaga, iż według stanowiska Światowej Organizacji Zdrowia stosowanie międzynarodowych zaleceń dotyczących ochrony ludności jest w pełni wystarczające celem ochrony zdrowia. Rygoryzm polskich norm prawnych związanych z polami elektromagnetycznymi jest również widoczny we włączeniu stacji bazowych telefonii komórkowych do katalogu przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko, w sytuacji gdy zgodnie z prawodawstwem europejskim nie jest to wymagane.

Program w zakresie pól elektromagnetycznych wielokrotnie odnosi się do stacji bazowych telefonii komórkowej. **Jego autorzy pomijają przy tym, iż stacje te zostały zaliczone do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej zgodnie z art. 6 ust. 1 u.g.n.** Zgodnie zaś z art. 46 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1537 ze zm.) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Stąd też w dobie dynamicznego rozwoju środków telekomunikacji oraz powszechnego prawa obywateli do łączności dalsze obostrzenie i tak już rygorystycznych przepisów i nakładanie na podmioty dodatkowych obowiązków i obciążeń stoi w sprzeczności z dyrektywami wpływającymi z prawodawstwa unijnego, Mając więc na uwadze dwa przeciwstawne poglądy logika oraz normy zwyczajowe nakazują skłonić się ku przyjęciu poglądu drugiego, zgodnie z którym przez „miejsca dostępne dla ludności” należy rozumieć jedynie miejsca, gdzie zabudowa aktualnie się znajduje, a nie gdzie zabudowa ta mogłaby ewentualnie powstać. Z wyżej przytoczonych powodów uznać przy tym należy, iż zawężenie przedmiotowej definicji nie doprowadzi również do zwiększenia ryzyka zagrożenia środowiska.

### **3. Stosowanie pojęcia „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania”**

W ścisłym powiązaniu z terminem „miejsca dostępne dla ludności” autorzy Programu odnieśli się do sposobu pomiaru wiązki promieniowania elektromagnetycznego.



Znowelizowana treść § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko **nakazuje badać równoważną moc promieniowania izotropowo dla pojedynczej anteny w osi głównej wiązki promieniowania tejże anteny:**

## § 2.

1. Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć:

(...)

7) 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) 2000 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) 5000 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;

## § 3.

1. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć:

(...)

8) 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) 1000 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) 2000 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) 5000 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;

Autorzy wskazują, iż obecnie przyjęte rozwiązanie przez ustawodawcę nie pozwala należycie weryfikować, czy dane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko. Rozwiązanie to ma nie gwarantować bowiem, że wszystkie potencjalnie niebezpiecznie oddziałujące na środowisko ludzkie instalacje i urządzenia będą weryfikowane w postępowaniu w sprawie uwarunkowań środowiskowych, w szczególności w sytuacji kumulacji wiązek promieniowania pochodzących z wielu różnych źródeł promieniowania. Przyczynę takiego stanu rzeczy autorzy upatrują w nowelizacji wyżej wskazanego rozporządzenia, w treści którego sformułowanie „wzdłuż osi głównej wiązki promieniowania” zamieniono na „w osi głównej wiązki promieniowania”. Zdaniem autorów niebezpieczeństwo negatywnego oddziaływania na środowisko stacji bazowej telefonii komórkowej nie zachodzi bowiem w wyodrębnionej „osi” (będącej linią prostą o zerowej grubości), ale w określonej przestrzeni „wzdłuż” tej osi.

Powyższych obaw nie sposób podzielić, głównie ze względu na przyjęte przez polskiego ustawodawcę dopuszczalne poziomy natężenia pola elektromagnetycznego oraz gęstości mocy. **Autorzy Programu po raz kolejny i w sposób nie znajdujący potwierdzenia w rzeczywistości postulują zaostrzenie norm oddziaływania pól elektromagnetycznych.** Mając na uwadze obecne i tak już niezwykle restrykcyjne poziomy oddziaływania pól elektromagnetycznych, dalsze obostrzenie norm nie znajduje żadnego uzasadnienia, objawia się również jako sprzeczne z zasadą celowości wyżej wskazanych norm prawnych.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji wyżej powołanego rozporządzenia zmiana terminologii nastąpiła z uwagi na konieczność doprecyzowania i uniemożliwienia dowolnej interpretacji przepisu, co nastąpiło zgodnie z treścią zaleceń Komisji Europejskiej. Pamiętajmy również należy, iż dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE L z 1985 r. Nr 175, s. 40 z późn. zm.) w ogóle nie przewiduje obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania w odniesieniu do stacji bazowych telefonii komórkowej (a nawet szerzej: instalacji i urządzeń emitujących pole elektromagnetyczne - które nie zostały ujęte w Załączniku I ani Załączniku II do ww. dyrektywy).

Projekt powyższej nowelizacji powstał – jak podnoszono w jego uzasadnieniu – na bazie wieloletnich doświadczeń dotyczących instalacji telefonii komórkowej nabytych przez projektantów instalacji jak i administrację państwową. **W miejsce dotychczasowego, jednego kryterium kwalifikowania instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne o częstotliwościach radiowych – to jest równoważnej mocy promieniowanej izotropowo – wprowadzono kryterium podwójne, polegające na uzależnieniu kwalifikowania instalacji nie tylko w oparciu o poziom równoważnej mocy promieniowanej izotropowo, ale także w oparciu o odległość miejsc dostępnych dla ludności, określanej względem anten.**

Autorzy projektu nowelizacji wskazywali również, że zmiana przepisów pozwala na lepsze uwzględnienie zjawisk zachodzących w otoczeniu instalacji emitujących pole elektromagnetyczne o częstotliwościach radiowych, gdyż rozkłady natężeń pól elektromagnetycznych w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych zależą przede wszystkim od charakterystyk promieniowania anten wykorzystywanych w instalacjach oraz mocy doprowadzanych do anten. **Podkreślano też, iż przyjęcie zaproponowanych rozwiązań nie obniży standardu ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych określonego przez dopuszczalne poziomy tych pól w środowisku w myśl rozporządzenia z dnia 30 października 2003 r.** Wręcz przeciwnie, przez wprowadzenie podwójnego kryterium kwalifikowania instalacji normy te w rzeczywistości zostały zaostrzone i to w sytuacji i tak już restrykcyjnych norm dotyczących pól elektromagnetycznych w stosunku do obowiązującego trendu w krajach członkowskich Unii Europejskiej, jak i na świecie.





Autorzy Programu domagają się również łącznego sumowania oddziaływania wszystkich anten umieszczonych w pobliżu. Przeczy to zarówno obowiązującym w kraju przepisom prawnym, jak i utrwalonemu orzecznictwu sądów administracyjnych, z których przytoczyć należy przede wszystkim wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2011 r., zgodnie z którym *„podstawą kwalifikacji przedsięwzięcia w postaci stacji bazowej telefonii komórkowej jako mogącego (zawsze albo potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, jest w każdym przypadku równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny. Dla kwalifikacji tej nie ma znaczenia obecność w pobliżu innych anten”*. W kontekście wykładni wyżej przytoczonego rozporządzenia Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje wprost, iż *„nie ulega wątpliwości, że chodzi o moc dla pojedynczej anteny, a nie o moc całkowitą”* (por. wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2010 r., II OSK 1598/09).

Niezależnie od powyższego, mając na uwadze uzasadnione wątpliwości co do oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi, jak i poziom norm dotyczących pól elektromagnetycznych w Polsce liberalizacja przepisów dotyczących pól elektromagnetycznych wydaje się być właściwym kierunkiem, w szczególności w stosunku do ułatwienia procesu inwestycyjnego do inwestycji, które z pewnością nie będą miały wpływu na środowisko. Liberalizacja przepisów jest również niezwykle istotna z punktu widzenia rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej w Polsce. Stąd też kryteria definiujące które inwestycje mogą oddziaływać na środowisko powinny być proste i klarowne.

Mając na uwadze powyższy wywód za niezasadne należy uznać dalsze oczekiwania autorów Programu, aby celem zweryfikowania oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko badana była łączna wiązka pochodząca z wszystkich anten umieszczonych w jednym miejscu oddziaływania. **Po pierwsze rozwiązanie takie prowadziłoby do znacznych utrudnień w zweryfikowaniu faktycznego oddziaływania pola elektromagnetycznego w danym miejscu z uwzględnieniem która antena i w jaki sposób oddziałuje na środowisko. Przede wszystkim jednak zastosowanie takiego rozwiązania utrudniłoby innym podmiotom instalowanie jakichkolwiek urządzeń emitujących pole elektromagnetyczne.**



co jednocześnie mogłoby prowadzić do zaburzenia równowagi na rynku telefonii komórkowej w praktyce nie dopuszczając nowych podmiotów do rynku. Mając przy tym na uwadze wyżej wskazaną restrykcyjność norm prawnych w zakresie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych obawy autorów Programu należy uznać za pozbawione zasadności.

Jedynie na marginesie zauważyć należy, iż nawet w przypadku sumowania oddziaływania anten posadowionych w tym samym miejscu zapewne i tak nie doszłoby do przekroczenia norm określonych w zaleceniach Rady Europejskiej, które to zostały ustanowione na podstawie badań oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi. Skoro więc normy obowiązujące w Polsce są kilkaset razy bardziej restrykcyjne od maksymalnie dopuszczalnych zsumowanie wiązek promieniowania pochodzących z wielu różnych źródeł, o ile mogłoby potencjalnie przekroczyć norm określone w treści rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych o tyle z pewnością nie przekroczyłoby norm określonych w zaleceniach, a zatem nie sposób przyjąć, iż zsumowana wiązka promieniowania mogłaby być szkodliwa dla ludzi.

#### **4. Udział społeczeństwa w kontroli nadmiernej emisji pola elektromagnetycznego**

Autorzy Programu na str. 42 czynią bardzo poważny zarzut, jakoby kontrola nadmiernej emisji dokonywana w trybie art. 122a „pkt” (pisownia oryginalna) 1 p.o.s. nie była dokonywana w ramach postępowania jurysdykcyjnego oraz nie zapewniała w niej udziału społeczeństwa, a sama zasada udziału społeczeństwa w odniesieniu do lokalizacji lub realizacji instalacji emitujących pole elektromagnetyczne miałyby podlegać znacznemu ograniczeniu.

Pogląd ten jest błędny, a to z przyczyn nakreślonych poniżej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż art. 122a ust. 1 p.o.s. nakłada na prowadzącego instalację oraz użytkownika urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne obowiązek wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku:



**Art. 122a**

*1. 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.*

Już na wstępie wskazać należy, iż obowiązek ten obwarowany jest przy tym sankcją karną określoną w art. 338a p.o.s:

**Art. 338a**

*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.*

Ponadto, art. 122a ust. 2 p.o.s. nakłada na podmioty obowiązane do dokonywania pomiarów dodatkowy obowiązek przedłożenia uzyskiwanych wyników badań wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, co ma zagwarantować organowi szybką reakcję w przypadku wystąpienia naruszenia standardów korzystania ze środowiska, m. in. poprzez wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie odpowiedniej decyzji nakładającej określone obowiązki dostosowawcze:

**Art. 122a**

*2. Wyniki pomiarów, o których mowa w ust. 1, przekazuje się wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.*

Z powyższego wynika, iż nieprzeprowadzenie przez obowiązany do tego podmiot okresowych pomiarów pól elektromagnetycznych nie tylko zagrożone jest wszczęciem postępowania karnego, ale również i niezależnie wszczęciem postępowania administracyjnego i niekiedy sądownoadministracyjnego. Wyjaśnienia wymaga, iż procedura



ta jednocześnie określa uprawnienie danego podmiotu do brania udziału w postępowaniu w charakterze strony. Uprawnienie to zdefiniowane zostało w art. 28 k.p.a. i uzależnione jest od posiadania przez ten podmiot interesu prawnego w wydaniu decyzji.

**Art. 28.**

*Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*

Tytułem wyjaśnienia interes prawny uprawniający do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym może wynikać wyłącznie z powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Pojawia się on wówczas, gdy istnieje związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. IV SA 2164/97 – w LEX). W dużym uproszczeniu przepis ten nakłada na zainteresowany podmiot wskazanie przepisu prawa, z którego można wywieść dla niego określone prawa lub obowiązki, uprawniający do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej.

Taką normę prawa materialnego, pozwalającą na uzyskanie przymiotu strony dla podmiotu, którego dotyczy nadmierne oddziaływanie pól elektromagnetycznych wskazuje m. in. art. 66 ust. 1 p.b.:

**Art. 66.**

*1. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:*

*1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia **bądź środowiska** albo*

*2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia **lub środowisku**, albo*

*3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo*

*4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia*

*- organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.*

Powyższą normę prawną należy zestawiać jednocześnie z treścią art. 5 ust. 2 p.b.:



#### **Art. 5**

*2. Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7.*

Jednocześnie pamiętać należy, iż według art. 3 pkt 1 p.b. obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Z kolei za budowlę, zgodnie z art. 3 pkt 3 uważa się m. in. stojące maszty antenowe.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r. (sygn. II OSK 305/15) stwierdził przy tym wprost, iż: „*Artykuł 66 ust. 1 ustawy Prawo budowlane daje podstawy materialnoprawne do wyprowadzenia interesu prawnego jednostek, których stwierdzone zagrożenia dotyczą, a które podlegają szczególnej ochronie, zgodnie z art. 5 tej ustawy*”. **W tym stanie rzeczy należy wskazać, iż kontrola emisji pól elektromagnetycznych nie tylko odbywa się w ramach postępowania jurysdykcyjnego, ale nadto jest w niej zapewniony udział osobom, które legitymują się interesem prawnym.**

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż również przepisy p.o.s. zawierają normy pozwalające na ochronę interesów jednostek w postępowaniu cywilnym:

#### **Art. 323**

*1. Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.*

*2. Jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna.*

Część przedstawicieli doktryny wskazuje przy tym, iż norma ta, niezależnie od roszczeń odszkodowawczych określonych w art. 222 § 2 k.c., art. 435 k.c. i art. 439 k.c. pozwala



również na wystąpienie z roszczeniem z art. 24 § 1 k.c. dotyczącym ochrony dóbr osobistych przez osoby znajdujące się w zasięgu niszczącego przyrodę oddziaływania, co uzasadnia powszechną aktywność obywateli w dziedzinie cywilnoprawnej ochrony środowiska. Pozwala to zatem na formułowanie tzw. *actio popularis*, służących ochronie interesu publicznego (por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd IV – LEX*).

Polski ustawodawca zastosował rozwiązanie, które w pierwszej kolejności warunkuje lokalizowanie instalacji emitujących pole elektromagnetyczne od spełnienia określonych prawem wymagań, a następnie nakazujące podmiotom emitującym pola elektromagnetyczne stałą kontrolę norm emisyjnych. Uprawnienia kontrolne posiada również obywatel, który znajduje się w kręgu oddziaływania danych urządzeń. Może on zainicjować postępowanie kontrolne, a także brać w nim udział w charakterze strony. Wreszcie może żądać zaniechania szkodliwego działania, jak i zasądzenia stosownego odszkodowania, a nawet zadośćuczynienia w związku z uszczerbkiem na zdrowiu spowodowanym nadmierną emisją pól elektromagnetycznych.

Jak wynika z powyższego, do norm emisji pola elektromagnetycznego odnoszą się przepisy prawa karnego, administracyjnego oraz cywilnego. Każdy z tych reżimów prawnych w inny sposób określa prawa i obowiązki zainteresowanej strony oraz możliwości ochrony jej praw. **Stąd stwierdzenie autorów, jakoby udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących lokalizacji lub realizacji instalacji emitujących pola elektromagnetyczne był „wyraźnie ograniczony” należy uznać za błędny, a przy tym nieoparty dogłębną analizą prawną.**

Jedynie na marginesie, w kontekście obowiązków wykonywania pomiarów poziomych pól elektromagnetycznych w środowisku w myśl art. 122a p.o.s. należy zwrócić uwagę na niepokojącą sugestię autorów Programu określoną w przypisie nr 12. Autorzy w tym miejscu bezpodstawnie insynuują, jakoby badania przedstawiane przez obowiązane podmioty były nieprawdziwe, gdyż wykonywane są na zlecenie podmiotów zewnętrznych, które w obawie przed utratą następnego zlecenia nie wykażą przekroczenia dopuszczalnych wartości pola elektromagnetycznego, nawet jeżeli do tego przekroczenia dojdzie. Po raz kolejny wskazać należy, iż teza autorów Programu jest nieoparta jakimikolwiek dowodami, nadto wydaje się być obraźliwa i bezpodstawną. Autorzy nie biorą przy tym pod uwagę obawy



zewnętrznych firm, iż z uwagi na błędne pomiary mogłyby one utracić akredytację przyznawaną przez Polskie Centrum Akredytacji.

## VII. Oddziaływanie pól elektromagnetycznych na terenie miasta Krakowa

Na str. 61-73 Programu jego autorzy poddają identyfikacji i charakterystyce źródła pola elektromagnetycznego na terenie miasta Krakowa. Mając na uwadze, iż głównym celem Programu jest ochrona środowiska przez polami elektromagnetycznymi dla miasta Krakowa w latach 2018-2002 fragment ten należy uznać za niezwykle istotny w kontekście celu, w jakim dokument ten został sporządzony.

Niestety autorzy po raz kolejny formułując jednoznaczne tezy nie przedstawiają na ich poparcie żadnych badań i analiz ograniczając się jedynie do arbitralnych założeń, które wprowadzają czytelnika w błąd. Tytułem przykładu autorzy Programu na str. 69 wskazują, iż: *„Z uwagi na zasady logiki prawnej przepisów normatywnych, jak i w trosce o dobro indywidualnych mieszkańców, którzy odczuwają dyskomfort elektromagnetyczny można i trzeba dokonać obiektywnej oceny – nawet nie tyle zagrożenia, co po prostu przekroczenia obowiązujących norm ekspozycji, a uzyskanie wyników pomiarowych przekraczających 50% dopuszczalnego zakresu powinno stać się przyczynkiem do pogłębionej analizy przyczyn i zapobiec potencjonalnego przekroczeniu norm ekspozycji”*.

Cytowany fragment potwierdza przejawiającą się w całej treści Programu myśl, wedle której normy pól elektromagnetycznych na terenie miasta Krakowa są przekroczone. Na poparcie tej niezwykle istotnej w kontekście całego Programu okoliczności nie zostały przytoczone jednak jakiegokolwiek akredytowane pomiary. Wręcz przeciwnie, autorzy sami wskazują, iż badania poziomów pól elektromagnetycznych wykonywane od 2008 r. przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nie stwierdziły jakiegokolwiek przekroczenia norm.

Nadto nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, iż pomiar dokonywany w godzinach od 10 do 16 nie jest miarodajny. Przeciwnie, mając na uwadze, iż są to godziny robocze



o największym natężeniu emitowania pól elektromagnetycznych przez urządzenia radiowe i elektroniczne poziom pola elektromagnetycznego w tym okresie należy ocenić jako najwyższy w ciągu doby. Nie bez znaczenia polski ustawodawca w taki sposób określił normy czasowe pomiaru.

Co istotne, autorzy Programu powołują się na wyniki „Pilotażowego badania i analizy dotyczących pól elektromagnetycznych (PEM)” z grudnia 2016 r. autorstwa Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego przy współudziale Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Badania te zostały przeprowadzone w IV kwartale 2016 r. na terenie miast Krakowa i Rzeszowa. Obejmowały one szerokopasmowy oraz selektywny pomiar pól elektromagnetycznych stacji bazowych telefonii komórkowej celem zweryfikowania, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji antenowych stacji bazowych ustalona wartość skuteczna natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego nie przekracza wartości dopuszczalnej, tj. 7 V/m. Dlatego też wyniki powyższych badań należy poddać szczegółowej analizie z uwagi na ich istotne znaczenie w kontekście oceny oddziaływania pól elektromagnetycznych na terenie miasta Krakowa, jak i z uwagi na piętrzące się wątpliwości autorów Programu.

W pierwszej kolejności należy przytoczyć główne założenia badań pilotażowych, wedle których:

- badania przeprowadzono w pięciu lokalizacjach (dwóch na terenie Rzeszowa – Al. Gen. Sikorskiego 118, Al. Witosa 21 oraz trzech na terenie Krakowa – ul. Kąpielowa 75, ul. Łojasiewicza 6, ul. Aleksandrowicza 4a-4b) dla 38 stacji bazowych telefonii komórkowej (24 na terenie Rzeszowa, 14 na terenie Krakowa),
- w każdej z lokalizacji dokonywano pomiarów zarówno szerokopasmowych (powszechnie stosowanych przy pomiarach oddziaływania pól elektromagnetycznych na środowisko, pozwalających na pomiar w bezpośrednim otoczeniu źródeł pola elektromagnetycznego), jak i selektywnych (symuluje teoretyczną sytuację, w której mierzona stacja, jak i inne stacje w okolicy pracują ze 100% obciążeniem) we wszystkich zakresach częstotliwości i w odpowiednich warunkach pogodowych z jednoczesnym uwzględnieniem, iż w każdej lokalizacji zainstalowane były systemy antenowe wielu stacji bazowych wielu systemów,





- wyniki pomiarów selektywnych odnoszą się do teoretycznej sytuacji jednoczesnego wykorzystania wszystkich zasobów stacji każdego operatora,
- pomiary przeprowadzone zostały w miejscach ogólnie dostępnych dla ludności, tj. ulice, place, parkingi, korytarze, klatki schodowe itp.

**Badania przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi normami w 219 punktach pomiarowych w żadnym punkcie nie wykazały przekroczenia normy oddziaływania pola elektromagnetycznego.** Jedynie przy zastosowaniu rozszerzonej niepewności pomiaru – na wynikach której opierają swój wywód autorzy Programu – potencjalne przekroczenie wartości 7 V/m odnotowano na terenie miasta Krakowa:

- w 1 punkcie pomiarowym przy zastosowaniu pomiaru szerokopasmowego, co stanowi 1,1% całkowitej ilości pomiarów,
- w 3 punktach pomiarowych przy zastosowaniu pomiaru selektywnego, co stanowi 3,4% całkowitej ilości pomiarów.

W tym stanie rzeczy uznać należy, iż normy oddziaływania pól elektromagnetycznych w Krakowie nie są przekraczane. Dopiero zastosowanie rozszerzonego pomiaru, czyli niejako pomiaru nieprecyzyjnego, uwzględniającego pewien poziom ostrożności, wykazało potencjalne przekroczenie przyjętej normy. Podkreślenia wymaga, iż przekroczenie to odnotowane zostały w znikomym procencie wszystkich dokonanych pomiarów, a nadto znajduje się ono na stosunkowo niewielkim poziomie (8,5 V/m, 8,5 V/m, 7,4 V/m, 8 V/m), w szczególności uwzględniając niezwykle restrykcyjność norm zastosowanych przez polskiego ustawodawcę. W przeważającej większości krajów europejskich normy na wyżej wskazanym poziomie zostałyby uznane za znikome.

Konkludując powyższe, w przeciwieństwie do niczym nieuzasadnionej tezy autorów Programu, jakoby normy pól elektromagnetycznych na terenie miasta Krakowa były przekroczone, szczegółowe badania pilotażowe przeprowadzone przez wykwalifikowany zespół badawczy dowodzą wniosków całkowicie przeciwnych. **Autorzy Programu stosują przy tym niezwykle kontrowersyjny zabieg stylistyczny, wedle którego przedstawiając badania pilotażowe skupiają całą uwagę czytelnika jedynie na potencjalnym przekroczeniu normy pola w odpowiednio 1,1% pomiarów szerokopasmowych i 3,4%**



**pomiarów selektywnych. Bagatelizują przy tym główną konkluzję wynikającą z badań, jaką jest zachowanie norm emisyjnych pól elektromagnetycznych.**

Tytułem zakończenia podkreślić należy, iż pomiary te dokonywane były w miejscach ogólnie dostępnych dla ludności, tj. na chodnikach, ulicach, placach, czy parkingach, a zatem w miejscach największego natężenia ruchu osobowego, gdzie – jedynie w teorii – powinno następować największe natężenie oddziaływania pól elektromagnetycznych.

**VIII. Problematyka oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie człowieka**

Niezależnie od zasygnalizowanych powyżej wątpliwości prawnych, treść Programu zawiera również wątpliwości o charakterze okołoprawnym, które mają nierozwalny związek z poczynioną przez autorów analizą prawną. W tym stanie rzeczy koniecznym staje się skonfrontowanie tychże wątpliwości z rzeczywistym stanem rzeczy i zasygnalizowanie ich adresatowi Programu.

Szeroki fragment Programu poświęcony został bowiem problematyce oddziaływania pola elektromagnetycznego wytwarzanego przez urządzenia różnego typu na zdrowie ludzi.

Autor niniejszej opinii, nie będąc specjalistą w zakresie elektroniki, elektrotechniki, czy też w zakresie oddziaływania pól elektromagnetycznych jedynie sygnalizuje swoje wątpliwości w odniesieniu do niezwykle kategorycznej oceny autorów Programu w zakresie negatywnego oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi.

**W pierwszej kolejności zauważyć po raz kolejny należy, iż sformułowania zawarte w Programie, tym razem na str. 35-36 wprowadzają czytelnika w błąd.** Autorzy powołują się tam bowiem na rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy pracach związanych z narażeniem na pole elektromagnetyczne i jednocześnie – w tej samej jednostce redakcyjnej – wskazują jakie dolegliwości obiektywne i subiektywne u pracownika może powodować narażenie go na oddziaływanie pól elektromagnetycznych. Program w powołanej części



wprowadza zatem w błąd, jakoby określone dolegliwości subiektywne i obiektywne stanowiły niejako część cytowanego rozporządzenia, a co za tym idzie stanowiły niejako normę prawną, mimo że dolegliwości te nie zostały wymienione w jego treści, ani też w żadnym innym akcie prawnym.

Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, iż oddziaływanie pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi od dawna budzi szerokie kontrowersje. Poczynione w tym zakresie badania są jednak niejednoznaczne.

W celu określenia szkodliwego działania pola elektromagnetycznego na organizm człowieka wprowadzono zasadniczo dwa kryteria oceny: termiczne i nietermiczne. Kryterium termiczne uwzględnia wzrost temperatury tkanki pochłaniającej promieniowanie elektromagnetyczne. Z kolei działanie nietermiczne pola elektromagnetycznego polega na wywoływaniu zmian niewynikających ze wzrostu temperatury tkanki, takich jak zmiany w układzie nerwowym, neurohormonalnym, czy też immunologicznym. Podkreślenia jednak wymaga (tak m. in. S. Marzec, A. Stawowy, „*Narażenie ludności na pole elektromagnetyczne anten telefonii komórkowej*”, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach, nr 1(3)/2007), iż zaobserwowanie objawu nietermicznego działania pola nie oznacza tym samym, że objaw ten świadczy o szkodliwym dla zdrowia działaniu pola. Co więcej, badania epidemiologiczne oraz analizy teoretyczne nie wykazały, aby istniał jakikolwiek związek między stanem zdrowia ludności, a ekspozycją na pola elektromagnetyczne emitowane przez anteny telefonii komórkowej. Stąd też – jak już wskazano wielokrotnie w treści niniejszej opinii – dominującym trendem światowym jest liberalizacja przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów oddziaływania pól elektromagnetycznych. Przy tym w Polsce normy te plasują się w dalszym ciągu na niezwykle restrykcyjnym poziomie, kilkaset razy wyższym, niż np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie infrastruktura telekomunikacyjna jest znacznie bardziej rozwinięta, niż na terytorium Polski.

Odnosząc się zaś do anten sektorowych oraz stacji bazowych telefonii komórkowej należy zaznaczyć, iż działanie pola elektromagnetycznego emitowane przez anteny jest inne niż pola generowanego chociażby przez telefony komórkowe. Telefon komórkowy emituje bowiem stosunkowo silne pole oddziaływującej bezpośrednio na głowę jego użytkownika w trakcie



prowadzenia rozmowy. Z kolei pole emitowane przez antenę, mimo że jest ciągłe i działa na całe ciało człowieka, jego natężenie jest kilkadziesiąt, a nawet kilkaset razy mniejsze, niż pole pochodzące z telefonu komórkowego.

Zgodnie zaś z niezależnymi badaniami Ośrodka Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych oraz akredytowanego laboratorium badawczego „Euroatom” w otoczeniu stacji bazowych nr 24261 oraz nr 22024 w Gliwicach **nie tylko nie wykazano przekroczenia dopuszczalnych wartości promieniowania, ale określono gęstość mocy na poziomie 0,008 W/m<sup>2</sup>, gdzie – dla przypomnienia – dopuszczalna gęstość mocy w Polsce wynosi 0,1 W/m<sup>2</sup>** (por. *Sprawozdanie nr 13/SP/2006 z pomiarów natężenia pól elektromagnetycznych dla celów BHP w otoczeniu Stacji Bazowej nr 24261 w Gliwicach*, Ośrodek Badań Środowiska i Zagrożeń Naturalnych, 2006 r. oraz *Sprawozdanie nr EAS-220404 laboratorium badawczego „Ekoatom” z Pomiarów kontrolnych promieniowania niejonizującego w zakresie 0,1 Mhz – 38 Ghz wykonanych dla potrzeb ochrony środowiska w otoczeniu stacji bazowej nr 22024*, 2004 r.).

Podobnie raporty sporządzone przez międzynarodowe instytucje nie wskazują na bezpośredni i negatywny wpływ pól elektromagnetycznych na zdrowie i życie ludzi. Należy w tym miejscu wskazać chociażby na zalecenie Rady 1999/519/WE popierane jest przez Światową Organizację Zdrowia, na podstawie, którego wyznaczono limity uznane w 2009 r. jako bezpieczne dla zdrowia przez Międzynarodową Komisję ds. Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym (ICNIRP). Nie można przy tym zapominać, iż normy określone w powyższym Zaleceniu Rady są wielokrotnie wyższe, niż te prawnie dopuszczalne w Polsce.

Odnośnie bezpośredniego wpływu pól elektromagnetycznych na życie i zdrowie ludzi wskazać należy, iż działający przy Komisji Europejskiej Komitet Naukowy ds. Pojawiających się i Nowo Rozpoznanych Zagrożeń dla Zdrowia w swojej opinii sporządzonej w styczniu 2015 r. podniósł, iż ogólne badania epidemiologiczne dotyczące używania telefonów komórkowych **nie wykazały zwiększonego ryzyka wystąpienia nowotworów mózgu.**



Odniesć przy tym należy się do twierdzeń autorów Programu, którzy uwypuklają iż w maju 2011 r. Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC) przyporządkowała pola elektromagnetyczne do kategorii 2B, jako „mogące wywoływać nowotwór”, co ma jednocześnie potwierdzać głoszoną przez nich tezę dotyczącą wysokiej szkodliwości pól elektromagnetycznych. Autorzy nie wyjaśnili jednak, iż kategoria ta określa ryzyko nikłe, porównywalne do wywołania nowotworu przez kawę, czy też warzywa marynowane, które również został przyporządkowane do grupy 2B. **Co więcej, w czerwcu 2011 r. Światowa Organizacja Zdrowia, w odpowiedzi na klasyfikację IARC wskazała, iż brak jest dowodów świadczących o szkodliwym wpływie telefonów komórkowych – działających w technologii 2G, 3G, 4G, DECT oraz Wi-Fi – na zdrowie.**

W tym stanie rzeczy do szeroko opisywanych w treści Programu ewentualnych skutków oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi podejść należy z ostrożnością. Literatura w tym zakresie jest szeroka i niespójna, prezentująca wiele sprzecznych ze sobą poglądów. **Stąd też niejako kolejnym zabiegiem stylistycznym autorów Programu, ukierunkowanym na uargumentowanie forsowanej tezy, jest przytoczenie jedynie publikacji świadczącej o negatywnym wpływie na zdrowie pola elektromagnetycznego.** Wydaje się zatem, iż każdorazowym punktem odniesienia do jakichkolwiek kontrowersji związanych z polami elektromagnetycznymi winna być – po pierwsze – restrykcyjna polityka legislacyjna polskiego ustawodawcy oraz ryzyko zahamowania rozwoju technologii i sieci telekomunikacyjnej w Polsce, o czym w rozdziale następnym.

## **IX. Ryzyko ograniczenia rozwoju nowych technologii w Polsce**

Jak zostało to już zasygnalizowane w treści niniejszej opinii – rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę w zakresie ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych uznać należy za kompleksowe, które pozwala z jednej strony na minimalizację potencjalnego oddziaływania na życie i zdrowie ludzi, z drugiej zaś na należyty rozwój technologii telekomunikacyjnych w Polsce. Biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju technologii komunikacyjnych na świecie, dalszy, pożądany rozwój tej technologii w Polsce, przy obecnych obostrzeniach prawnych – tak rygorystycznych – może zostać znacznie



spowolniony powodując, że Polska będzie pod tym względem coraz bardziej uwstecznioma, tracąc dystans do rozwijających się państw tak Zachodu, jak i Azji.

W szczególności obawa ta narasta w związku z zamiarem wprowadzenia i upowszechnienia w Europie technologii 5G. Technologia ta ma na celu zapewnienie większej pojemności sieci bezprzewodowych, większej wydajności oraz bardzo wysokich prędkości przesyłania danych. Komisja Europejska szacuje, iż wdrożenie tej technologii może przyczynić się do powstania setek tysięcy nowych miejsc pracy, zaś korzyści z wprowadzenia technologii 5G w czterech kluczowych sektorach przemysłu (przemysł samochodowy, zdrowie, transport i energia) mogą wynieść nawet 114 miliardów euro rocznie (por. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 5G for Europe: An Action Plan {SWD(2016) 306 final}*).

Proces wdrożenia tej technologii do 2020 r. w Polsce został szczegółowo opisany w opublikowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji dokumencie „Strategia 5G dla Polski” (dalej jako Strategia). W jej treści zasygnalizowano wyraźnie niewydolność polskiego systemu prawnego, która objawia się nie tylko w związku z dynamiką wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych, ale nawet przy obecnej potrzebie instalowania stacji bazowych telefonii komórkowej. Obecnie przyjęte rozwiązanie ogranicza bowiem operatorów sieci komórkowych, w szczególności w dużych miastach, gdzie – ze względu na obowiązujące normy prawne – nie jest możliwe uruchomienie dodatkowych urządzeń radiowych pracujących w jednym miejscu. Operatorzy zmuszeni są do powielania infrastruktury i budowy kolejnych stacji bazowych, co doprowadza do znacznego zanieczyszczenia środowiska poprzez zwiększone wykorzystanie materiałów budowlanych, wyższe zużycie energii elektrycznej oraz większą emisję dwutlenku węgla (vide: Odpowiedź Podsekretarza Stanu Józefa Króla na zapytanie nr 6464 w sprawie działań związanych z przeciwdziałaniem szkodliwego wpływu używania telefonów komórkowych na zdrowie z dnia 29 stycznia 2018 r.).

Podkreślenia wymaga, iż Ministerstwo Cyfryzacji rozpoznaje zagrożenie dla rozwoju technologii komunikacyjnych w Polsce, jakim są bardzo rygorystyczne normy oddziaływania



pól elektromagnetycznych. Stąd też w Strategii wymienionych zostało szereg postulowanych działań, które należy podjąć w związku z wprowadzeniem sieci 5G w Polsce, m. in.:

- właściwe dopasowanie dopuszczalnych limitów pola elektromagnetycznego w środowisku do wymagań nowoczesnych sieci łączności ruchomej,
- przegląd istniejących rozwiązań prawnych w celu zapewnienia, że są one przystosowane do potrzeb sieci 5G,
- zniesienie istniejących w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów dla infrastruktury telekomunikacyjnej,
- uproszczenie i skrócenie terminów procesu administracyjnego dla budowy i modernizacji stacji bazowych oraz mikrokomórek,
- nowelizacja przepisów wykonawczych, dotyczących pomiarów pola elektromagnetycznego w środowisku, w zakresie odpowiadającym specyfice sieci 5G.

Nie ulega wątpliwości, iż utrzymanie norm oddziaływania pól elektromagnetycznych na obecnym poziomie może spowodować poważne ograniczenia dla wprowadzenia technologii 5G lub innych w przyszłości. Prawodawstwo, nie tylko polskie, ale i europejskie już teraz niejednokrotnie nie nadąża za rozwojem nowych technologii. **Stąd też, jak wynika to również ze Strategii Ministerstwa Cyfryzacji, jedynym możliwym rozwiązaniem w tej sytuacji jest liberalizacja przepisów dotyczących norm oddziaływania pól elektromagnetycznych**, tym bardziej w kontekście maksymalnie dopuszczalnych poziomów tego oddziaływania w krajach Unii Europejskiej oraz w związku z brakiem jednoznacznego stanowiska co do wpływu oddziaływania pól elektromagnetycznych na życie i zdrowie ludzi.

Wreszcie pamiętać należy, iż liberalizacja tych norm nie musi przyjmować radykalnej formy i optować za zmianą poziomu pól z  $0,1 \text{ W/m}^2$  na  $10 \text{ W/m}^2$ . Przykładem może być Litwa, która w 2016 r. podniosła limit poziomu oddziaływania pól elektromagnetycznych z  $0,1 \text{ W/m}^2$  (czyli takiego, jaki obecnie obowiązuje w Polsce) na  $1 \text{ W/m}^2$ , co jest wartością dziesięciokrotnie wyższą, niż dotychczasowa, a jednocześnie dziesięciokrotnie niższą, niż maksymalnie dopuszczalna.

W tym stanie rzeczy postulaty autorów Programu w zakresie dalszej restrikcji norm oddziaływania pól elektromagnetycznych są nie tylko nieoparte jakkolwiek rzeczową



i jednoznaczną argumentacją, ale jednocześnie pozostają w sprzeczności z powszechną liberalizacją poglądów oraz kierunkiem przyjętym przez Ministerstwo Cyfryzacji w zakresie wprowadzania nowych technologii.

## X. Podsumowanie

**Podsumowując dokonaną wyżej analizę stwierdzić należy, iż Program w swej treści jest tendencyjny i ukierunkowany celem wzbudzenia poczucia poważnego zagrożenia związanego z oddziaływaniem pól elektromagnetycznych, jak i stwierdzenia, iż dopuszczalne poziomy pola elektromagnetycznego w Polsce są wielokrotnie przekroczone.**

Program zaleca w swej treści dalszą restrykcję dotyczącą dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, mimo iż Polska w tym zakresie należy do krajów posiadających najbardziej restrykcyjne unormowania dotyczące dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych spośród wszystkich członków Unii Europejskiej.

Autorzy Programy wydają się zatracać równowagę pomiędzy należyłą ochroną zdrowia ludzi, a rozwojem sieci i technologii telekomunikacyjnej. Zagrożenia przez nich przedstawiane należy uznać za jedynie teoretyczne, nadto sama kwestia oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi pozostaje niezwykle dyskusyjna.

W treści Programu podjęto próbę analizy prawnej aktów normatywnych dotyczących pól elektromagnetycznych. Wskazać należy, iż analiza ta jest niezwykle wybiórcza i powierzchowna, nadto nie została dokonana kompleksowo, z uwzględnieniem wszelkich norm prawnych i ich wzajemnego oddziaływania. Wydaje się, że taki stan rzeczy należy uzasadniać faktem, iż autorzy Programu nie posiadają wykształcenia prawniczego, co już z samego tego faktu winno prowadzić do przyjmowania ich wniosków z należyłą ostrożnością.





Podkreślić również należy, iż autorzy stawiają wiele zdecydowanych tez, którym nie towarzyszą jednak jakiegokolwiek badania lub które nie są potwierdzone branżową dokumentacją. Program w wielu jego częściach wprowadza w błąd zarówno czytelników, jak i jego potencjalnego adresata.

Pomijając fakt oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie ludzi, gdyż problematyka ta jest kontrowersyjna, zaś autor opinii nie jest specjalistą w tym zakresie, wskazać należy, iż normy pól elektromagnetycznych zarówno w Krakowie, jak i na terenie całego kraju nie są przekraczane. Nadto, normy te – co wymaga wielokrotnego powtórzenia – są już teraz niezwykle restrykcyjne w porównaniu do maksymalnie dopuszczalnych w krajach Unii Europejskiej.

W tym stanie rzeczy obawy autorów Programu uznać należy za pozbawione zasadności, zaś poczynione przez nich zalecenia za niepotrzebne i sprzeczne z przeznaczeniem przepisów normujących oddziaływanie pól elektromagnetycznych.



---

**prof. dr hab. Jan Widacki**

