



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-008-03/2014

P/14/092

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 10 lutego 2015 r. nr KPK-KPO.443-027.2015.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/092 – Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej. Kontrolą objęto lata 2009-2014 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90128 z 27.06.2014 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2) 2. Paweł Szymanek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90129 z 27.06.2014 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa (dalej „Urząd” lub „UM”), Pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa od 19.11.2002 r. (dalej „Prezydent Miasta”). (dowód: akta kontroli, tom I str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie¹ NIK, w obszarze zadań administracji architektoniczno-budowlanej, prawidłowo przeprowadzano postępowania dotyczące stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”) w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej „decyzja lokalizacyjna”) oraz udzielenia pozwolenia na budowę. W szczególności właściwie ustalano strony postępowania, opierając się na graficznym rozkładzie pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych. Jednocześnie dopuszczano możliwość budowy SBTK na podstawie tzw. procedury uproszczonej (zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych), co w ocenie NIK, nie znajdowało oparcia w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej „Pb”). Formułując ocenę NIK uwzględnia jednak, zarówno niejednorodność (w badanym okresie) wykładnię przepisów Pb przez sądy administracyjne, jak i dopuszczanie przez organy administracji publicznej stosowania wobec SBTK tej uproszczonej procedury³, co utrudniało Prezydentowi Miasta, skuteczne wykonywanie zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej. NIK uwzględnia również, że mimo stosowania w odniesieniu do SBTK procedury zgłoszeniowej, od 2013 r. konsekwentnie wymagano od inwestorów przedłożenia graficznego rozkładu pól elektromagnetycznych o wartościach

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.

³ M.in. stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wyrażone w piśmie z 13.01.2012 r. nr DPR/INN/022/23/2012, skierowanym do wszystkich wojewodów oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

ponadnormatywnych, służącego stwierdzeniu ewentualnej konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. NIK zauważyła jednak, że te skrupulatne analizy obszaru oddziaływania SBTk, zarówno w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jak i w toku procedury zgłoszeniowej, dotyczyły parametrów wówczas zadeklarowanych. Nie były zaś ponawiane po modyfikacjach SBTk polegających w szczególności na istotnym zwiększaniu w późniejszym okresie mocy EIRP⁴ anten sektorowych stacji (nawet o kilkaset procent) oraz niekiedy liczby anten, powodujących poszerzenie się zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Stosując przepisy Pb w obecnym brzmieniu, inwestorzy nie inicjowali bowiem kolejnych postępowania przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. Oddziaływanie SBTk na sąsiednie nieruchomości, w rozumieniu przepisów Pb, nie było zaś w ogóle badane w sytuacjach, gdy anteny były instalowane jako urządzenia o wysokości nie przekraczającej trzech metrów, z uwagi na traktowanie ich przez inwestorów, organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz organ nadzoru budowlanego, jako niewymagających, ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, ani pozwolenia na budowę. W ocenie NIK, uniemożliwiało to Prezydentowi Miasta skuteczne wykonywanie zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej, polegających w tym przypadku na analizie, w ramach postępowania administracyjnego, czy dane zamierzenie budowlane nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a tym samym nie spowoduje nadmiernego ograniczenia praw do tych nieruchomości, za sprawą promieniowania elektromagnetycznego w miejscach dostępnych dla ludzi.

W obszarze wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska, w ocenie NIK, prawidłowo i wnikliwie prowadzono postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej „DŚU”) oraz opiniowano (na bazie dokumentacji przedłożonej na etapie przedinwestycyjnym) zamierzenia w zakresie istnienia (bądź braku) przesłanek do uzyskania przez inwestorów takich decyzji. Kwestia ewentualnej konieczności uzyskania DŚU nie była już przedmiotem takiego badania na etapie eksploatacji SBTk, szczególnie w sytuacji istotnego (nawet wielokrotnego) zwiększania w późniejszym okresie mocy EIRP anten sektorowych (niekiedy wraz z montażem dodatkowych anten). Operatorzy nie byli bowiem prawnie zobligowani do dokumentowania rzetelności oświadczeń, co do kwalifikacji przedsięwzięcia, składanych w kolejnych zgłoszeniach instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (dalej „zgłoszenie środowiskowe”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość lokalizacji SBTk zgodnie z zapisami warunków z zakresu zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na 30.06.2014 r. na terenie Krakowa obowiązywało 135 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”) pokrywających 49% powierzchni Miasta. W niektórych z nich znajdowały się m.in. zapisy odnoszące się do badanej tematyki. Np. w mpzp obszaru „Wzgórze Św. Bronisławy II (Krowodrze)”⁵, w § 8 pkt 10 stwierdzono, że „w celu ochrony najwyższych wartości krajobrazowych, o których mowa w ust. 8 obowiązuje zakaz lokalizacji nowych wież

⁴ Moc promieniowania izotropowo (*Effective Isotropic Radiated Power*).

⁵ Uchwała Nr XXI/234/11 Rady Miasta Krakowa z 6 lipca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Wzgórze Św. Bronisławy II „Krowodrze”).

i masztów radiokomunikacyjnych, za wyjątkiem terenu U.1 oraz za wyjątkiem wież i masztów radiokomunikacyjnych służących rozgłośni radiowej w terenie ZP.2." Natomiast w § 10 pkt 3 ppkt 6, że „ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy poszczególnych systemów w zakresie telekomunikacji:

- zaspokojenie potrzeb w zakresie telekomunikacji nastąpi w oparciu o istniejącą infrastrukturę telekomunikacyjną oraz poprzez rozbudowę lub budowę nowych urządzeń i sieci telekomunikacyjnych,
- zasady lokalizacji nowych wież i masztów radiokomunikacyjnych wg § 8 ust. 10 mpzp”.

W przedmiotowym mpzp w rozdziale II § 5 pkt 5 zapisano, że „ochrona przed polami elektromagnetycznymi związanymi z obiektami elektroenergetycznymi i telekomunikacyjnymi winna być realizowana według wymagań przepisów odrębnych”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 8-10)

1.2. Na terenie Miasta nie zostały utworzone obszary ograniczonego użytkowania związane z wybudowaniem SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-27)

Wybrane do badania SBTk (14) znajdowały się na terenach Miasta nieobjętych mpzp, za wyjątkiem SBTk zgłoszonej do realizacji przy ul. Zakopiańskiej 291. Do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę inwestorzy dołączyli decyzje lokalizacyjne, za wyjątkiem postępowania dotyczącego montażu stalowych wsporników i wzmocnienia masztu SBTk (konstrukcji wsporczej) na dachu budynku przy ul. Wielopole 1. W przypadku stacji przy ul. Zakopiańskiej 291 zlokalizowanej na terenie, na którym obowiązywał mpzp Prezydent Miasta wniósł sprzeciw wobec zamiaru wykonania SBTk. Uzasadniając sprzeciw podał, że projektowana inwestycja może naruszać ustalenia mpzp w zakresie oddziaływań na środowisko przekraczających poziom dopuszczalny oraz powodujących niedopuszczalne obniżenie standardów środowiskowych na terenach sąsiednich. Wnosząc sprzeciw, nałożył na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę zgodnie z art. 30 ust. 7 pkt 1 Pb. W dniu 9.05.2014 r. inwestor odwołał się od ww. decyzji Prezydenta do Wojewody Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391)

1.3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 53 wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnej, które dotyczyły budowy bądź rozbudowy SBTk, z tego: 47 spraw zostało zakończonych wydaniem decyzji lokalizacyjnej (w tym: cztery w 2009 r., 16 w 2010 r., 15 w 2011 r., trzy w 2012 r., pięć w 2013 r. i cztery w 2014 r.), trzy sprawy pozostawiono bez rozpoznania, natomiast trzy były w trakcie kontroli w fazie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 16-22)

Badaniem objęto próbę siedmiu decyzji lokalizacyjnych, dotyczących budowy bądź rozbudowy SBTk⁶. W czterech przypadkach wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnej zawierały elementy wymienione w art. 52 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ (dalej „upizp”), a w przypadku stwierdzenia braków, wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia. W trzech przypadkach wnioski dot.: rozbudowy SBTk na os. Zgody 18 (z 29.06.2007 r.), budowy SBTk na os. Albertyńskim 36 (z 31.10.2006 r.) oraz budowy SBTk przy ul. Małborskiej 40 (z 12.05.2008 r.), nie zawierały charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji. Wnioskodawcy nie podali,

⁶ Sprawy wybrano metodą doboru celowego: AU-2/7331/424/08, AU-2/7331/331/08, AU-2/7331/622/09, AU-2/6733/272/2011, AU-2/6733/329/2011, AU-2/6733/130/2013, AU-2/6733/397/2012.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.

a UM nie żądał danych dot. m.in.: rodzajów i modeli anten, jakie zostaną zainstalowane; azymutów i wysokości zawieszenia anten; sumarycznej maksymalnej mocy wyjściowej każdej anteny na sektor; pasm pracy anten; tłumienia toru antenowego, zysku energetycznego, mocy anten (EIRP), czy zasięgu występowania obszaru pola elektromagnetycznego o poziomie wyższym od dopuszczalnego ($0,1\text{W/m}^2$)⁸. Do ww. wniosków nie załączono również rozkładu emisji pól elektromagnetycznych (na załączonych do wniosku mapach zasadniczej i ewidencyjnej nie zaznaczono obszaru oddziaływania pól elektromagnetycznych).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-177, 184-187, 196-199 i 207-209)

Dyrektor Wydziału Architektury i Urbanistyki (dalej „WaiU”) wyjaśniła, że w przypadku rozbudowy SBTK na os. Zgody 18, oraz budowy SBTK na os. Albertyńskim 36 podane przez inwestorów dane we wniosku były w ówczesnym stanie prawnym wystarczające do wydania decyzji lokalizacyjnej, gdyż na etapie wydawania decyzji nie badano, czy wnioskowana inwestycja jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Obowiązek uzyskania DŚU pojawił się już, po wydaniu decyzji lokalizacyjnej, a przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę. W przypadku budowy SBTK przy ul. Malborskiej 40 inwestor przedłożył opinie Wydziału Kształtowania Środowiska (dalej „WKŚ”), że inwestycja o parametrach opisanych w opinii nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga uzyskania DŚU.

(dowód: akta kontroli, tom I str.584-591)

W załącznikach do zbadanych decyzji lokalizacyjnych określano warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w tym m.in. warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz warunki ochrony zdrowia ludzi, środowiska, przyrody i krajobrazu. W uzasadnieniach czterech spośród siedmiu zbadanych decyzji lokalizacyjnych dotyczących budowy SBTK⁹ Prezydent Miasta stwierdził m.in., że *„przedmiotowa inwestycja obejmująca swoim zakresem budowę SBTK z masztem o wysokości (...) zlokalizowanym na budynku (...), wykracza wyraźnie ponad horyzontalną linię zabudowy budynków, kolidując w sposób drastyczny z istniejącym ładem przestrzennym. Jednak, zgodnie z art. 56 upizp, przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego, w świetle zgodności zamierzenia inwestycyjnego z innymi przepisami organ był zmuszony ustalić warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji, chociaż stoi ona w sprzeczności z art. 1 ust. 2 upizp”*.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-177, 210-214, 219-225, 229-234 i 238-249)

Strony postępowania administracyjnego o wydanie decyzji lokalizacyjnej (za wyjątkiem postępowań dot.: rozbudowy SBTK na os. Zgody 18, budowy SBTK na os. Albertyńskim 36 oraz przy ul. Malborskiej 40), określano na podstawie zasięgów pól elektromagnetycznych przedstawionych przez inwestorów na załączonych do wniosków kopiach map: zasadniczej i ewidencyjnej. We wszystkich przypadkach strony prowadzonych postępowań były zawiadamiane o wydanych decyzjach lokalizacyjnych i innych dokonywanych czynnościach poprzez zawiadomienia lub obwieszczenia. Zwracano się również do rad dzielnic, których wnioski dotyczyły o zamieszczanie przedmiotowych

⁸ Standard ten został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrymywania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).

⁹ Przy ul. Cechowej 57 (decyzja nr AU-2/6733/272/2011 z 28.07.2011 r.), na os. Bohaterów Września 13 (nr AU-2/6733/329/2011 z 13.09.2011 r.), przy ul. Królewskiej 65 (nr AU-2/6733/130/2013 z 23.04.2013 r.) i przy ul. Kantorowskiej 203 (nr AU-2/6733/397/2012 z 31.10.2012 r.).

zawiadomień lub obwieszczeń w siedzibach rad dzielnic w miejscu publicznie dostępnym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-177)

W jednym przypadku¹⁰ inwestor odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (dalej „SKO”) od decyzji Prezydenta Miasta, odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. SKO decyzją z 13.08.2007 r.¹¹ uchyliło zaskarżoną decyzję w całości, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia. Prezydent Miasta po ponownym rozpoznaniu wydał 17.01.2008 r. pozytywną decyzję¹² dla tego zamierzenia inwestycyjnego.

1.4. Decyzje lokalizacyjne dotyczące budowy bądź rozbudowy SBTk objętych badaniem, były wydawane po zasięgnięciu opinii WKŚ, za wyjątkiem decyzji dotyczącej rozbudowy SBTk na os. Zgody 18¹³. Uwagi i opinie WKŚ uwzględniono w sześciu decyzjach lokalizacyjnych.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 upizp analizowane decyzje lokalizacyjne były wydawane po uzgodnieniu z Miejskim Konserwatorem Zabytków – w odniesieniu do obszarów objętych ochroną konserwatorską oraz po uzgodnieniu z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego.

1.5. Projekty zbadanych siedmiu decyzji lokalizacyjnych dot. budowy SBTk zostały sporządzone przez osoby wpisane na listę Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów, co wypełniało dyspozycje art. 50 ust. 4 upizp.

1.6. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki zawieszania (w trybie art. 58 upizp) postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczących SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-177)

1.7. Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu w badanym okresie nie przeprowadziło w UM kontroli w zakresie lokalizacji SBTk. Również Zespół Audytu Wewnętrznego nie realizował zadań audytowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 251)

1.8. W badanym okresie (w 2009 i 2010 r.) złożono cztery skargi, które dotyczyły lokalizacji SBTk na budynku Szkoły Podstawowej Nr 124 przy ul. Sucharskiego 38 w Krakowie. Skargi te zostały oddalone gdyż: decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę przedmiotowej SBTk została wydana 16.04.2007 r., nie została zaskarżona i stała się ostateczna z dniem 12.05.2007 r. Wniosek o wznowienie postępowania w tej sprawie spotkał się z odmową Prezydenta Miasta (10.10.2007 r.), którą utrzymał w mocy Wojewoda Małopolski (21.01.2008 r.). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 24.06.2008 r. (Sygn. akt II SA/Kr 273/08) oddalił skargę na decyzję organu II instancji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 251-255)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Przy lokalizacji SBTk przestrzegano warunków zagospodarowania przestrzennego Miasta określonych w mpzp oraz prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych.

¹⁰ Decyzja nr AU-2/7331/1496/07 z 17 maja 2007 r. (os. Albertyńskie 36).

¹¹ Znak: SKO.70/3788/2007/GIK.

¹² Decyzja nr AU-2/7331/141/08.

¹³ Sprawa nr AU-2/7331/424/08. Przedsięwzięcie zostało ocenione pod względem środowiskowym przez WAIU na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej.

2. Wydawanie pozwoleń na budowę oraz przyjmowanie zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTK

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wydano 47 pozwoleń na budowę SBTK (w tym dziewięć decyzji dotyczyło rozbudowy stacji). Spośród 38 planowanych nowych budów SBTK, w jednym przypadku stacja (przy ul. Kantorowickiej 203) miała powstać na wolno stojącej wieży, a w 37 - miały być zlokalizowane na istniejących obiektach budowlanych. Kontrolą objęto osiem postępowań zakończonych wydaniem pozwolenia na budowę SBTK przy: ul. Cechowej 57, ul. Wielopole 1, os. Dywizjonu 303 nr 66, os. Zgody 18, os. Albertyńskim 36, ul. Malborskiej 40, os. Bohaterów Września 13 i ul. Kantorowickiej 203¹⁴. W przypadku siedmiu z nich, przedsięwzięcia nie były zlokalizowane na terenach objętych mpzp, stąd inwestorzy dołączyli do wniosku decyzję lokalizacyjną, zaś jedno zamierzenie nie wymagało wydania takiej decyzji w rozumieniu art. 50 ust. 2 pkt 1 upizp (dotyczyło samej konstrukcji wsporczej).

2.2. Wnioski inwestorów o pozwolenie na budowę spełniały warunki określone w art. 33 ust. 2 Pb. Do wniosków dołączono m.in.: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami (miejski konserwator zabytków, zarządca drogi); zaświadczenia o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego; oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; kwalifikację przedsięwzięcia według kryteriów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁵ (dalej „rozporządzenie RM z 9.11.2010 r.”).

2.3. Spośród ośmiu badanych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę, w trzech przypadkach¹⁶ – projekty budowlane zawierały opracowania w branży architektoniczno-budowlanej, elektrycznej, zagospodarowania terenu i telekomunikacyjnej, które zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia. W dwóch przypadkach¹⁷ projekty budowlane nie zawierały opracowania w zakresie branży telekomunikacyjnej, natomiast w jednym¹⁸ – projekt budowlany nie został sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia w branżach: konstrukcyjno-budowlanej, elektrycznej i telekomunikacyjnej. Pozostałe dwie sprawy¹⁹ dotyczyły jedynie konstrukcji wsporczych (nie obejmowały instalacji anten) – projekty budowlane zawierały opracowania w zakresie branży konstrukcyjno-budowlanej, które zostały sporządzone i sprawdzone przez osoby posiadające wymagane uprawnienia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 11-12, 277-285 i 366-391)

Wyjaśniając przyczyny niezwracania się do inwestorów o uzupełnienie dokumentacji o projekt w branży telekomunikacyjnej, Dyrektor WAIU wskazała m.in., że w przypadku tych spraw, projekt budowlany obejmujący część architektoniczną, konstrukcyjną oraz elektryczną był wystarczający i nie znaleziono podstawy do nałożenia obowiązku dołączenia przez inwestora projektu z zakresu branży telekomunikacyjnej. Podała, że przepisy nie wskazują w sposób jednoznaczny na

¹⁴ Sprawy nr: AU-01-2.6740.1.1577.2011.MUR, AU-01-3.6740.2.1295.2013.PSZ, AU-01-3-JBA.73531-1087/10, AU-01-3-UNB.73531-1201/09, AU-01-3-EWL.73531-1494/10, AU-01-2-MUR.73531-1173/09, AU-01-3.6740.1.2121.2011.EWL i AU-01-3.6740.1.1405.2013.PSZ.

¹⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.

¹⁶ Sprawy o numerach: AU-01-2.6740.1.1577.2011.MUR, AU-01-3.6740.1.2121.2011.EWL, AU-01-3.6740.1.1405.2013.PSZ.

¹⁷ Sprawy o numerach: AU-01-3-EWL.73531-1494/10, AU-01-3-JBA.73531-1087/10.

¹⁸ Sprawa o numerze: AU-01-2-MUR.73531-1173/09.

¹⁹ Sprawy o numerach: AU-01-3.6740.2.1295.2013.PSZ, AU-01-3-UNB.73531-1201/09.

obowiązek jego sporządzenia i to na projektancie spoczywa obowiązek wykonania pełnego zakresu projektu budowlanego dotyczącego danej inwestycji.

Odnosząc się zaś do przyczyn braku sprawdzenia projektu budowlanego, w jednej z ww. spraw, przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, Dyrektor WAIU wyjaśniła, że inwestycję potraktowano jako realizację instalacji wraz z częścią konstrukcyjną konieczną do realizacji masztów. Realizację instalacji oraz części konstrukcyjnych podtrzymujących maszt potraktowano jako obiekt o prostej konstrukcji, tj. taki, który nie wymaga sprawdzenia zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 2 Pb.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 584-591)

W sześciu, spośród ośmiu zbadanych przypadków, inwestorzy do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę dołączyli m.in. analizę przedsięwzięcia w zakresie kwalifikacji do oceny oddziaływania na środowisko, niezbędną dla stwierdzenia ewentualnej konieczności uzyskania DŚU, przeprowadzoną według kryteriów określonych w rozporządzeniu RM z 9.11.2010 r. W pozostałych dwóch przypadkach, wnioski o wydanie pozwolenia na budowę dotyczyły zaś jedynie konstrukcji wsporczych.

W sześciu przypadkach, obszary oddziaływania stacji (zasięg występowania obszaru pola elektromagnetycznego o poziomie wyższym niż $0,1 \text{ W/m}^2$) przedstawiano graficznie na mapach ewidencyjnych. W dokumentacji stwierdzano m.in., że dana stacja nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga przeprowadzenia oceny w tym zakresie. W ww. dokumentach znajdowały się dane dot. parametrów technicznych planowanych SBTk, jak w szczególności: rodzaje, liczba, moc i pasma pracy anten, wysokość ich zawieszenia. W pozostałych dwóch przypadkach, wnioski o wydanie pozwolenia na budowę dotyczyły zaś jedynie konstrukcji wsporczych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 366-391)

2.4. W dwóch następujących przypadkach wydano pozwolenia na budowę dotyczące wyłącznie konstrukcji wsporczych, na których w późniejszym okresie zostały zainstalowane SBTk, bez uzyskiwania na tę okoliczność przez inwestorów kolejnych pozwoleń oraz bez składania zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych, o których mowa w Pb:

a) 16.09.2009 r. wydano pozwolenie na budowę masztu na budynku na os. Zgody 18²⁰. Wniosek o wydanie tej decyzji dotyczył tylko części SBTk, objętej decyzją lokalizacyjną uzyskaną przez inwestora 26.11.2008 r., według której inwestycja polega na rozbudowie SBTk o trzeci maszt z antenami sektorowymi. W decyzji tej stwierdzono, że przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę może powstać obowiązek uzyskania DŚU, a także, że wytwarzane pola elektromagnetyczne nie mogą powodować przekroczeń dopuszczalnych poziomów PEM²¹ w środowisku.

W dniu 23.05.2011 r. operator przedłożył Prezydentowi Miasta zgłoszenie środowiskowe, o którym mowa w art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²² (dalej „Poś”), na ww. maszcie. Instalacja ta obejmowała dwie anteny sektorowe o mocach EIRP 1.660W. Następnie, 16.10.2013 r. operator poinformował o zmianie danych²³ – m.in. wzroście mocy anten.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 178-187, tom II str. 1-10, t. III str. 336-337)

b) 17.01.2014 r. wydano pozwolenie na budowę dotyczące przebudowy stacji bazowej – montażu stalowych wsporników i wzmocnienia masztów na dachu

²⁰ Sprawa nr AU-01-3-UNB.73531-1201/09.

²¹ Promieniowanie elektromagnetyczne.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.

²³ Informacje o zmianie danych w zgłoszeniu składane na podstawie art. 152 ust. 6 pkt 2 Poś.

budynku przy ul. Wielopole 1²⁴. Następnie, 17.07.2014 r. operator przedłożył w WKS zgłoszenie środowiskowe, obejmujące sześć anten sektorowych o mocach od 1.726W do 3.925W (suma EIRP 15.816W).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 293-295, tom II str. 299-313)

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Pb, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Odnosząc się do pytania o przyczyny wydania w ww. przypadkach pozwoleń na budowę, dotyczących jedynie części SBTk, Dyrektor WaiU wyjaśniła:

- w odniesieniu do pierwszej z ww. spraw, że wniosek o pozwolenie na budowę obejmował jedynie część zakresu inwestycji określonej decyzją lokalizacyjną, tj. budowę masztu. Stąd, decyzja o pozwoleniu na budowę nie rozstrzygała o elementach mogących stanowić źródło potencjalnego promieniowania. Wyjaśniła też, że budowa samej instalacji może być przeprowadzona odrębnym wnioskiem, po wykonaniu konstrukcji wsporczej,

- w odniesieniu do drugiej ze spraw, że to inwestor określa przedmiot swojego żądania. W zależności od zakresu wniosku oceniać należy czy zamierzenie obejmuje więcej niż jeden obiekt. Organ nie może dokonywać modyfikacji wniosku, jak również opierać się na domniemaniach dotyczących jego przyszłego użytkowania. Brak jest podstawy prawnej do wezwania inwestora do rozszerzenia wniosku czy zmiany zamiaru inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-285)

Prezydent Miasta wyjaśnił dodatkowo, że jeśli wniosek dotyczy konstrukcji wsporczej, czy instalacji zasilającej, a nie zawiera elementów takich jak anteny sektorowe – brak jest podstawy prawnej do wezwania inwestora do rozszerzenia wniosku. Nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że projektowane obiekty będą powiązane z SBTk, to nie można wykluczyć, że mogą także funkcjonować samodzielnie znajdując inne zastosowania, jako konstrukcja wsporcza lub zasilanie innych urządzeń lub obiektów na terenie inwestycji. Prezydent Miasta wskazał też, że zakres sprawdzenia projektu budowlanego określony w art. 35 ust. 1 Pb, dotyczy wyłącznie obiektów objętych wnioskiem. Brak jest podstawy prawnej żądania dodatkowych opracowań, takich jak kwalifikacja przedsięwzięcia (SBTk) w kontekście oddziaływania na środowisko, jeżeli wniosek dotyczy wyłącznie konstrukcji wsporczej, czy też linii zasilającej, bowiem obiekty te nie mają ujemnego wpływu na środowisko i nie są wymienione w rozporządzeniu RM z 9.11.2010 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 344-349)

Uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę dotyczącego wyłącznie konstrukcji wsporczej (jako elementu SBTk) spowodowało, że na etapie przedinwestycyjnym ocenie organu administracji architektoniczno-budowlanej, nie poddano stacji (jako całości techniczno-użytkowej) w zakresie:

- obszaru jej oddziaływania na sąsiednie nieruchomości (tj. zasięgu występowania gęstości pola elektromagnetycznego o poziomie wyższym niż dopuszczalny, który został określony w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymywania tych poziomów – dalej „rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.”). Tymczasem, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b) Pb, obiekt

²⁴ Sprawa nr AU-01-3.6740.2.1295.2013.PSZ.

budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając spełnienie wymagań podstawowych dotyczących odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska. Stosownie zaś do art. 3 pkt 20 Pb, obszar oddziaływania obiektu stanowi teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu,

- konieczności uzyskania DŚU, w związku z ewentualną kwalifikacją SBTk jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko na zasadach określonych w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia RM z 9.11.2010 r.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki (dalej „PINB w Krakowie”), na zlecenie NIK²⁵, przeprowadził kontrolę legalności wykonania robót budowlanych związanych z budową ww. stacji bazowych, w wyniku której stwierdził, że operatorzy legitymując się prawomocnymi pozwoleniami na budowę dotyczącymi masztów na istniejących obiektach, mogli dokonać następnie montażu samych anten jako urządzeń poniżej 3 metrów, co zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Pb nie wymagało zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 6-15)

2.5. Spośród sześciu²⁶ skontrolowanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę SBTk, w czterech przypadkach suma mocy EIRP zainstalowanych anten sektorowych (według stanu na 15.09.2014 r.) była wyższa od deklarowanej przez inwestorów w ramach wniosków o pozwolenia na budowę. Wzrost mocy wynosił od 46,5% do 489,4%. Dotyczyło to SBTk:

- a) przy ul. Cechowej 57²⁷ – na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę uwzględniano do analizy sześć anten sektorowych o łącznej mocy EIRP 10.000,05W, zaś z danych zawartych w zgłoszeniach środowiskowych, przedkładanych Prezydentowi Miasta, wynika, iż wg stanu na 15.09.2014 r. suma mocy EIRP tych anten wynosiła 14.649W,
- b) przy os. Albertyńskim 36²⁸ – na etapie postępowania uwzględniano do analizy trzy anteny o łącznej mocy EIRP 3.567,33W, zaś według zgłoszeń środowiskowych, na 15.09.2014 r. suma mocy EIRP sześciu anten wynosiła 18.447W,
- c) przy os. Dywizjonu 303 nr 66²⁹ – na etapie postępowania uwzględniano do analizy trzy anteny o łącznej mocy EIRP 3.835,68W, zaś według zgłoszeń środowiskowych, na 15.09.2014 r. suma mocy dziewięciu anten wynosiła 22.607W,
- d) przy os. Bohaterów Września 13³⁰ – na etapie postępowania uwzględniano do analizy sześć anten o łącznej mocy EIRP 9.303,08W, zaś według zgłoszeń środowiskowych, na 15.09.2014 r. suma mocy EIRP tych anten wynosiła 21.283W.

Modyfikacje polegające na zwiększeniu liczby anten oraz wielkości emisji PEM w ww. przypadkach nie były przedmiotem kolejnych wniosków operatorów o pozwolenie na budowę, ani przedmiotem zgłoszeń zamiaru wykonania robót

²⁵ W dniu 10.09.2014 r. NIK zleciła, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przeprowadzenie kontroli legalności wykonania robót budowlanych dot. m.in. tych stacji bazowych.

²⁶ Sześć spośród ośmiu skontrolowanych postępowań w sprawie pozwolenia na budowę, dotyczyło konstrukcji wsporczych i urządzeń SBTk, zaś dwa postępowania dotyczyły jedynie konstrukcji wsporczych.

²⁷ Sprawa nr AU-01-2.6740.1.1577.2011.MUR.

²⁸ Sprawa AU-01-3-EWL.73531-1494/10.

²⁹ Sprawa nr AU-01-3-JBA.73531-1087/10.

³⁰ Sprawa nr AU-01-3.6740.1.2121.2011.EWL.

budowlanych. Tym samym, ocenie Prezydenta Miasta nie poddawano kwestii poszerzającego się obszaru oddziaływania SBTk na sąsiednie nieruchomości. Prezydentowi Miasta nie przedkładano również dokumentów pozwalających na zweryfikowanie, czy w związku ze zwiększeniem mocy anten ziściły się przesłanki decydujące o konieczności uzyskania DŚU stosownie do § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia RM z 9.11.2010 r., a w konsekwencji obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę³¹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391, tom II str. 45-122, 341-422, 446-511)

W WAiU, ani w WKŚ nie konfrontowano parametrów SBTk zadeklarowanych przez inwestorów na potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę z parametrami faktycznie zainstalowanych urządzeń, ujętymi w zgłoszeniach środowiskowych, przedkładanych przez operatorów Prezydentowi Miasta (jako organowi ochrony środowiska).

Prezydent Miasta wyjaśnił w szczególności, że rola organu administracji architektoniczno-budowlanej kończy się na etapie nadania klauzuli ostateczności decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wydania dziennika budowy. Zgodnie z art. 83 Pb, w związku z art. 59a tej ustawy, organem kompetentnym do przeprowadzenia kontroli wykonywanych prac budowlanych i ich prowadzenia zgodnie z pozwoleniem na budowę jest PINB. Prezydent Miasta zaznaczył zaś jednocześnie, że zakres informacji zawartych w zgłoszeniu środowiskowym jest ściśle określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne³² (dalej „rozporządzenie MŚ z 2.07.2010 r.”). Wzór formularza zgłoszeniowego nie zawiera informacji dotyczących procesu inwestycyjnego. Ze zgłoszenia nie wynika, kiedy instalacja została oddana do użytkowania oraz czy dopełniono wymagań określonych w przepisach Pb. Działając w oparciu o przepisy Poś brak jest podstaw prawnych do przeprowadzenia analizy wniosku (zgłoszenia) w aspekcie przepisów Pb.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 597-600)

PINB w Krakowie przeprowadził, na zlecenie NIK, kontrolę legalności wykonania robót budowlanych związanych z budową stacji, wymienionych powyżej w pkt b) i d), w wyniku której nie stwierdził działań inwestorów w okolicznościach samowoli budowlanej. Odnosząc się do kwestii zwiększeń siły nadawczej anten, prowadzącej do ewentualnej zmiany promieniowania elektromagnetycznego, czy też zmian azymutów przedmiotowych urządzeń, PINB poinformował, że nie leżą one w jego właściwości rzeczowej, zaznaczając, że organy nadzoru budowlanego nie posiadają w tej materii ani właściwej regulacji ustawowej, ani możliwości osobowych i technicznych do kontrolowania, czy też oceniania ww. okoliczności.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 6-15)

2.6. Projekty budowlane dołączone do wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę bądź rozbudowę SBTk były zgodne z ustaleniami decyzji lokalizacyjnych. Dla żadnego z badanych przedsięwzięć nie była uprzednio wydawana DŚU.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 164-183, 188-195, 200-206, 210-216, 219-224, 290-295, 308-326, 325-331, 371-391)

2.7. W decyzjach o pozwoleniu na budowę wolno stojącego masztu SBTk przy ul. Kantorowickiej 203 (maszt o wysokości 43,45 m n.p.t.)³³ oraz na rozbudowę

³¹ Zgodnie z art. 29 ust. 3 Pb, pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 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.

³² Dz. U. Nr 130, poz. 879.

³³ Decyzja nr 868/2014 z 17 kwietnia 2014 r.

masztu SBTk na dachu budynku przy ul. Wielopole 1³⁴ nałożono na wnioskodawców obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na podstawie art. 19 ust. 1 Pb oraz § 2 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³⁵. W pozostałych sześciu przypadkach nie było obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 293-295 i 325-331)

2.8. Badane decyzje o pozwoleniu na budowę (osiem), były wydawane w terminie określonym w art. 35 ust. 6 Pb.

2.9. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki uchYLENIA decyzji o pozwoleniu na budowę SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391)

2.10. W okresie objętym kontrolą WAIU przyjął 48 zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych (w tym jedno dotyczyło rozbudowy SBTk). Spośród 47 planowanych nowych budów SBTk wszystkie miały być zlokalizowane na istniejących obiektach budowlanych. Kontrolą objęto 10 zgłoszeń, dotyczących budowy SBTk przy: ul. Okrąg, ul. Dywizjonu 303 nr 66, ul. Królewskiej 65a (tylko maszt), ul. Broniewskiego 1 (dwa zgłoszenia), os. Bohaterów Września 13 (dwa zgłoszenia), ul. Tynieckiej 167a, ul. Kluczborskiej 4 i ul. Zakopiańskiej 291³⁶. W zgłoszeniach tych określono rodzaj, zakres i sposób wykonania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszeń załączono dokumenty wymagane art. 30 ust. 2 Pb.

W dołączonych do zgłoszeń kwalifikacjach przedsięwzięcia lub opiniach WKŚ, stwierdzano, że dana stacja nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko i nie wymaga przeprowadzenia oceny w tym zakresie. W ww. dokumentach znajdowały się dane dot. parametrów technicznych SBTk, jak np. rodzaje, liczba, moc i pasma pracy anten, wysokość ich zawieszenia.

Dyrektor WAIU wyjaśniła, że w przypadku braku opinii WKŚ w zakresie oddziaływania SBTk na środowisko, samodzielnie analizowano dostarczone szkice i rysunki zawierające graficzne zobrazowanie osi głównych wiązek promieniowania oraz odległości miejsc dostępnych dla ludzi od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania anten.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-285, 371-391)

2.11. Spośród czterech skontrolowanych zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych, co do których Prezydent Miasta nie wniósł sprzeciwu³⁷:

a) w dwóch przypadkach inwestorzy nie przedstawili dokumentacji obrazującej zasięg pola elektromagnetycznego o wartościach wyższych niż dopuszczalne, niezbędnej do oceny obszaru oddziaływania przedsięwzięcia w rozumieniu przepisów Pb. Dotyczyło to SBTk przy ul. Królewskiej 65a³⁸ oraz SBTk przy ul. Tynieckiej 167a³⁹. Suma mocy EIRP wynikająca ze zgłoszeń zamiaru wykonania robót wynosiła w tych przypadkach odpowiednio 11.994W i 5.240,88W.

³⁴ Decyzja nr 120/2014 z 17 stycznia 2014 r.

³⁵ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

³⁶ Sprawy nr: AU-01-4.6743.3175.2013.PKR, AU-01-4.KWO.7354-1594/09, AU-01-4.JŁA.7354-2150/10, AU-01-4.KGR.7354-369/09, AU-01-4.6743.780.2011.KJA, AU-01-4.7354-2216/10, AU-01-4.KJA.7354-2887/10, AU-01-4.6743.338.2012.PKR, AU-01-4.6743.1904.2014.KJA, i AU-01-4.6743.880.2014.KJA.

³⁷ W przypadku sprawy nr AU-01-4.KGR.7354-369/09 wniesiono sprzeciw do zgłoszenia a następnie (po uchYLENIU sprzeciwu przez Wojewodę Małopolskiego) zgłoszenie zostało przyjęte.

³⁸ Nr sprawy AU-01-4-JŁA.7354-2150/10.

³⁹ Nr sprawy AU-01-4.6743.338.2012.PKR.

Według danych wynikających ze zgłoszeń środowiskowych, przedłożonych następnie Prezydentowi Miasta, na dzień 30.09.2014 r. suma mocy EIRP wynosiła w przypadku ww. SBTK odpowiednio 22.497W i 26.364W.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 13-15, 371-391, tom II str. 11-44, 423-445)

WAIU nie wzywał inwestorów do przedłożenia dokumentów obrazujących zasięg pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych. Z wyjaśnień Dyrektor WAIU wynika, że podejście takie było potwierdzane przez Wojewodę Małopolskiego, który nie kwestionował stosowania przepisów Pb w tym zakresie. Dyrektor wyjaśniła, że dopiero w rozstrzygnięciach Wojewody od 2013 r. zwracano uwagę na analizę, w zgłoszeniach robót budowlanych, zasięgu pól elektromagnetycznych o poziomie wyższym od 0,1 W/m². Poruszono wówczas zagadnienie kumulacji oddziaływań oraz zwrócono uwagę na treść wyroków, wskazujących na konieczność uwzględniania w obszarze oddziaływania obiektu nieruchomości znajdujących się pod polami elektromagnetycznego oddziaływania⁴⁰. Było to również przedmiotem szkolenia, które odbyło się 10.10.2013 r. u Wojewody Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-285)

b) w jednym przypadku (SBTK przy os. Dywizjonu 303 nr 66)⁴¹ inwestor przedłożył wraz ze zgłoszeniem dokumentację branży telekomunikacyjnej, kwalifikację przedsięwzięcia oraz analizę środowiskową, w której uwzględniono montaż anten sektorowych, jednak następnie doprecyzował, że przedmiotem zgłoszenia jest tylko konstrukcja wsporcza pod anteny sektorowe i mikrofalowe. Poinformował, że innych elementów budowanej SBTK nie obejmuje wniosek, bo ich wysokość nie przekracza 3 m.

Wg stanu na 30.09.2014 r., stacja ta obejmowała sześć anten sektorowych o mocach od 2.638W do 2.688,2W. Ich instalacja nie była przedmiotem wniosku o pozwolenie na budowę, ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych. Tym samym, Prezydent Miasta nie badał na etapie przedinwestycyjnym czy istnieją przesłanki nałożenia obowiązku uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę, wynikające z montażu zespołu anten sektorowych. Ocenie Prezydenta nie poddawano też kwestii oddziaływania SBTK na sąsiednie nieruchomości, ani ewentualnego obowiązku uzyskania DŚU.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391, tom II str. 123-157, tom III str. 338-346)

Odnosząc się do kwestii ew. konieczności uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę ww. SBTK, stanowiącej całe zamierzenie inwestycyjne (łącznie z zespołem anten), Dyrektor WAIU wyjaśniła, że organ administracji architektoniczno-budowlanej działa z wniosku inwestora, zatem związany jest rodzajem, zakresem i opisem sposobu wykonania robót zawartym w dostarczonym zgłoszeniu. Przedmiotowe zgłoszenie dotyczyło instalowania urządzeń (konstrukcja wsporcza) o wysokości powyżej 3 m na istniejącym obiekcie budowlanym, a zatem wymagało dokonania zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b Pb).

Odnosząc się do pytania czy Urząd przeprowadził analizę ww. sprawy pod kątem obowiązku uzyskania przez inwestora decyzji lokalizacyjnej dla SBTK jako zamierzenia inwestycyjnego, Dyrektor WAIU wyjaśniła, że analiza zgłoszeń dokonywana jest zgodnie z przesłankami zawartymi w art. 30 Pb, zgodnie z którym brak jest podstaw do żądania, a tym samym do sprawdzania zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami decyzji lokalizacyjnej. Obowiązek przedłożenia takiej decyzji i zbadania zgodności inwestycji z jej warunkami dotyczy zamierzeń wymagających uzyskania pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-285)

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1387/12, wyrok WSA w Krakowie z 18.03.2013 r. sygn. akt II SA/Kr 5/13.

⁴¹ Sprawa nr AU-01-4.KWO.7354-1594/09.

c) w jednym przypadku (SBTK przy ul. Broniewskiego 1)⁴² inwestor załączył do zgłoszenia graficzny rozkład pól elektromagnetycznych o wartościach wyższych niż dopuszczalne, uwzględniający trzy anteny sektorowe o łącznej mocy EIRP 3.566,34W. Zgodnie zaś z danymi wynikającymi ze zgłoszeń środowiskowych, według stanu na 30.09.2014 r., w ww. lokalizacji działało sześć anten sektorowych o łącznej mocy 30.276W (tj. o 748,9% wyższej od ocenianej przez WAIU).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391, tom II str. 314-340)

Modyfikacje polegające na zwiększeniu ilości anten oraz wielkości emisji PEM w ww. przypadku nie były przedmiotem wniosków o pozwolenie na budowę, ani kolejnych zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych. Tym samym, ocenie Prezydenta Miasta, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej, nie poddano kwestii obszaru oddziaływania obiektu o zmienionych parametrach. Prezydentowi Miasta nie przedstawiano również dokumentów niezbędnych dla weryfikacji, czy w związku z osiąganiem przez przedsięwzięcie kolejnych progów określonych w § 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia RM z 9.11.2010 r., ziściły się przesłanki dla konieczności uzyskania DŚU, a w konsekwencji pozwolenia na budowę⁴³.

Odnosząc się do pytania o konfrontowanie parametrów charakterystycznych ww. SBTK, wynikających z dokumentacji załączonej do zgłoszeń zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych (składanych w WAIU) z parametrami faktycznie zainstalowanych urządzeń, ujmowanymi w zgłoszeniach środowiskowych (składanych w WKŚ), Prezydent Miasta wyjaśnił, że rola organu administracji architektoniczno-budowlanej kończy się w chwili przyjęcia zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych lub wniesienia sprzeciwu. Stąd, nie należy do właściwości organu administracji architektoniczno-budowlanej kontrolowanie wykonania przedmiotu zgłoszenia i konfrontowanie parametrów SBTK zawartych w dokumentacji przedkładanej przez operatorów wraz ze zgłoszeniem, z faktycznymi parametrami wybudowanych stacji. Prezydent wskazał też na kompetencje kontrolne PINB oraz brak podstaw prawnych do prowadzenia analizy zgłoszeń środowiskowych w aspekcie przepisów Pb.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 597-600)

PINB w Krakowie przeprowadził, na zlecenie NIK, kontrolę legalności wykonania robót budowlanych dot. ww. SBTK, w wyniku której nie stwierdził działań inwestorów w okolicznościach samowoli budowlanej. Uznał, że inwestorzy legitymowali się skutecznymi zgłoszeniami dokonanymi we właściwym organie, którymi PINB jest związany. PINB wskazał jednocześnie na możliwość montażu samych anten jako urządzeń poniżej trzech metrów, co zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Pb nie wymaga zgłoszenia, a także że kwestia zwiększeń mocy urządzeń nie leży w zakresie właściwości rzeczowej PINB.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 6-15)

2.12. Do 2013 r., w przypadku zgłoszeń zamiaru wykonania robót, polegających na instalowaniu kolejnych anten na istniejących obiektach budowlanych, nie prowadzono analizy kumulowania emisji pól elektromagnetycznych.

Według Dyrektora WAIU, zgłoszenia weryfikowano w celu wykluczenia przesłanki, o której mowa w art. 29 ust. 3 Pb, co znajdowało wyraz w rozstrzygnięciach Wojewody Małopolskiego, który utrzymując lub uchylając decyzje Prezydenta Miasta nie poruszał kwestii braku odniesienia się w zgłoszeniach do zagadnienia kumulowania pól elektromagnetycznych. Dopiero w rozstrzygnięciach z 2013 r. zwrócono uwagę na analizę (w zgłoszeniach robót budowlanych) zasięgu

⁴² Sprawa nr AU-01-4-KGR.7354-369/09.

⁴³ Zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy Prawo budowlane.

występowania pola elektromagnetycznego o poziomie wyższym od 0,1 W/m². Poruszono wówczas zagadnienie uwzględniania kumulacji oddziaływań.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-285)

2.13. Prezydent Miasta w stosunku do siedmiu zgłoszeń (na 10 zbadanych), wniósł sprzeciw wobec zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na budowie bądź rozbudowie SBTk i nałożył na inwestorów (przed przystąpieniem do realizacji robót) obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę w formie decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcia w tym zakresie uzasadniano w szczególności:

a) wykroczeniem poza zakres prac, które mogą być objęte zgłoszeniem - zgłaszane roboty nosiły znamiona przebudowy (trzy sprawy)⁴⁴. Sprzeciw był przedmiotem odwołań do Wojewody Małopolskiego, który w dwóch przypadkach utrzymał w mocy rozstrzygnięcia Prezydenta Miasta, zaś w jednym - sprzeciw uchylił,

b) stwierdzeniem w oparciu o przedłożony przez inwestora graficzny rozkład pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych, iż w otoczeniu SBTk występują miejsca dostępne dla ludności, w których gęstość mocy przekracza poziom dopuszczalny (jedna sprawa)⁴⁵. Sprzeciw nie był przedmiotem odwołania,

c) nieprzedłożeniem przez inwestora opracowania obrazującego rozkład natężeń pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych, pozwalającego odnieść się do standardów jakości środowiska (dwie sprawy z 2014 r.)⁴⁶. W uzasadnieniach decyzji o sprzeciwie wskazano, że usytuowanie projektowanych urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne oraz moc EIRP, każdej z anten sektorowych wskazuje, że zasięg występowania (w płaszczyźnie poziomej) gęstości pola elektromagnetycznego o poziomie oddziaływania wyższym niż dopuszczalny przekroczy teren inwestycji. Podkreślono, że projektowane anteny będą generować oddziaływania mogące znajdować się w miejscach dostępnych dla ludzi, wpływając na możliwość zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, a tym samym projektowana inwestycja może spowodować wprowadzenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. Wskazywano, że właściwa analiza takiego oddziaływania może być przedmiotem badań obszaru oddziaływania, (o którym mowa w art. 3 pkt 20 Pb), które przeprowadzane są jedynie w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Wydane sprzeciw był przedmiotem odwołań do Wojewody Małopolskiego, który utrzymał je w mocy. W wydanych decyzjach Wojewoda podkreślił, że obowiązek uwzględnienia standardów jakości środowiska wynika z art. 5 Pb. W ocenie Wojewody, informacje, obliczenia i analiza rozkładów natężeń pól elektromagnetycznych w otoczeniu projektowanej SBTk powinny uwzględniać m.in.: wyznaczenie sumarycznych (z uwzględnieniem zjawiska superpozycji – kumulacji oddziaływań anten sektorowych) zasięgów pól elektromagnetycznych o poziomie wyższym od dopuszczalnego, które będą stanowiły obszar oddziaływania przedsięwzięcia, skutkujący wyznaczeniem stron postępowania (w przypadku procedury pozwolenia na budowę); wyznaczenie takich zasięgów dla anten radioliniowych; odniesienie się do możliwości kumulacji oddziaływań między antenami sektorowymi a radioliniowymi oraz informację od inwestora, czy w pobliżu projektowanej instalacji nie ma innych SBTk, celem wykluczenia (lub uwzględnienia) kumulacji oddziaływania PEM pochodzących z innych źródeł tj. czy występuje zjawisko superpozycji – sumowania pól elektromagnetycznych,

d) ustaleniami mpzp, który wykluczał lokalizację obiektów usługowych czy usługowo-komercyjnych, których oddziaływanie na środowisko, przekraczające

⁴⁴ Sprawa nr AU-1/54/314/09, nr AU-1/43/275/2011, nr AU-1/54/1103/10.

⁴⁵ Sprawa nr AU-1/54/901/10.

⁴⁶ Sprawa nr AU-1/43/754/2014, nr AU-1/43/389/2014.

poziom dopuszczalny mogłoby sięgać poza teren przeznaczony pod zabudowę komercyjną lub mogłoby spowodować niedopuszczalne obniżenie standardów środowiskowych na terenach sąsiednich przeznaczonych dla innej zabudowy niż komercyjne (jedna sprawa)⁴⁷. Wnosząc sprzeciw, nałożono na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę zgodnie z art. 30 ust. 7 pkt 1 Pb. Sprzeciw był przedmiotem odwołania i został utrzymany w mocy przez Wojewodę Małopolskiego,

e) charakterem robót, polegających na montażu masztu antenowego na przyczepie mobilnej oraz wykonaniu linii zasilającej (jedna sprawa). Uznano, iż nie można ich zakwalifikować, jako wymienionych w art. 29-31 Pb, których realizacja jest zwolniona z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę⁴⁸. Sprzeciw został uchylony przez Wojewodę Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 294-297, 308, 312-313, 327-328, 332, 341-348 i 379-399, tom III str. 47-52 i 54-61)

W jednej ze spraw wymienionych powyżej w pkt c), decyzja Prezydenta Miasta Krakowa nr AU-1/43/754/2014 o sprzeciwie wobec zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych została wydana 31.07.2014 r., zaś 26.11.2014 r. Wojewoda Małopolski utrzymał tę decyzję w mocy. Wcześniej (9.07.2013 r.), w odniesieniu do tej stacji bazowej, Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję nr 47/12 PINB z 14.03.2012 r. nakazującą jej rozbiórkę. Wyrokiem z 10.12.2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił złożoną przez inwestora skargę na decyzję ostateczną w ww. sprawie, a 13.02.2014 r. inwestor wystąpił ze skargą kasacyjną od powyższego wyroku. Według stanu na koniec października 2014 r. skarga ta nie została rozpoznana przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wykonanie decyzji w sprawie rozbiórki ww. SBTk zostało wstrzymane na mocy postanowienia NSA z 8.08.2014 r.⁴⁹

(dowód: akta kontroli, tom II str. 512-521, tom III str. 54-61)

W sprawie wymienionej w pkt e), Wojewoda Małopolski 18.02.2014 r. uchylił decyzję Prezydenta Miasta z 12.12.2013 r. o wniesieniu sprzeciwu w sprawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych określonych jako rozstawienie przyczepy mobilnej służącej do zamontowania masztu stacji bazowej wraz z wykonaniem zasilania. Zarówno z uzasadnienia decyzji wydanej w drugiej instancji, jak również z informacji i wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli NIK od Wojewody Małopolskiego wynika, że organ odwoławczy, kierując się treścią zgłoszenia uznał, że inwestor nie zgłasza zamiaru budowy stacji bazowej, ani wolno stojącego masztu antenowego, lecz zgłasza wyłącznie rozstawienie przyczepy mobilnej, na której określił swój zamiar przyszłego zamontowania stacji bazowej telefonii komórkowej. Tym samym – jak wyjaśnił Wojewoda – w postępowaniu w drugiej instancji orzekano wyłącznie wobec przyczepy, zaś stacja bazowa nie była przedmiotem tego postępowania. Wojewoda poinformował przy tym, że cel rozstawienia przyczepy (montaż masztu), jako zamierzenie przyszłe i jedynie prawdopodobne, nie mogło być przedmiotem analizy. Zdaniem Wojewody, decyzja wydana w drugiej instancji nie uprawniała zatem inwestora do budowy SBTk. Przedmiotem postępowań prowadzonych przez organy obu instancji nie były również anteny sektorowe, wchodzące w skład stacji bazowej, które miały być zainstalowane na maszcie posadowionym na przyczepie, ani stacja bazowa, jako obiekt budowlany stanowiący całość techniczno-użytkową, służący do obsługi sieci telefonii komórkowej.

W dniu 13.06.2014 r., operator przedłożył Prezydentowi Miasta zgłoszenia środowiskowe, dotyczące przedmiotowej lokalizacji, w ramach których wskazano na

⁴⁷ Sprawa nr AU-01-4.6743.880.2014.KJA.

⁴⁸ Sprawa nr AU-1/43/368/2013.

⁴⁹ Postanowienie NSA z 08.08.2014 r. sygn. akt II OSK 1999/14.

instalację sześciu anten sektorowych o łącznej mocy EIRP 35.193 W. Anteny zainstalowano na wysokości 17 m, na maszcie zamontowanym na przyczepie.

Według ustaleń NIK, inwestor nie występował do Prezydenta Miasta o wydanie pozwolenia na budowę, ani nie zgłaszał zamiaru wykonania robót budowlanych polegających na budowie/rozbudowie stacji bazowej w ww. lokalizacji do wskazanych powyżej parametrów. Tym samym, przedsięwzięcie to nie zostało poddane ocenie Prezydenta Miasta zarówno w zakresie posadowienia na przyczepie masztu wraz z antenami sektorowymi, analizy obszaru oddziaływania takiego obiektu na sąsiednie nieruchomości, jak również konieczności uzyskania DŚU⁵⁰.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 350-362, tom II str. 287-298, tom III str. 347-348)

PINB w Krakowie, na zlecenie NIK, przeprowadził kontrolę legalności wykonania robót budowlanych związanych z budową ww. SBTk. W wyniku przeprowadzonych czynności wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie budowy stacji bazowej telefonii komórkowej bez zgody administracji architektoniczno-budowlanej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 6-15)

2.14. W jednym przypadku zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych dotyczyło SBTk zlokalizowanej na budynku mieszkalnym wielorodzinnym (ul. Kluczborska 4). W pozostałych przypadkach wnioski dotyczyły lokalizacji SBTk na budynkach komercyjnych lub szkolnych. We wszystkich przypadkach inwestorzy dołączyli do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę lub do zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391)

2.15. Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu w badanym okresie nie przeprowadziło w jednostkach organizacyjnych UM kontroli w zakresie prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz przyjmowania zgłoszeń wykonania robót budowlanych dotyczących SBTk. Również Zespół Audytu Wewnętrznego nie realizował zadań audytowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 251)

2.16. W badanym okresie w Urzędzie nie odnotowano skarg mieszkańców, dotyczących postępowań w sprawie budowy SBTk i instalacji urządzeń tych stacji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 252-255)

2.17. Odnosząc się do pytania o kwestię przepływu informacji na temat SBTk pomiędzy WAiU, a WKŚ pozwalającego:

- organowi administracji architektoniczno-budowlanej na prowadzenie (w ramach posiadanych kompetencji) kontroli nad przestrzeganiem przepisów Pb i zawiadamiania w uzasadnionych przypadkach organów nadzoru budowlanego,
- organowi ochrony środowiska (w ramach posiadanych kompetencji) na sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz podejmowanie stosownych działań w ramach współdziałania ze służbami ochrony środowiska,

Prezydent Miasta wyjaśnił, że funkcja kontrolna organu architektoniczno-budowlanego ma miejsce na etapie rozpatrywania wniosku inwestora i sprowadza się wyłącznie do badania zgodności przedkładanej przez wnioskodawcę dokumentacji projektowej z ustaleniami mpzp lub decyzji lokalizacyjnej w przypadku

⁵⁰ Por. np. wyrok WSA w Krakowie z 18 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 5/13, wyrok WSA w Krakowie z 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1387/12, czy też wyrok WSA w Gliwicach z 20 marca 2008 r. sygn. akt II SA/GI 348/07. Wszystkie te wyroki zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

braku planu oraz z wymogami ochrony środowiska (w szczególności określonymi w DŚU), zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi oraz kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Kontrola legalności wykonania obiektu budowlanego oraz zgodności z przepisami Pb została zastrzeżona wyłącznie dla organów nadzoru budowlanego, zaś organ architektoniczno-budowlany działa na podstawie przepisów prawa i nie może wkraczać w ustawowe kompetencje innych organów. Dotychczasowe rozwiązania organizacyjne w zakresie przepływu informacji pomiędzy WKŚ a WAiU są dostosowane do obowiązujących przepisów środowiskowych, które nie dają podstawy do prowadzenia rejestrów zgłoszeń SBTk pod kątem posiadanych pozwoleń na budowę lub dokonanych zgłoszeń, czy też podejmowania działań kontrolnych dotyczących legalności zrealizowanych inwestycji. SBTk podlegają obowiązkowi zgłoszenia organowi ochrony środowiska, lecz przepisy Poś nie wymagają od zgłaszającego, przedłożenia dokumentów świadczących o zgodności instalacji z przepisami Pb. Nie wymagają również badania zgodności lokalizacji instalacji z decyzją lokalizacyjną. Badanie zgodności w powyższym zakresie wykracza, w myśl przepisów Poś, poza postępowanie w sprawie przyjęcia zgłoszenia instalacji. Zgłoszenia te, co do zasady, nie zawierają danych nasuwających uzasadnione podejrzenie przekroczenia lub ominięcia przepisów Pb lub przepisów upizp. W przypadku postępowań w sprawie wydania DŚU oraz w przypadku opiniowania instalacji z punktu widzenia konieczności uzyskania takiej decyzji nie ujawniły się okoliczności, które uzasadniałyby podjęcie szczególnych, zintensyfikowanych działań celem poprawy przepływu informacji pomiędzy wydziałami Urzędu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 344-349)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kwalifikowanie SBTk jako przedsięwzięć podlegających procedurze zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych uregulowanej w art. 29 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Pb, podczas gdy wiązały się one z wykonywaniem robót budowlanych, o których mowa w art. 28 Pb, a więc wymagających decyzji o pozwoleniu na budowę. Spośród zbadanych ośmiu spraw, trzy zgłoszenia budowy SBTk zostały przyjęte przez Urząd, zaś co do pozostałych wniesiono sprzeciw i nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, opierając się jednak na innych przesłankach.

W ocenie NIK, stacje bazowe telefonii komórkowej nie mieszczą się w pojęciu urządzenia budowlanego, zdefiniowanego w art. 3 pkt 9 Pb, przede wszystkim z uwagi na brak ich funkcjonalnego związku z obiektem budowlanym. Są one natomiast urządzeniami technicznymi służącymi innym celom, a tym samym stanowią odrębne obiekty budowlane⁵¹. Wprawdzie ustawodawca nie wymienia SBTk w katalogu obiektów budowlanych wskazanych w art. 3 pkt 3 Pb, to katalog ten nie jest katalogiem zamkniętym i obejmuje również całości techniczno-użytkowe, jaką jest stacja bazowa. Mając powyższe na uwadze, NIK podziela wyraźnie zarysowane stanowisko w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, zgodnie z którym SBTk wraz z realizacją masztów i montażem anten wykracza poza pojęcie „instalacji na obiektach urządzeń budowlanych” i niezależnie od tego czy jest wykonana na budynku lub jako wolno stojące urządzenie wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu

⁵¹ Por. wyrok NSA z dnia 25.11.2008 r. sygn. akt II OSK 1458/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.01.2014 r. sygn. akt II SA/Wr 756/13, wyrok NSA z dnia 27.09.2012 r. sygn. akt II OSK 1013/11. Wszystkie te wyroki zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

na budowę. Podkreślenia wymaga ponadto, iż przypadki wymienione w art. 29 Pb są wyjątkami od zasady wyrażonej w art. 28 tej ustawy, zgodnie z którą wykonanie robót budowlanych wymaga pozwolenia na budowę. W systemie prawa wyjątki od zasady, z uwagi na swój charakter, nie mogą być zaś interpretowane rozszerzająco. Stąd, przepis art. 29 ust. 2 pkt 15 Pb, odnoszący się do instalowania urządzeń na budynku nie może znaleźć zastosowania do zwolnienia od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę całości stacji. Dostrzegając odmienny pogląd, jaki pojawił się wcześniej w orzecznictwie, NIK zauważa jednak, że przedmiotowa wykładnia przepisów Pb znajduje oparcie w ugruntowanym już poglądzie sądów administracyjnych, zachowującym aktualność również w stanie prawnym po nowelizacji art. 29 ust. 2 pkt 15 Pb⁵².

Ustalając przyczyny przedmiotowej nieprawidłowości NIK uwzględnia wyjaśnienia Prezydenta Miasta, wskazujące na niejednorodną wykładnię art. 29 ust. 2 pkt 15 Pb, stanowiącą barierę w wykonywaniu zadań właściwych dla organu administracji architektoniczno-budowlanej w załatwianiu spraw związanych z lokalizowaniem SBTk. Prezydent Miasta wskazał, że o ile we wcześniejszych orzeczeniach prezentowane było stanowisko, iż wykonanie masztu wraz z montażem anten oznacza instalowanie urządzenia na obiekcie budowlanym⁵³, o tyle późniejsze orzecznictwo z 2013 r. wykazuje się daleko idącym rygoryzmem w tym zakresie, kwalifikując roboty budowlane polegające na wykonaniu masztu z antenami jako budowę obiektu budowlanego, na który jest wymagane pozwolenie na budowę. Zdaniem Prezydenta, dochodzi zatem do sytuacji, gdy z jednej strony następuje liberalizacja przepisów prawa, czego przykładem jest ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵⁴, która zmieniła art. 29 ust. 2 pkt 15 Pb, z drugiej zaś strony tendencja w orzecznictwie sądów administracyjnych przejawiająca się rygorystyczną interpretacją obowiązujących przepisów prawa, co niewątpliwie nie ułatwia organom architektoniczno-budowlanym, wydawania właściwych rozstrzygnięć. Zdaniem Prezydenta, rozwiązaniem w tej sytuacji wydaje się być jedynie precyzyjny i jednoznaczny przepis Pb w powyższym zakresie, którego brak na dzień dzisiejszy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 344-349)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Prezydent Miasta prawidłowo wykonywał zadania w obszarze wydawania pozwoleń na budowę. Rzetelnie analizowano wnioski inwestorów pod kątem spełniania wymogów określonych w Pb, zaś zapadłe rozstrzygnięcia w tym zakresie odpowiadały przepisom tej ustawy. W toku prowadzonych postępowań właściwie ustalano strony postępowania, opierając się na graficznym rozkładzie pól elektromagnetycznych o wartościach ponadnormatywnych. W przypadku zaś uproszczonej procedury zgłoszeniowej, dopuszczano możliwość budowy SBTk na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, co w ocenie NIK, nie znajdowało oparcia w przepisach Pb. Za przyczynę tej nieprawidłowości NIK uznaje jednak niejednorodną w badanym okresie wykładnię przepisów Pb, dokonywaną zarówno przez organy administracji publicznej, jak i przez sądy administracyjne. Zarówno przy formułowaniu oceny, jak i ustaleniu przyczyn powstania stwierdzonej nieprawidłowości, NIK uwzględnia, że mimo dopuszczenia przez Urząd budowy SBTk w oparciu o procedurę zgłoszeniową, od 2013 r. konsekwentnie wymagano od inwestorów przedłożenia graficznego rozkładu pól elektromagnetycznych

⁵² Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23.07.2014 r. sygn. akt II SA/Gd 329/14 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 05.08.2014 r. sygn. akt II SA/Wr 396/14. Wyroki te zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁵³ Wyrok NSA z 17.04.2009 r. sygn. akt II OSK 548/08, wyrok WSA w Gliwicach z 20.11.2009 r. sygn. akt II SA/GI 572/09. Wyroki te zostały opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁵⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 675, ze zm.

o wartościach ponadnormatywnych, co służyło stwierdzeniu ewentualnej konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, a wynikało z dostosowania się do linii orzekania w drugiej instancji przez Wojewodę Małopolskiego. NIK zauważyła jednak, że skrupulatne analizy w tym zakresie, przeprowadzane zarówno w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jak i w toku procedury zgłoszeniowej, dotyczyły parametrów SBTk zadeklarowanych na tym etapie przez inwestora. Nie były zaś ponawiane po istotnym zwiększeniu w późniejszym okresie mocy EIRP anten sektorowych stacji (nawet o kilkaset procent), powodującym poszerzanie się zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Brakowało więc kolejnych analiz w zakresie możliwości korzystania z prawa własności przez właścicieli nieruchomości będących w zasięgu oddziaływania SBTk o zwiększonym zakresie oddziaływania. Stosując przepisy Pb w obecnym brzmieniu, inwestorzy nie inicjowali bowiem kolejnych postępowań przed organem administracji architektoniczno-budowlanej. W ramach przedkładanych, kolejnych zgłoszeń środowiskowych podawali oni zwiększone parametry charakterystyczne anten, bądź zwiększenie liczby anten oraz deklarowali, że przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania DŚU. Oddziaływanie SBTk na sąsiednie nieruchomości, w rozumieniu art. 3 pkt 20 Pb, nie było zaś w ogóle badane w sytuacjach, gdy anteny były instalowane jako urządzenia o wysokości nieprzekraczającej trzech metrów, z uwagi na traktowanie ich – w myśl art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b) Pb - przez inwestorów, organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz organ nadzoru budowlanego, jako niewymagających, ani zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, ani pozwolenia na budowę. W ocenie NIK, uniemożliwiało to Prezydentowi Miasta skuteczne wykonywanie zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej, polegających w tym przypadku na analizie, w ramach postępowania administracyjnego, czy dane zamierzenie budowlane nie wpłynie w niedopuszczalny sposób na możliwość przyszłego zagospodarowania terenów sąsiednich, a tym samym nie spowoduje nadmiernego ograniczenia praw do tych nieruchomości, za sprawą promieniowania w miejscach dostępnych dla ludzi.

3. Przestrzeganie przez organy Miasta Krakowa przepisów prawa, procedur i wymagań ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTk

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie od 1.01.2011 r. do 9.07.2014 r. przyjęto: 697 zgłoszeń środowiskowych dot. SBTk, 713 informacji o zmianie danych oraz 62 wnioski o zakończeniu eksploatacji SBTk. Zgłoszone zmiany dotyczyły w szczególności: zmian równoważnych mocy promieniowanych izotropowo, częstotliwości, wysokości środków elektrycznych anten, zakresów azymutów i kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-27)

W ww. okresie wydano (na pisemne wnioski operatorów) dwie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach: WS-04.RJ.7627-136/09 (12.04.2010 r.) dot. rozbudowy SBTk przy ul. Ładnej 27, oraz WS-04.RJ.7627-23/10 (20.06.2011 r.) dot. rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44. W obu przypadkach przeprowadzono postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, w tym zobowiązano wnioskodawców do przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Postępowania te zostały wszczęte 12.05.2009 r. (ul. Ładna 27) i 20.04.2010 r. (ul. Dietla 44), tj. w okresie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań

związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁵⁵, uchylonego z dniem 15.11.2010 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32 i 141-156)

3.2. Kwalifikacji przedsięwzięcia dot. rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 na mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko dokonano po zasięgnięciu opinii Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PWIS) oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie (RDOŚ). Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stwierdził Prezydent Miasta w drodze postanowienia z 29.07.2010 r. określając jednocześnie zakres raportu w tej sprawie. W przypadku rozbudowy SBTk przy ul. Ładnej 27 operator od razu do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej załączył raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

3.3. W toku prowadzonych postępowań o wydanie DŚU dla przedmiotowych przedsięwzięć, zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁶ (dalej „uiooś”), uzyskano pozytywną opinię PWIS oraz RDOŚ. W treści decyzji uwzględniono warunki określone przez PWIS i RDOŚ.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32 i 141-156)

3.4. W przypadku rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 wnioskodawca do wniosku o wydanie DŚU załączył kartę informacyjną przedsięwzięcia, która zawierała informacje określone w art. 3 ust. 1 pkt 5 uiooś. W przypadku rozbudowy SBTk przy ul. Ładnej 27, wnioskodawca do wniosku o wydanie decyzji nie załączył karty informacyjnej, lecz od razu raport o jego oddziaływaniu na środowisko.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-42)

3.5. W DŚU stwierdzano, że „należy dotrzymywać parametrów technicznych stacji bazowej wyszczególnionych w załącznikach do decyzji, dotyczących ilości anten, wysokości ich zawieszenia, pochylenia, mocy doprowadzonej do anten oraz częstotliwości pracy anten”. W załącznikach do decyzji określano m.in. parametry pracy anten sektorowych w tym: typy anten, pasma, azymuty, wysokość zawieszenia anten, tilt wypadkowy, moc doprowadzoną do anten, izotropową moc promieniowania, maksymalny zasięg występowania obszarów o gęstości mocy PEM > 0,1 W/m², minimalną wysokość występowania i gęstości mocy PEM, minimalną wysokość występowania obszarów o gęstości mocy PEM > 0,1 W/m², numery działek, nad którymi występuje obszar o gęstości mocy PEM > 0,1 W/m². Dodatkowo nakładano na operatorów m.in. obowiązek przeprowadzenia pomiarów kontrolnych rzeczywistego rozkładu pól promieniowania elektromagnetycznego w otoczeniu stacji zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r.

W obu przypadkach, w których wydano DŚU planowanej rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 i Ładnej 27, operatorzy (do 30.06.2014 r.) nie złożyli w Urzędzie wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32 i 141-156)

3.6. W ramach oceny oddziaływania na środowisko rozbudowywanych SBTk przy ul. Ładnej 27 i ul. Dietla 44 w WKŚ analizowano i oceniano, m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia m.in. na: środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki oraz wymagany zakres monitoringu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

⁵⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.

3.7. W przypadku obu decyzji Urząd wzywał wnioskodawców o poprawienie przedłożonych raportów o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko. W przypadku raportu dot. rozbudowy SBTk przy ul. Ładnej 27 (który załączono do wniosku o wydanie DŚU z 13.03.2009 r.), powodem wezwania były: uwagi PWIS w Krakowie, który stwierdził, że „raport zawiera odwołania do nieaktualnych przepisów prawnych, co pociąga za sobą błędną podstawę klasyfikacji przedsięwzięcia”, oraz uwagi UM, które dotyczyły m.in. uaktualnienia podstaw prawnych przytoczonych w raporcie, uściślenia niektórych zapisów oraz dołączenia poświadczanej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic obszaru, na którym jest konieczne utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania zgodnie z art. 66 ust. 4 uiooś. Wnioskodawca uzupełnił i przedłożył w Urzędzie ostateczną wersję raportu 1.07.2009 r.

W przypadku raportu dot. rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 (który wnioskodawca przedłożył w Urzędzie 26.08.2010 r.) Prezydent Miasta wydał trzy postanowienia nakładające na operatora obowiązek uzupełnienia kolejnych wersji przedkładanego raportu (m.in. podania mocy doprowadzonych do poszczególnych anten, podania wartości tiltów i pasm pracy anten, szczegółowego opisu przedsięwzięcia, doprecyzowania czy zasięgi ponadnormatywnych pól pochodzących od anten znajdują się 2 m nad powierzchnią dachu itd.). Wnioskodawca uzupełnił i przedłożył w Urzędzie ostateczną wersję raportu 17.12.2010 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32 i 43-140)

3.8. W toku prowadzonych postępowań o wydanie przedmiotowych dwóch DŚU Urząd zgodnie z art. 10 § 1 oraz art. 73 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁷ (dalej „Kpa”) zapewnił stronom możliwość zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie oraz zgłoszonych żądań. Wypełniono również obowiązek wynikający z art. 79 ust. 1 uiooś, tj. przed wydaniem każdej decyzji środowiskowej zapewniono mieszkańcom dzielnicy, której wniosek dotyczył możliwość udziału w postępowaniu. Na każdym etapie prowadzenia sprawy informowano radę dzielnicy o przysługującym mieszkańcom prawie zapoznania się z aktami oraz o możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zobowiązywano również radę danej dzielnicy do wywieszenia wydanych przez Prezydenta Miasta zawiadomień i obwieszczeń w swojej siedzibie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

3.9. Od wydanych przez Prezydenta Miasta dwóch decyzji środowiskowych dla przedsięwzięć dotyczących rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 i przy ul. Ładnej 27, nie wniesiono odwołań do SKO.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

3.10. Określone w DŚU wymagania dotyczące rozbudowywanych SBTk, były zgodne z zakresem działań przewidzianym w raportach środowiskowych przedłożonych przez operatorów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 141-156 i 43-140)

3.11. Zgodnie z art. 85 ust. 3 uiooś Prezydent Miasta podawał do publicznej wiadomości informację o wydanych DŚU dot. przedmiotowych SBTk i o możliwości zapoznania się z ich treścią oraz z dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniem dokonanym z RDOŚ oraz z opinią PWIS poprzez zawiadomienia i obwieszczenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

3.12. Uzasadnienia DŚU dotyczące przedmiotowych SBTk zawierały informacje określone w art. 85 ust. 2 uiooś.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 141-156)

⁵⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.

3.13. Decyzje środowiskowe dotyczące rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44 i Ładnej 27 zostały wydane w terminach określonych w art. 35 § 3 Kpa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-32)

3.14. Jak stwierdzono w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia, na terenie Miasta Krakowa nie zostały utworzone obszary ograniczonego użytkowania związane z SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-27)

3.15. Operator (inwestor rozbudowy SBTk przy ul. Dietla 44) dokonał 4.07.2013 r. zgłoszenia środowiskowego do WKŚ, natomiast inwestor rozbudowy SBTk przy ul. Ładnej 27 do 15.09.2014 r. nie dokonał takiego zgłoszenia. Do zgłoszenia dołączono m.in. wyniki pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych, wykonanych przez laboratorium posiadające Certyfikat Laboratorium Badawczego wydane przez Polskie Centrum Akredytacji (dalej „PCA”).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 157-163)

3.16. Kontrolą objęto zgłoszenia środowiskowe, przedłożone Prezydentowi Miasta w latach 2011-2014 w odniesieniu do 15 SBTk⁵⁸. Zgłoszenia zawierały informacje określone w art. 152 ust. 2 Poś oraz w załączniku Nr 2 (pkt 2) rozporządzenia MŚ z 2.07.2010 r. W zgłoszeniach podawano m.in. wielkość i rodzaj emisji PEM, opis stosowanych metod ograniczania tej emisji, moce EIRP poszczególnych anten instalacji. Do zgłoszeń środowiskowych operatorzy dołączali sprawozdania z pomiarów dokonanych przez akredytowane laboratoria. Sprawozdania stanowiły podstawę do prowadzonej w WKŚ oceny dotrzymania standardów jakości środowiska, tj. dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, określonych rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 568-572, tom II str. 1-614)

W dwóch przypadkach⁵⁹, operator nie dołączył sprawozdań pomiarowych do „zmian danych w zakresie nazwy instalacji oraz wielkości i rodzaju emisji”, które zakwalifikował jako nieistotne. W obu tych przypadkach nastąpiło zwiększenie sumy mocy EIRP anten – w jednym z 18.702W do 22.497W, zaś w drugim z 13.548W do 25.428W. Operator zadeklarował, że przedsięwzięcie nadal nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 43-44, tom III str. 336-337)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że po wprowadzeniu zmian do Poś (ustawą z dnia 11 lipca 2014 r.⁶⁰) problem odmowy przedkładania wyników pomiarów przy zgłaszaniu zmian warunków pracy instalacji nie będzie już występował. Aktualne brzmienie art. 152 ust. 6 pkt 1c i pkt 2 Poś zobowiązuje prowadzącego instalację, w przypadku zmiany warunków jej pracy, do przedłożenia informacji takich samych jak dla zgłoszenia, a w sytuacji zmian istotnych zobowiązuje operatora do ponownego zgłoszenia instalacji. Dla dokonanych wcześniej zgłoszeń zmian w instalacji, do których operator nie przedłożył wyników pomiarów, ocenę wpływu instalacji na stan jakości środowiska pozostawia się WIOŚ – organowi kompetentnemu i uprawnionemu do takiej oceny, który dysponuje pomiarami dokonanymi w związku z art. 122a Poś.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 568-572)

Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że w Wydziale prowadzona jest analiza kompletności i poprawności danych wymaganych w zgłoszeniu, w tym ich zgodności z informacjami zawartymi w dołączanym do niego sprawozdaniu z pomiarów,

⁵⁸ W tym siedem SBTk, o których mowa w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia (tj. przy ul. Cechowej 57, ul. Wielopole 1, os. Dywizjonu 303 nr 66, os. Zgody 18, os. Albertyńskie 36, ul. Malborska 40 i os. Bohaterów Września 13); siedem SBTk, o których mowa w pkt 2.10 niniejszego wystąpienia (tj. przy ul. Okrag, ul. Dywizjonu 303 nr 66, ul. Królewskiej 65a, ul. Broniewskiego 1, ul. Tynieckiej 167a, ul. Kluczborskiej 4 i ul. Zakopiańskiej 291) oraz SBTk przy ul. Krowoderskich Zuchów 7.

⁵⁹ Sprawa WS-08.6222.2.260.2014 (ul. Królewska 65a), pismo z 16.10.2013 r. (os. Zgody 18).

⁶⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1101.

a także analiza ich wyników w odniesieniu do wymaganych standardów. Dokonywana jest weryfikacja pod kątem podpisu zgłoszenia przez upoważnione osoby i wniesienia opłat skarbowych. Na stronie internetowej PCA sprawdzana jest ważność posiadanego przez firmę pomiarową certyfikatu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 269-273)

W analizowanym okresie Prezydent Miasta nie wyrażał sprzeciwu, o którym mowa w art. 152 ust. 4 i 4a Poś. Według Dyrektora WKŚ „żadna ze zgłoszonych w tym okresie Prezydentowi Miasta SBTk nie wykazała przekroczeń standardów, jakości środowiska poza terenem obiektu”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-27)

3.17. Analiza sprawozdań z pomiarów pól elektromagnetycznych w otoczeniu 15 stacji bazowych telefonii komórkowej wykazała, że:

a) w jednym przypadku⁶¹, załączone do formularza aktualizacji z 31.10.2013 r. sprawozdanie wykazywało przekroczenie dopuszczalnej wartości natężenia PEM dla miejsca dostępnego dla ludności, określonej w zał. Nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Na balkonie mieszkania jednego z okolicznych budynków natężenie pól elektromagnetycznych wyniosło 0,48 W/m², zaś wartość dopuszczalna wynosiła 0,1 W/m². Prezydent Miasta nie wystąpił ze sprzeciwem w trybie art. 152 ust. 4 Poś. W „poprawce do sprawozdania” z 17.02.2014 r., przekazanej Urzędowi w trakcie kontroli NIK, wartość 0,48 W/m² została poprawiona na 0,048 W/m².

(dowód: akta kontroli, tom II str. 349-364, tom III str. 18-35)

b) według 27 sprawozdań pomiary nie były dokonywane w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. W niektórych przypadkach brak było jakichkolwiek punktów pomiarowych w okolicznych budynkach (16 sprawozdań)⁶², zaś w innych punkty wyznaczano jedynie w okolicy wybranych azymutów (11 sprawozdań)⁶³.

Zgodnie z ust. 13 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., pomiary poziomów pól należy przeprowadzać w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. W ust. 14 określono zaś sposób dokonywania tych pomiarów w budynkach znajdujących się w otoczeniu obiektów i urządzeń, w tym m.in. w środku pomieszczenia, w płaszczyźnie otworów okiennych znajdujących się od strony źródła pól elektromagnetycznych.

c) w trzech przypadkach nie dokonano pomiarów w miejscach, w których poprzednio stwierdzono występowanie pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych (0,1 W/m² lub 7 V/m). Dotyczyło to SBTk zlokalizowanych przy:

- ul. Cechowej 57. Według sprawozdań z badań, załączonych do zgłoszeń modyfikacji instalacji z 29.08.2013 r. i 15.11.2013 r., natężenie pól na balkonie jednego z mieszkań wyniosło odpowiednio 6,29 V/m i 6,56 V/m, zaś na środku pokoju odpowiednio 2,02 V/m i 4,32 V/m. Ponadto w drugim z ww. sprawozdań, na dwóch posesjach uzyskano wyniki - 4,52 V/m i 4,35 V/m. Podano przy tym, że oszacowana niepewność standardowa przeprowadzonych pomiarów wynosi

⁶¹ Sprawozdanie z badań nr CLBSP/1199/06/a/13/S z 25.10.2013 r. (ul. Bohaterów Września 13).

⁶² Ul. Królewska 65a (sprawozdanie z 22.07.2013 r.), os. Dywizjonu 303 66 (SBTK z pkt 2.1 wystąpienia) (sprawozdanie z 01.04.2009 r., z 30.05.2011 r., z 05.12.2011 r., z 28.03.2014 r.), os. Dywizjonu 303 66 (SBTK z pkt 2.2 wystąpienia) (sprawozdanie z 30.09.2009 r. i 25.09.2013 r.), ul. Zakopiańska 291 (sprawozdanie z 20.08.2009 r.), ul. Okrag (sprawozdanie z 09.07.2014 r.), ul. Wielopole 1 (sprawozdanie z 09.07.2014 r.), ul. Broniewskiego 1 (sprawozdanie z 29.01.2010 r.), Os. Bohaterów Września 13 (sprawozdanie z 24.09.2012 r., z 03.10.2013 r.), os. Albertyńskie 36 (sprawozdanie z 20.08.2008 r.), ul. Tyniecka 167a (sprawozdanie z 28.05.2013 r.), ul. Kluczborska 4 (25.08.2009 r.).

⁶³ Os. Zgody 18 (sprawozdanie z 12.01.2011 r.), ul. Królewska 65a (sprawozdanie z 02.08.2011 r.), os. Dywizjonu 303 66 (SBTK z pkt 2.1 wystąpienia) (sprawozdanie z 05.09.2013 r.), ul. Malborska 40 (sprawozdanie z 01.12.2009 r.), ul. Kluczborska 4 (sprawozdanie z 19.08.2011 r., z 07.12.2011 r., z 10.08.2012 r., z 05.03.2013 r.), ul. Krowoderskich Zuchów 7 (sprawozdanie z 22.06.2011 r.).

11,16%. W sprawozdaniu, dołączonym do zgłoszenia modyfikacji instalacji z 24.02.2014 r., nie przeprowadzono pomiarów w żadnym z ww. punktów. Podano w szczególności, że nieobecni byli lokatorzy ww. lokalu mieszkalnego,

- ul. Królewskiej 65a. Według sprawozdania z badań, załączonego do zgłoszenia środowiskowego z 28.06.2011 r. (uzupełnionego 25.08.2011 r.), w jednym z punktów (okno klatki schodowej) natężenie pól elektromagnetycznych wyniosło 5,5 V/m. W kolejnym sprawozdaniu z pomiarów (z 22.07.2013 r.) brak było wyników pomiarów w okolicznych budynkach. W piśmie z 3.03.2014 r. operator poinformował zaś o nieistotnej zmianie w zakresie wielkości i rodzaju emisji, polegającej m.in. na wzroście mocy EIRP, nie załączając sprawozdania pomiarowego. Podał, iż zostanie ono przekazane właściwym inspektorom, zgodnie z art. 122a Poś,
- os. Bohaterów Września 13. Według sprawozdania z badań, załączonego do zgłoszenia z 26.04.2011 r., w jednym z mieszkań w okolicznym budynku natężenie pól wyniosło 5,62 V/m. W kolejnych sprawozdaniach przedkładanych w Urzędzie (26.10.2012 r., 8.10.2013 r.) brak było wyników badań z tego punktu (wskazywano na nieobecność mieszkańców).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 11-44, 341-364, 446-507)

Zgodnie z ust. 5 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., pomiary przeprowadza się w szczególności w tych miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie pól o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych.

3.18. W 2011 r., w dwóch przypadkach Kierownik Referatu w WKŚ, działając na podstawie art. 64 § 2 Kpa wzywał operatorów do usunięcia braków we wnioskach w sprawie zgłoszenia instalacji SBTk. Braki dotyczyły m.in. niepotwierdzenia wykonania pomiarów w warunkach najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, tj. przy najbardziej niekorzystnych kątach pochylenia osi głównych wiązek promieniowania poszczególnych anten⁶⁴ oraz braku pomiarów w dodatkowych pionach pomiarowych w pomieszczeniach budynków⁶⁵.

W odpowiedzi na wezwania operator wskazywał m.in., że:

- art. 64 § 2 K.p.a. nie ma zastosowania w przypadku instalacji objętej obowiązkiem zgłoszenia w okresie, gdy jest już ona eksploatowana. Wskazał również, iż nawet gdy postępowanie wszczęło niekompletne podanie, to nie może ono pozostać bez rozpoznania, gdyż w takiej sytuacji milczenie organu jest jednoznaczne z brakiem sprzeciwu wobec możliwości użytkowania określonej instalacji. Operator podniósł również, że ustawodawca w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pole elektromagnetyczne, nie obowiązuje zgłaszającego do przedstawienia sprawozdania z pomiarów, a jedynie wyników pomiarów. Wskazał, że przedstawienie całego sprawozdania, a nie jedynie wyników pomiarów, nie upoważnia organu do żądania jakichkolwiek uzupełnień sprawozdania z pomiarów, poza podaniem ich wyników⁶⁶,

- sprawozdanie z badań, zawierające wyniki pomiarów przekazano WIOŚ oraz PWIS i oba te organy nie miały jakichkolwiek zastrzeżeń, co do jego treści⁶⁷.

W odpowiedzi na wezwanie nie odniesiono się do kwestii braków dodatkowych pionów pomiarowych w pomieszczeniach budynków.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 56-61, 375-390)

⁶⁴ Wezwanie z 11.02.2011 r. nr WS-08.6222.2.1.2011.BS (os. Dywizjonu 303 66).

⁶⁵ Wezwanie z 15.02.2011 r. nr WS-08.6222.2.1.2011.BS (os. Albertyńskie 36).

⁶⁶ Pismo z 22.02.2011 r. nr WS-08.6222.2.1.2011.BS (os. Dywizjonu 303 66), pismo z 25.02.2011 r. nr WS-08.6222.2.1.2011.BS (os. Albertyńskie 36).

⁶⁷ Pismo z 25.02.2011 r. nr WS-08.6222.2.1.2011.BS (os. Albertyńskie 36).

Odnosząc się do pytania o przyczyny zaprzestania zwracania się w późniejszym okresie (po 2011 r.) do operatorów o przedstawienie sprawozdań spełniających podstawowe wymogi wykonywania pomiarów określone w rozporządzeniu, Dyrektor WKŚ wskazała, że Wydział nie otrzymywał od WIOŚ ani PWIS żadnych sygnałów o zastrzeżeniach do pomiarów. Ich wyniki wykazywały dotrzymanie standardów jakości środowiska. Wg Dyrektora WKŚ, zgłoszenie nie zawiera informacji pozwalających na ocenę prawidłowości doboru punktów pomiarowych i stwierdzenie, czy w obszarze oddziaływania SBTk usytuowane są balkony, tarasy. Wskazane przypadki z 2011 r., w których Wydział wystąpił o pomiary w dodatkowych pionach pomiarowych, są z okresu wdrażania procedury przyjmowania zgłoszeń. Po weryfikacji stanowiska WKŚ, kierowano się przekonaniem, że podstawowym elementem ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi są pomiary i potencjał WIOŚ.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 568-572)

3.19. Z analizowanych zgłoszeń środowiskowych objętych kontrolą wynika, że moc emisyjna anten sektorowych ulegała systematycznemu zwiększaniu i wzrosła o 553,5% (os. Albertyńskie 36)⁶⁸, o 135% (os. Bohaterów Września 13)⁶⁹, o 190,9% (ul. Broniewskiego 1)⁷⁰, o 174,6% (ul. Cechowa 57)⁷¹, o 271,8% (os. Dywizjonu 303 66)⁷², o 242,4% (os. Dywizjonu 303 nr 66)⁷³, o 87,6% (ul. Królewska 65a)⁷⁴, o 87,7% (os. Zgody 18)⁷⁵, o 49,7% (ul. Kluczborska 4)⁷⁶ i o 278,3% (ul. Zakopiańska 291)⁷⁷.

Operatorzy każdorazowo deklarowali, że miejsca dostępne dla ludności nie znajdują się w odległości od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania, określonej w rozporządzeniu RM z 9.11.2010 r. Nie podawano przy tym odległości przyjętej do analizy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-614, tom III str. 349-360)

Odnosząc się do pytania o dokonywanie w WKŚ analiz w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w sytuacji sukcesywnego zwiększania mocy anten sektorowych, Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że zgodnie z zał. nr 2 pkt 6 rozporządzenia MŚ z 2.07.2010 r., operatorzy SBTk dokonują kwalifikacji instalacji jako przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko, poprzez podanie informacji, czy miejsca dostępne dla ludności znajdują się w określonej odległości od środków elektrycznych poszczególnych anten, w osi ich głównych wiązek promieniowania. Żadne z ww. przedsięwzięć nie zostało zakwalifikowane jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko (zarówno pierwotne zgłoszenia, jak i kolejno wprowadzane zmiany).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 269-273)

Wyjaśniając kwestię weryfikacji rzetelności dokonywanych przez operatorów kwalifikacji środowiskowych, w sytuacji braku w zgłoszeniach środowiskowych informacji o odległości jaką uwzględniono do analizy, Dyrektor WKŚ wyjaśniła ponadto, że zgłaszający instalację nie ma obowiązku przedłożenia analizy dokumentującej poprawność dokonanych ustaleń, zaś zawarte w zgłoszeniu informacje są niewystarczające do przeprowadzenia kwalifikacji w sposób

⁶⁸ Zgłoszenie z 23.01.2011 r. (suma EIRP 2.823W), zgłoszenie z 29.07.2013 r. (suma EIRP 18.447W).

⁶⁹ Zgłoszenie z 26.04.2011 r. (suma EIRP 9.057W), zgłoszenie z 31.10.2013 r. (suma EIRP 21.283W).

⁷⁰ Zgłoszenie z 08.04.2011 r. (suma EIRP 10.408W), zgłoszenie z 25.10.2013 r. (suma EIRP 30.276W).

⁷¹ Zgłoszenie z 06.04.2012 r. (suma EIRP 5.334W), zgłoszenie z 24.02.2014 r. (suma EIRP 14.649W).

⁷² Zgłoszenie z 02.06.2011 r. (suma EIRP 10.470W), zgłoszenie z 08.04.2014 r. (suma EIRP 22.607W). SBTk, o której mowa w pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

⁷³ Zgłoszenie z 11.03.2011 r. (suma EIRP 4.674W), zgłoszenie z 07.10.2013 r. (suma EIRP 16.006W). SBTk, o której mowa w pkt 2.10 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁴ Zgłoszenie z 04.07.2011 r. (suma EIRP 11.994W), zgłoszenie z 03.03.2014 r. (suma EIRP 22.497W).

⁷⁵ Zgłoszenie z 27.05.2011 r. (suma EIRP 13.548W), zgłoszenie z 21.10.2013 r. (suma EIRP 25.428W).

⁷⁶ Zgłoszenie z 08.04.2011 r. (suma EIRP 10.755W), zgłoszenie z 15.03.2013 r. (suma EIRP 16.105W).

⁷⁷ Zgłoszenie z 08.04.2011 r. (suma EIRP 5.805W), zgłoszenie z 23.06.2014 r. (suma EIRP 21.960W).

precyzyjny. Dyrektor wskazała, że prowadzona jest analiza w uproszczonym zakresie na podstawie danych ze zgłoszenia i map załączonych do sprawozdania pomiarowego. Dodała, iż dotychczasowe analizy WKŚ nie dawały podstaw do kwestionowania oświadczeń operatorów w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia, niemniej jednak uproszczony zakres analizy nie może stanowić potwierdzenia ich rzetelności. Zdaniem Dyrektora, jej potwierdzeniem mogłaby być dokumentacja obrazująca rozchodzenie się wiązki promieniowania w przestrzeni, w tym przekrój poprzeczny i podłużny wiązki, odniesiony do ukształtowania terenu oraz lokalizacji i wysokości zabudowy. Obowiązek jej przedkładania przewidziany był w projekcie rozporządzenia MŚ w sprawie wymagań dotyczących zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne z dnia 1 grudnia 2009 r. Załącznik nr 1 do projektu tego rozporządzenia zawierał w ust. 2 pkt 8 zobowiązanie do przedłożenia „rysunku przedstawiającego miejsca występowania pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji o wartościach przekraczających wartości parametrów fizycznych określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 122 Poś”. W ostatecznej wersji ww. rozporządzenia brak jest przedmiotowego zapisu.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 20-22)

3.20. Porównanie treści opinii wydawanych przez WKŚ na temat kwalifikacji środowiskowej SBTk na etapie przedinwestycyjnym⁷⁸ z danymi wynikającymi ze zgłoszeń środowiskowych (dotyczącymi tych SBTk) wykazało rozbieżności pomiędzy parametrami przedsięwzięć opiniowanych przez WKŚ, a faktycznymi parametrami funkcjonujących stacji. Zmiana warunków pracy instalacji, w stosunku do określonych w opinii WKŚ o braku konieczności uzyskania DŚU, wydawanej na potrzeby decyzji lokalizacyjnej bądź zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych miała miejsce w przypadku SBTk:

a) przy ul. Cechowej 57⁷⁹ – wydając, na potrzeby postępowania w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej, opinię z 14.02.2011 r. WKŚ przeanalizował odległość miejsc dostępnych dla ludności dla pojedynczej anteny (1.374,23 W, 1.959,12 W) stwierdził brak konieczności uzyskania przez inwestora DŚU. W opinii zastrzeżono, że jakkolwiek zmiana opiniowanych parametrów stacji wymaga ponownej opinii w zakresie konieczności uzyskania DŚU. W zgłoszeniu środowiskowym z 22.11.2013 r. operator wykazał zaś anteny o mocach od 1.306W do 3.945W,

(dowód: tom I str. 210-218, tom II str. 446-511)

b) os. Bohaterów Września 13⁸⁰ – wydając, na potrzeby postępowania w sprawie decyzji lokalizacyjnej, opinię z 23.08.2011 r., przeanalizowano odległość miejsc dostępnych dla ludności dla pojedynczych anten (1.346,05W i 1.435,89W). W zgłoszeniu środowiskowym z 31.10.2013 r. operator wykazał anteny o mocach 1870W-5370W,

(dowód: akta kontroli, tom I str. 219-228, tom II str. 341-364)

c) ul. Tyniecka 167a⁸¹ – wydając, na potrzeby zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, opinię z 21.02.2011 r., przeanalizowano odległość miejsc dostępnych dla ludności dla pojedynczych anten (766,45W i 1746,96W). W opinii zastrzeżono, że jakkolwiek zmiana parametrów przedmiotowej stacji wymaga ponownej opinii w zakresie konieczności uzyskania DŚU. W zgłoszeniu środowiskowym z 22.04.2013 r. operator wykazał zaś anteny sektorowe o mocach 8.788W,

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391, tom II str. 423-445)

⁷⁸ Etap uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, pozwolenia na budowę lub zgłaszania zamiaru wykonania robót budowlanych.

⁷⁹ Nr sprawy AU-01-2.6740.1.1577.2011.MUR.

⁸⁰ Nr sprawy AU-01-3.6740.1.2121.2011.EWL.

⁸¹ Nr sprawy AU-01-4.6743.338.2012.PKR.

d) ul. Królewska 65a⁸² – wydając, na potrzeby zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, opinię z 10.08.2010 r. przeanalizowano odległość miejsc dostępnych dla ludności dla pojedynczych anten (1999W). W zgłoszeniu środowiskowym z 26.02.2013 r. operator wykazał zaś anteny sektorowe o mocach 2.500W i 4.999W. Ponadto, WKŚ opiniował azymuty 0, 140 i 260, zaś w ww. zgłoszeniu środowiskowym operator podał azymuty 18, 128 i 273.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 371-391, tom II str. 11-44)

Odnosząc się do pytania o działania podejmowane przez WKŚ w sytuacji zwiększenia mocy EIRP anten sektorowych ww. stacji bazowych (w tym m.in. w stosunku do wydanych wcześniej opinii na temat kwalifikacji środowiskowej tych stacji), Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że zgłaszający instalację ma obowiązek podania informacji, czy miejsca dostępne dla ludności występują w odległościach podanych w rozporządzeniu, ale nie ma obowiązku przedłożenia analizy dokumentującej poprawność dokonanych ustaleń. Takiego obowiązku nie ma też organ przyjmujący zgłoszenie, a zawarte w samym zgłoszeniu informacje są niewystarczające do przeprowadzenia takiej kwalifikacji w sposób precyzyjny. Ponadto, wydanie DŚU następuje, na wniosek podmiotu planującego realizację przedsięwzięcia. Nie ma więc podstaw do wydania decyzji z urzędu. Ustawa Poś nie wymaga również przedłożenia DŚU wraz ze zgłoszeniem instalacji. W tak zarysowanej sytuacji brak jest realnych, skutecznych podstaw prawnych do działania Prezydenta Miasta mającego na celu kontrolę przestrzegania przepisów regulujących działanie SBTK z punktu widzenia ochrony środowiska. Przepisy nie przewidują jednoznacznego związku pomiędzy zgłoszeniami instalacji na podstawie Poś, a DŚU. Dyrektor WKŚ wyjaśniła też, że zgłoszenia nie zawsze będą obejmowały instalacje (zmiany w instalacjach) wymagające uzyskania DŚU, z kolei DŚU wydawana jest dla konkretnej inwestycji i nie oznacza, iż w każdym przypadku będzie ona realizowana. Opinie w przedmiocie kwalifikacji przedsięwzięcia z punktu widzenia rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko mają charakter jedynie informacyjny i nie rozstrzygają w sposób wiążący o charakterze przedsięwzięcia. W tym sensie nie mogą one stanowić podstawy do przeprowadzenia kontroli zrealizowanych przedsięwzięć.

Dodatkowo w sprawie wymienionej w pkt a) Dyrektor WKŚ wyjaśniła, że kolejne opinie nie były sporządzane, ponieważ nikt nie wystąpił o ich wydanie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 568-572)

3.21. W trakcie kontroli, NIK powołała z Wojskowej Akademii Technicznej biegłego w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w celu zbadania poprawności merytorycznej i zgodności z przepisami prawa dokumentacji dotyczących SBTK zlokalizowanych przy ul. Kluczborskiej 4 oraz ul. Krowoderskich Zuchów 7. W przedstawionej opinii biegły stwierdził m.in., że:

- w przedłożonych sprawozdaniach pomiarowych brak jest pomiarów wewnątrz budynków znajdujących się na kierunkach promieniowania niektórych azymutów⁸³, co stanowi istotną niezgodność z przepisami prawa, szczególnie w przypadku działalności laboratoriów pomiarowych akredytowanych przez PCA,
- przy określaniu odległości od anteny dla procedury kwalifikacji szkodliwości SBTK należy przyjmować sumaryczną wartość EIRP dla wszystkich anten pracujących na tym samym kierunku. W takim przypadku, w odniesieniu do anten nadawczych SBTK sformułowanie „pojedyncza antena” należy rozumieć jako „system antenowy” pracujący na określonym kierunku promieniowania, tj. określonym sektorze.

⁸² Nr sprawy AU-01-4-JLA.7354-2150/10.

⁸³ Sprawozdanie nr PP-PS/11-06-780 z 22.06.2011 r. (ul. Krowoderskich Zuchów 7), sprawozdanie z badań nr CLBSP/0805/14/a/09/S z 25.08.2009 r., nr CLBSP/0843/08/a/11/S z 19.08.2011 r. (ul. Kluczborska 4).

W wyniku przeprowadzonych pomiarów nie stwierdzono występowania poziomów pól elektromagnetycznych wyższych od wartości dopuszczalnej w miejscach dostępnych dla ludności.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 361-397)

3.22. W badanym okresie nie wydawano decyzji na podstawie art. 154 Poś w odniesieniu do SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 25-27)

3.23. Biuro Kontroli Wewnętrznej Urzędu w badanym okresie nie przeprowadzało w UM kontroli w zakresie przestrzegania przepisów prawa, procedur i wymagań ochrony środowiska przy sytuowaniu i eksploatacji SBTk. Również Zespół Audytu Wewnętrznego nie realizował zadań audytowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 251)

3.24. W badanym okresie (w 2009 i 2010 r.) złożono trzy skargi dotyczące postępowań związanych z ochroną środowiska przed nadmierną emisją pól elektromagnetycznych ze SBTk. Dotyczyły one: SBTk zamontowanej na budynku przy ul. Konfederackiej 12 (tj. negatywnego oddziaływania promieniowania na osoby przebywające w budynku oraz otoczeniu szkoły); SBTk zamontowanej na budynku przy ul. Królewskiej 82 (tj. zablokowania prac związanych z modernizacją i zwiększeniem mocy zainstalowanych anten); oraz SBTk usytuowanej na budynku przy ul. Dobczyckiej 20 (tj. nie przedłużenia umowy najmu pod SBTk). W pierwszym przypadku, pomimo przedłożenia przez operatora dokumentów potwierdzających brak negatywnego oddziaływania promieniowania na otoczenie, dyrektor szkoły wychodząc naprzeciw oczekiwaniom rodziców dzieci uczęszczających do szkoły wystąpił do operatora z prośbą o wyłączenie i demontaż SBTk. W drugim przypadku wspólnota mieszkaniowa podjęła ostatecznie uchwałę o pozostawieniu SBTk na dachu budynku. W trzecim przypadku nie wyrażono zgody na przedłużenie umowy najmu powierzchni dachowej Zespołu Szkół Specjalnych pod SBTk, ze względu na negatywną opinię społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 252-255)

3.25. Prezydent Miasta Krakowa wskazał następujące bariery w zakresie postępowań dotyczących przyjmowania zgłoszeń środowiskowych:

- nieprecyzyjne definicje pojęć „instalacja” i „istotna zmiana w instalacji”,
- brak obowiązku przedkładania w przypadku wprowadzania zmian do instalacji kompletnych informacji o tej instalacji, takich jak w przypadku pierwotnych zgłoszeń (dopiero wchodzące od 5 września 2014 r. zmiany do Poś wprowadzają regulację tego problemu),
- brak obowiązku udokumentowania w zgłoszeniu przeprowadzonej kwalifikacji przedsięwzięcia jako ewentualnego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko,
- brak obowiązku przedkładania przy zgłoszeniu dokumentacji opisującej zasięg wiązek promieniowania w środowisku, tj. zasięg ich oddziaływania uwzględniający ukształtowanie terenu i wysokości budynków w obszarze lokalizacji stacji,
- brak doprecyzowania przepisów w zakresie art. 122a Poś w sposób jednoznacznie wskazujący obowiązek przedkładania przez prowadzących instalacje pomiarów nie tylko do WIOŚ, ale również organowi przyjmującemu zgłoszenie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-349)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trakcie kontroli NIK, Dyrektor WKŚ wystąpiła do operatora z pismem, w którym wskazała, iż analiza przedłożonych zgłoszeń środowiskowych oraz ich zmian,

dotyczących dwóch lokalizacji⁸⁴, w wielu przypadkach budzi obawy, czy dołączone do zgłoszeń wyniki pomiarów i zawarta w sprawozdaniach pomiarowych formuła o braku występowania ponadnormatywnych wartości, stanowi rzeczywistą gwarancję dotrzymania standardów jakości środowiska. Dyrektor WKŚ wskazała, że powyższe wątpliwości wynikają z systematycznego zwiększania mocy (EIRP) SBTK i niewystarczającej liczby (lub w ogóle braku) dodatkowych pionów pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach budynków znajdujących się w otoczeniu SBTK. Przywołano przy tym dane dotyczące:

- SBTK przy ul. Cechowej 57, w przypadku której w dwóch kolejnych sprawozdaniach odnotowano na balkonie jednego z mieszkań natężenie PEM odpowiednio 6,29V/m i 6,56V/m, a mimo to nie wykonano dodatkowych pomiarów na innych balkonach budynków znajdujących się na azymucie 270°. Takich pomiarów nie dokonano również w związku z kolejną zmianą danych instalacji z 24.02.2014 r. Wskazano przy tym, iż zdziwienie budzi wskazana w sprawozdaniu niedostępność do pomiarów aż 139 lokali mieszkalnych w trzech budynkach,

- SBTK przy os. Bohaterów Września 13, w przypadku której w sprawozdaniu z badań, załączonym do zgłoszenia z 21.04.2011 r. zawarto wyniki badania dla dwóch lokali mieszkalnych położonych w jednym z budynków. Jednocześnie zamieszczono informację o niedostępności w trzech budynkach prawie 100 lokali. Pomimo wysokiej wartości natężenia pól zmierzonego w jednym z lokali (5,62V/m) przy wprowadzaniu kolejnych zmian w instalacji nie wykonano pomiarów na balkonach budynków znajdujących się w otoczeniu SBTK. W sprawozdaniu, załączonym do informacji o zmianie danych w instalacji z 25.10.2012 r. i z 7.10.2013 r. nie wykonano żadnych pomiarów w okolicznych budynkach.

W związku z przedstawionymi wątpliwościami Dyrektor WKŚ zwróciła się do operatora o zajęcie stanowiska, informując jednocześnie, że zgodnie z art. 237 Poś, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 1-2)

Odpowiadając na ww. pismo, operator stwierdził m.in., że wyniki pomiarów zostały przekazane WIOŚ i PWIS, którzy nie mieli do nich zastrzeżeń, również, co do przyjętych punktów i pionów pomiarowych. Wskazał, że wyniki pomiarów wykonywanych w tym zakresie przez niezależne, akredytowane laboratoria oraz organy administracji publicznej, takie jak WIOŚ potwierdzają, że poziomy pól elektromagnetycznych w miejscach dostępnych dla ludności, generowane przez urządzenia nie przekraczają dopuszczalnych poziomów. Operator poinformował też, że w ramach realizacji zasady przezorności, celem współdziałania z Prezydentem Miasta o dbałość stanu środowiska, wymienione w piśmie WKŚ sugestie, przekazane zostaną laboratoriom pomiarowym ze wskazaniem by wykazywały najwyższą staranność przy doborze punktów pomiarowych w celu zapewnienia należytej weryfikacji stanu jakości środowiska.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 4-5)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że kwestia ewentualnej konieczności uzyskania DŚU dla SBTK nie była przedmiotem szczegółowego badania przez Urząd na etapie ich

⁸⁴ Ul. Cechowa 57 i os. Bohaterów Września 13.

eksploataowania w sytuacji istotnego zwiększania w późniejszym okresie mocy EIRP anten sektorowych tych stacji. Wynikało to z braku prawnego obowiązku dokumentowania przez operatorów rzetelności oświadczeń, co do kwalifikacji środowiskowej przedsięwzięcia, składanych w zgłoszeniach środowiskowych.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, rzetelnie prowadzono postępowania w sprawie wydania DŚU oraz weryfikowano istnienie (bądź brak) przesłanek do uzyskania przez inwestorów DŚU. Znajdowało to wyraz odpowiednio w wydawaniu DŚU spełniających ustawowe wymogi, a także w formułowaniu opinii na etapie poprzedzającym wydanie przez WAIU decyzji lokalizacyjnej, decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź przyjęcia zgłoszenia budowlanego. Jednakże działania te sprowadzały się do analiz na etapie przedinwestycyjnym. Brak było zaś możliwości skutecznej weryfikacji prawidłowości zakwalifikowania funkcjonujących SBTk jako przedsięwzięć niewymagających DŚU, w sytuacji istotnego (nawet wielokrotnego) zwiększania przez operatorów w późniejszym okresie mocy EIRP anten sektorowych, niekiedy wraz z montażem dodatkowych anten. Wynikało to z braku prawnego obowiązku dokumentowania przez nich rzetelności oświadczeń, co do kwalifikacji przedsięwzięcia, składanych w zgłoszeniach środowiskowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁵, wnosi o:

1. Kwalifikowanie budowy SBTk jako zamierzenia budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę.
2. Rozważenie zobowiązania operatora⁸⁶ SBTk przy ul. Cechowej 57 i na os. Bohaterów Września 13 do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁸⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

⁸⁶ Prowadzący instalację, do którego WKŚ skierował w trakcie kontroli NIK pismo nr WS-08.6222.2.565.2014.MO.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 15 grudnia 2014 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
.....**Delegatura w Lublinie**.....
z up. *Podpis*
Monika Tomaszewska
WICEDYREKTOR