

Ewolucja przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej

Evolution of the Regulations that Govern the Investment and Construction Process for Telecommunications Infrastructure

Abstract

The purpose of this paper is to present the evolution of the regulations governing construction investments in telecommunications infrastructure against the background of its growing socio-economic importance. In light of these changes, the legislator, wishing to facilitate construction investments in this area, has consistently liberalised the regulations governing the conduct of such investments. However, telecommunications infrastructure consists of technically complex structures, and their implementation is not indifferent when it comes to environmental protection, spatial order, or the rights and interests of neighbouring property owners. Thus, there is a conflict of values that the legislator has to resolve and which affects the interpretation and application of the law. As a result, telecommunications infrastructure is treated specifically in many areas of administrative law, including dedicated exemptions from a number of obligations. An important element of the paper will be the analysis of the case law of administrative courts against the background of changing regulations. This is because legislative changes introduced to facilitate the investment process in telecommunications infrastructure are often interpreted narrowly by the courts. It can be said that the administrative courts go a bit against the legislator, perhaps wanting to protect spatial order, the environment or individual rights. References to the legislative process and legislative materials are an important part of the analysis.

FILIP PRUSIK-SERBINOWSKI – magister prawa, magister administracji,

ORCID – 0000-0003-0235-688X, e-mail: fserbinowski@wp.pl

SŁOWA KLUCZOWE: proces inwestycyjno-budowlany, infrastruktura telekomunikacyjna, pozwolenie na budowę, zgłoszenie robót budowlanych, stacje bazowe telefonii komórkowej

KEYWORDS: investment and construction process, telecommunication infrastructure, building permit, notification of construction works, cellular base stations

1 | Pojęcie i znaczenie infrastruktury telekomunikacyjnej

W naukach ekonomicznych wskazuje się, że infrastruktura to podstawa, podbudowa, bez której nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa. Dobra tworzące infrastrukturę mają strategiczne znaczenie dla gospodarki i społeczeństwa, ponieważ umożliwiają przemieszczanie mediów, osób i towarów. Infrastrukturę podzielić można na społeczną (zaspokajającą potrzeby w zakresie edukacji i nauki, zdrowia, opieki społecznej, kultury, sportu, wypoczynku, administracji, bezpieczeństwa i porządku publicznego) oraz gospodarczą, zwaną także ekonomiczną lub techniczną (obejmującą systemy transportu, łączności, energetyki, gospodarki wodnej oraz ochrony i kształtowania środowiska)^[1].

Słowo „telekomunikacja” wywodzi się z greckich słów *tele* (co oznacza „odległość” lub „na odległość” i *communicare* (co oznacza „dzielić się z kimś”). Łącznie można to rozumieć jako dzielenie się (przekazywanie) wiadomości na odległość. W języku polskim telekomunikacja oznacza „dziedzinę techniki dotyczącą przekazywania na odległość wiadomości [...] za pośrednictwem sygnałów (głównie) elektrycznych”^[2] W art. 2 pkt 70 Prawa komunikacji elektronicznej^[3] telekomunikację zdefiniowano jako „nadawanie, odbiór lub transmisję informacji, niezależnie od ich rodzaju,

¹ Por. Marian Mroziwski, „Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności. Cz. II” *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, 1 (2013): 29-30.

² Andrzej Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis, 2015).

³ Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. poz. 1221).

za pomocą przewodów, fal radiowych lub optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną”. W prawie UE pojęcie telekomunikacji pojawia się w art. 170 TFUE^[4] w kontekście sieci transeuropejskich. Jednak prawodawca unijny (a także coraz częściej polska doktryna), posługuje się pojęciem komunikacji lub łączności^[5] elektronicznej^[6]. Jest to związane z konwergencją technologiczną rozumianą jako proces łączenia różnych form komunikowania się w jedno multimedia, który daje możliwość świadczenia usług za pomocą różnego rodzaju sieci i wynikającą z tego koniecznością objęcia regulacją transmisji radiowych i telewizyjnych^[7].

Zgodnie z art. 2 pkt 12 Prawa komunikacji elektronicznej, infrastruktura telekomunikacyjna to fizyczne elementy sieci telekomunikacyjnej wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji, w szczególności urządzenia telekomunikacyjne, linie kablowe, a także powiązane zasoby, z wyjątkiem powiązanych usług, budynków i wejść do budynków^[8]. Z budowlanego punktu widzenia infrastrukturę telekomunikacyjną można podzielić na liniową (linie kablowe podziemne i nadziemne) oraz nieliniową (w szczególności maszty telekomunikacyjne wraz z urządzeniami).

Warto zwrócić uwagę na drogę, jaką przeszedł sektor telekomunikacji z punktu widzenia regulacji gospodarczej. Otóż od monopolu państwowego przez prywatyzację i liberalizację połączoną z intensywną prokonkurencyjną regulacją sektorową, sektor dociera do punktu, w którym konkurencja staje się na tyle rozwinięta, że regulacja *ex ante* ustępuje miejsca samemu prawu konkurencji^[9]. Sektor zmaga się jednak obecnie z innymi

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202/47 z 7.6.2016).

⁵ W wersjach angielskich prawodawca unijny posługuje się pojęciem *electronic communications*, co w wersjach polskich tłumaczy się jako „łączność elektroniczna”.

⁶ Sławomir Dudzik, Barbara Iwańska, Inga Kawka, „Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa europejskiego”, [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C.H. Beck, 2014), 692.

⁷ Inga Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej* (Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006), 73.

⁸ Jak wskazuje Stanisław Piątek, bardziej szczegółowe wyliczenie elementów infrastruktury telekomunikacyjnej (linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt wykorzystywane do zapewniania telekomunikacji) zawarte w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.) zachowuje swoje walory. Stanisław Piątek, *Prawo komunikacji elektronicznej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

⁹ Zob. motyw 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz. Urz. UE L z 2018 r. 321/36).

wyzwaniami, na które stara się odpowiedzieć prawodawca. Jednym z tych wyzwań jest konieczność rozległych i pilnych inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną.

Telekomunikacja jako dziedzina aktywności gospodarczej podlega bowiem wyjątkowo dynamicznym przemianom, a jej rola na przestrzeni ostatnich lat rośnie wykładniczo. Rozwijające się takie koncepcje, jak Internet of Things, Smart Cities, telemedycyna, praca zdalna, samochody autonomiczne czy sztuczna inteligencja nie będą mogły funkcjonować bez ciągłego i szybkiego rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.

W związku z tymi przemianami, ustawodawca, chcąc ułatwić inwestycje budowlane w tym zakresie, konsekwentnie liberalizuje przepisy regulujące ich prowadzenie. Na infrastrukturę telekomunikacyjną składają się jednak obiekty budowlane skomplikowane technicznie, a ich realizacja nie pozostaje obojętna z punktu widzenia ochrony środowiska, ładu przestrzennego czy praw i interesów właścicieli sąsiednich nieruchomości. Ponadto, jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r.^[10], prewencyjna kontrola działalności inwestycyjno-budowlanej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego i interesów osób trzecich^[11]. Inne środki mogą okazać się niewystarczająco skuteczne. Zbytня liberalizacja w tym obszarze może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności i zaburzenia relacji państwo-inwestor. Mamy więc do czynienia z konfliktem wartości, który ustawodawca musi rozstrzygnąć i który wpływa na wykładnię i stosowanie prawa.

Przedmiotem dalszej części artykułu będzie więc analiza regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie odnoszącym się *stricto* infrastruktury telekomunikacyjnej^[12]. Analiza obejmie zmiany, jakim przepisy podlegały na przestrzeni lat oraz wpływ tych zmian na orzecznictwo sądów administracyjnych.

¹⁰ Sygn. Kp 7/09.

¹¹ Por. Joanna Smarż, „Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji”, *Prawo i Więź*, nr 3 (2020): 142. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.

¹² Chodzi nie o wszystkie przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie do infrastruktury telekomunikacyjnej, jak do każdej innej inwestycji, lecz o te, które są jej „dedykowane” – w których jest ona wymieniona wprost.

2 | Zgoda budowlana dla inwestycji telekomunikacyjnych

Proces inwestycyjno-budowlany reguluje Prawo budowlane^[13]. Podstawową formą reglamentacji działalności budowlanej jest wymóg uzyskania zgody organu administracji publicznej na prowadzenie robót budowlanych. Zgoda ta może mieć formę decyzji o pozwoleniu na budowę^[14] albo przyjętego bez sprzeciwu zgłoszenia budowy^[15]. Szereg inwestycji nie wymaga natomiast zgody^[16], co nie oznacza, że nie podlega innym przepisom ustawy^[17]. Jako że celem opracowania jest analiza regulacji odnoszących się wyłącznie do infrastruktury telekomunikacyjnej, analiza procedury wydawania pozwolenia na budowę i dokonywania zgłoszenia wykracza poza jego ramy^[18].

Należy natomiast odnotować, że ustawa o wspieraniu rozwoju^[19] w art. 60 przewiduje szczególny tryb udzielania pozwolenia na budowę regionalnej sieci szerokopasmowej. Najważniejsze modyfikacje w stosunku do regulacji zawartej w Prawie budowlanym stanowi jednoznaczne wskazanie na możliwość uzyskania pozwolenia na część inwestycji a także możliwość zawarcia w pozwoleniu obowiązku rozbiórki lub przebudowy istniejących obiektów wraz z określeniem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w związku z realizacją tych obowiązków.

W przypadku realizacji inwestycji telekomunikacyjnej na podstawie pozwolenia na budowę wydawanego na zasadach ogólnych, jedynym szczególnym rozwiązaniem dotyczącym inwestycji telekomunikacyjnych jest występujący w przypadku instalacji radiokomunikacyjnych obowiązek dołączenia do wniosku o pozwolenie na budowę oświadczenia projektanta,

¹³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.).

¹⁴ Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31.

¹⁵ Inwestycje wymagające zgłoszenia wymienia art. 29 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego.

¹⁶ Art. 29 ust. 2 i 4 Prawa budowlanego.

¹⁷ Uchwała NSA z 3 października 2016 r., II OPS 1/16.

¹⁸ W tym zakresie zob. Anna Ostrowska, *Pozwolenie na budowę* (Warszawa: Lexis Nexis, 2012); Bartłomiej Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2008).

¹⁹ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 604).

posiadającego uprawnienia budowlane do projektowania w specjalności konstrukcyjno-budowlanej lub instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń, że instalacja radiokomunikacyjna nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Wobec usunięcia instalacji radiokomunikacyjnych z tego katalogu planuje się usunięcie tego przepisu^[20].

Kluczowym zagadnieniem w zakresie realizacji inwestycji telekomunikacyjnych na gruncie Prawa budowlanego pozostaje natomiast to, kiedy wymagają one pozwolenia na budowę, a kiedy nie jest wymagana żadna forma zgody budowlanej. W pierwszej kolejności analizie zostaną poddane regulacje dotyczące infrastruktury liniowej, a następnie nieliniowej.

3 | Zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dotyczące liniowej infrastruktury telekomunikacyjnej

W pierwotnej wersji Prawa budowlanego jedynym zwolnieniem z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji telekomunikacyjnych obejmowało remont sieci telekomunikacyjnych prowadzonych po dotychczasowych trasach (art. 29 ust. 2 pkt 6).

Zmiany przyniosła ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw^[21], która zwolnieniem z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę objęła budowę, przebudowę i remont przyłączy (m. in. telekomunikacyjnych), przy czym roboty te wymagały zgłoszenia, do którego w przypadku budowy należało dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Ponadto, na mocy tej ustawy, zgłoszenia, a nie pozwolenia na budowę, wymagał już nie tylko remont, ale także przebudowa sieci telekomunikacyjnych.

²⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-92-25> [dostęp: 12.09.2025].

²¹ Dz. U. nr 80, poz. 718.

Następnie, na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw^[22], do zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla kabin telefonicznych dodano zwolnienie dla szaf i słupków telekomunikacyjnych. Budowa tych obiektów wymagała zgłoszenia. Ponadto, na mocy tej ustawy pozwolenia ani zgłoszenia nie wymagała budowa instalacji telekomunikacyjnych w obrębie budynków będących w użytkowaniu. Najważniejszą zmianą wprowadzoną przez tę nowelizację było jednak dodanie art. 29a Prawa budowlanego, przewidującego alternatywną procedurę budowy przyłączy, w której nie jest wymagane zgłoszenie, a jedynie sporządzenie planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Istotne zmiany wprowadzono do Prawa budowlanego ustawą o wspieraniu rozwoju. Umożliwiały one budowę telekomunikacyjnych linii kablowych na podstawie zgłoszenia oraz instalowanie kabli telekomunikacyjnych w kanalizacji kablowej bez pozwolenia ani zgłoszenia. Ustawą tą wprowadzono także definicję obiektu liniowego, która m.in. przesądzała, że kable zainstalowane w kanalizacji kablowej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Kolejne ułatwienia przyniosła ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw^[23]. Wprowadziła ona możliwość budowy sieci telekomunikacyjnych na podstawie tzw. zgłoszenia z projektem, a także zniósła warunek, że wykonywanie instalacji telekomunikacyjnych bez pozwolenia i zgłoszenia jest możliwe tylko w budynkach już użytkowanych. Ponadto, usunięto zwolnienie dotyczące instalowania kabli telekomunikacyjnych w kanalizacji kablowej. Zabieg ten miał jednak wyłącznie porządkujący charakter i w żadnym wypadku nie spowodował, że takie prace wymagają pozwolenia na budowę. W istocie bowiem nie stanowią one w ogóle robót budowlanych, skoro kable telekomunikacyjne instalowane w kanalizacji kablowej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Zmiana dotycząca instalacji telekomunikacyjnych w budynkach wywołała jednak wątpliwości i kontrowersje. Literalna wykładnia przepisu oraz fakt, że wcześniej wymóg „użytkowania” budynku był wprost przewidziany, wyraźnie wskazywały, że po zmianie wymóg ten już nie występuje. Ministerstwo Infrastruktury stało jednak na innym stanowisku, w związku

²² Dz. U. nr 164, poz. 1364.

²³ Dz. U. poz. 443.

z czym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców^[24] na powrót sporny warunek dodano, wskazując, że zmiana ma charakter doprecyzowujący^[25].

Ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych^[26] doprecyzowano zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla sieci telekomunikacyjnych i ich elementów. Zmiana ta została wyczerpująco wyjaśniona w uzasadnieniu:

W art. 29 w ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w pkt 19a uchylono lit. e. Przepis ten wskazywał, że nie wymaga pozwolenia na budowę budowa sieci telekomunikacyjnych, przy czym, zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 30 ust. 1 pkt 1 budowa taka wymagała zgłoszenia. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, iż wprowadzony w 2015 r. przepis nie znalazł praktycznego zastosowania, a co najwyżej był źródłem szeregu wątpliwości interpretacyjnych, związanych przede wszystkim z tym, iż poszczególne elementy sieci telekomunikacyjnej, takie jak przyłącze telekomunikacyjne, telekomunikacyjna linia kablowa czy kanalizacja kablowa były już wskazane w innych pkt art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, a co więcej jako – tak jak np. telekomunikacyjna linia kablowa – jako obiekty niewymagające nawet zgłoszenia. W związku z powyższym występowały wątpliwości co do klasyfikacji poszczególnych typów inwestycji telekomunikacyjnych, co miało istotne znaczenie praktyczne dla określenia trybu realizacji inwestycji. [...] Wskazać zatem należy, iż kluczowe z punktu widzenia procedur budowlanych elementy infrastruktury telekomunikacyjnej zostały już wymienione w art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 29a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zatem w pełni uzasadnione jest wykreślenie z art. 29 ust. 1 pkt 19a sieci telekomunikacyjnych jako kategorii ogólnej.

Powyższe nie oznacza w żadnym wypadku, iż po zmianie wprowadzonej projektowaną ustawą w przypadku realizacji sieci telekomunikacyjnej wymagane jest pozwolenie na budowę. Właściwe organy dokonując odpowiedniej kwalifikacji danego zamierzenia budowlanego nie powinny bowiem kwalifikować jako sieci telekomunikacyjnej jej różnych elementów

²⁴ Dz. U. poz. 2255.

²⁵ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy. Druk sejmowy nr 994. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=994>. [dostęp: 11.8.2024].

²⁶ Dz. U. poz. 1815.

wprost wskazanych w poszczególnych przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Dokonano ponadto odpowiedniej zmiany w treści art. 29 ust. 1 ustawy poprzez dodanie nowego pkt 20aa w brzmieniu

20aa) podbudowy nadziemnej dla telekomunikacyjnych linii kablowych. [...] Dodanie do treści art. 29 ust. 1 nowego pkt 20aa dotyczącego podbudowy nadziemnej dla telekomunikacyjnych linii kablowych jest także związane z wyżej omówionym uchycieniem w art. 29 w ust. 1, w pkt 19a, lit. e (dot. sieci telekomunikacyjnych), albowiem domyka katalog różnych rodzajów infrastruktury telekomunikacyjnej, która może być w praktyce realizowana, a co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w treści art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. [...] Wskazać należy, iż zasadniczo budowa nowej podbudowy słupowej dla linii telekomunikacyjnych nie jest przypadkiem bardzo częstym (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie dopuszcza jej realizację jako wyjątek od zasady umieszczania linii kablowych w kanalizacji kablowej lub na już istniejącej podbudowie telekomunikacyjnej, elektroenergetycznej i trakcyjnej – § 4 i § 5 ust. 1–3), a same prace tego typu należy uznać za prace o niewielkim stopniu uciążliwości, w związku z czym wystarczające w tym zakresie będzie dokonywanie zgłoszenia budowy.

Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa^[27] w definicji obiektu liniowego doprecyzowano, że również kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Podsumowując, w obecnym stanie prawnym pozwolenia na budowę nie wymagają następujące elementy liniowej infrastruktury telekomunikacyjnej:

- kanalizacja kablowa (wymaga zgłoszenia);
- przyłącza telekomunikacyjne (wymagają zgłoszenia albo sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego);

²⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 11.

- podbudowa słupowa dla telekomunikacyjnych linii kablowych;
- wolno stojące kabiny telefoniczne, szafy i słupki telekomunikacyjne;
- telekomunikacyjne linie kablowe.

Ma to pozwolić na budowę sieci telekomunikacyjnych i wszystkich ich elementów bez pozwolenia na budowę. Ponadto, remont i przebudowa powyższych obiektów nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia.

4 | Zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dotyczące nieliniowej infrastruktury telekomunikacyjnej

Znacznie więcej kontrowersji budzą regulacje dotyczące nieliniowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Kontrowersje te zaczęły się wraz z wprowadzeniem^[28] zwolnienia dla instalowania urządzeń na obiektach budowlanych^[29]. Zauważyć należy, że w pierwotnej wersji projektu znalazło się zastrzeżenie o treści: „z wyłączeniem urządzeń emitujących elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące w zakresach 0,1 – 300 000 MHz”, jednak w toku prac z tego zastrzeżenia zrezygnowano. Przebieg procesu legislacyjnego daje zatem jasną wskazówkę, że instalacje radiokomunikacyjne w zamierzeniu ustawodawcy mieściły się w pojęciu urządzeń, a uchwalone brzmienie przepisu ma do nich zastosowanie niezależnie od emitowanego przez nie promieniowania.

Sądy administracyjne stanęły jednak na stanowisku, że wykonanie stacji bazowej telefonii komórkowej na istniejącym budynku wymaga pozwolenia na budowę, ponieważ nie stanowi instalacji urządzenia, co uzasadniały tym, że taka stacja stanowi odrębny obiekt budowlany (budowlę) i nie

²⁸ Na mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. nr 111, poz. 726).

²⁹ Urządzenia o wysokości powyżej 3 m wymagały zgłoszenia a urządzenia o wysokości do 3 m nie wymagały pozwolenia ani zgłoszenia.

jest urządzeniem związanym z obiektem budowlanym, zapewniającym możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem^[30].

Na mocy ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw^[31] obowiązkiem zgłoszenia, oprócz urządzeń o wysokości powyżej 3 m, objęto urządzenia emitujących pola elektromagnetyczne, będące instalacjami w rozumieniu Prawa ochrony środowiska^[32], zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zaś ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji i środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko^[33] uchylono tę regulację, zamiast tego wskazując, że pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia mogące znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, które nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynikają z tej ochrony.

W szczególności pierwsza z powyższych zmian ponownie potwierdzała, że instalacje radiokomunikacyjne emitujące promieniowanie mieszczą się w kategorii urządzeń instalowanych na obiektach budowlanych i korzystają ze zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Powiązanie formy reglamentacji robót budowlanych z oddziaływaniem inwestycji na środowisko, w odniesieniu do instalacji radiokomunikacyjnych, spowodowało, że niezależnie od wykładni pojęć budowy, budowli, instalacji i urządzenia, były one często kwalifikowane jako wymagające pozwolenia lub zgłoszenia jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie, jak się okazało, błędnej wykładni wskazującej na konieczność sumowania mocy anten, o czym była mowa w rozdziale drugim.

Ustawą o wspieraniu rozwoju ustawodawca wprost wskazał, że do urządzeń, których instalowanie na obiektach budowlanych nie wymaga

³⁰ Wyrok NSA z 6 maja 2003 r., IV SA 2948/01 i wyrok WSA w Warszawie z 7 sierpnia 2015 r., VII SA/Wa 529/15. Argumentacja ta nie uwzględnia zakazu wykładni synonimicznej. Nie ma bowiem żadnych podstaw, aby utożsamiać urządzenie z urządzeniem budowlanym, o którym mowa w art. 3 pkt 9 ustawy. Instalowanie na obiekcie budowlanym ogrodzeń, placów postojowych czy placów pod śmietniki byłoby zresztą dość dziwnym pomysłem. Zob. wyrok NSA z 17 kwietnia 2009 r., II OSK 548/08.

³¹ Dz. U. nr 113, poz. 954.

³² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.).

³³ Tekst pierwotny – Dz. U. nr 199, poz. 1227; aktualny t. j. – Dz. U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.

pozwolenia na budowę, należą m.in. antenowe konstrukcje wsporcze i instalacje radiokomunikacyjne. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy,

zmiana ma na celu doprecyzowanie obecnego brzmienia przepisu, które w praktyce budziło wątpliwości interpretacyjne. W związku z tym, jednoznacznie przesądzono, że antenowa konstrukcja wsporcza oraz instalacja radiokomunikacyjna, instalowane na istniejącym obiekcie budowlanym, są rodzajem urządzenia, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 15 P.b.

Jak wskazał NSA w wyroku z 14 maja 2014 r.^[34],

art. 29 ust. 2 pkt 15 tej ustawy [...] jako urządzenie instalowane na obiekcie budowlanym traktuje zarówno antenowe konstrukcje wsporcze, jak i same instalacje radiokomunikacyjne. [...] Tym samym, wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu na obiekcie budowlanym urządzenia w postaci anteny radiokomunikacyjnej i jej konstrukcji wsporczej będzie podlegało zgłoszeniu, gdy wysokość tego urządzenia (tj.: anteny i jej wspornika) będzie przekraczać 3 m. Zarówno art. 29 ust. 2 pkt 15, jak i art. 30 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy Prawo budowlane mówią o urządzeniach. Art. 29 ust. 2 pkt 15 ustawy [...] dodatkowo precyzuje, że chodzi tu również o urządzenia będące zarówno konstrukcją wsporczą, jak i instalacją radiokomunikacyjną, którą niewątpliwie jest radiokomunikacyjna stacja bazowa [...] obejmująca dwa maszty antenowe wraz z antenami, zlokalizowana na dachu budynku [...]. Powyższa interpretacja przepisów jest zgodna z celami jakie zamierzał osiągnąć ustawodawca dokonując zmian w ustawie Prawo budowlane na podstawie art. 65 pkt 3 lit. b ustawy [...] o wspieraniu rozwoju.

WSA w Bydgoszczy w wyroku z 2 grudnia 2015 r.^[35] uznał, że na mocy wprowadzonych zmian wykonanie stacji bazowej na budynku istotnie nie będzie wymagało pozwolenia na budowę, jednak nie dostrzegł, że zmiana ta miała charakter doprecyzowujący. Z kolei w wyroku z 5 lutego 2019 r.^[36] NSA stwierdził, że dodanie tą nowelą do wówczas obowiązującego art. 29 ust. 2 pkt 15 Prawa budowlanego, stanowiącego, że pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu

³⁴ Sygn. II OSK 2956/12.

³⁵ Sygn. II SA/Bd 1149/15.

³⁶ Sygn. II OSK 2487/16.

urządzeń na obiektach budowlanych słów „w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych” nie zmienia jego wykładni, ponieważ nastąpiło jedynie doprecyzowanie urządzeń określonego rodzaju, nie został natomiast zmieniony zakres pojęcia „urządzenia” ani rozumienie pojęcia „instalacja”, obejmujące sytuację, w której istnieje już nośnik, na którym miałyby być zainstalowane anteny i urządzenia wyposażenia stacji bazowej^[37]. Sądy wskazywały także, że stacja bazowa telefonii komórkowej stanowi całość techniczno-użytkową, w związku z czym jest budowlą, a zatem nie może podlegać instalowaniu a wyłącznie budowie^[38].

Te ostatnie poglądy pozostawały dominujące w orzecznictwie, w związku z czym przywoływaną już nowelizacją ustawy o wspieraniu rozwoju z 2019 r. ustawodawca doprecyzował, że chodzi o urządzenia zarówno stanowiące, jak i niestanowiące całości techniczno-użytkowej oraz wskazał, że pozwolenia na budowę nie wymaga także instalowanie związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających. Ta zmiana nie znalazła się w pierwotnym rządowym projekcie, lecz została dodana na posiedzeniu Podkomisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Jak wskazali autorzy poprawki, jej celem „jest doprecyzowanie, że prace polegające na zainstalowaniu urządzeń na istniejących obiektach budowlanych nie wymagają pozwolenia na budowę. W chwili obecnej występują duże rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie. Artykuł 29 ust. 2 pkt 15 jasno wskazuje, że antenowe konstrukcje wsporcze i instalacje radiokomunikacyjne są przykładowymi urządzeniami objętymi zwolnieniem z pozwolenia na budowę. Organy^[39] kwalifikują prace polegające na instalowaniu antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych na obiektach budowlanych jako prace wymagające zawsze uzyskania pozwolenia na budowę, niezależnie od własności, np. wielkości danej instalacji,

³⁷ Argumentacja ta jest o tyle niezrozumiała, że abstrahuje od treści uzasadnienia nowelizacji i pomija, że tym nośnikiem, na którym dokonywana jest instalacja jest budynek, a z przepisu wprost wynika, że również konstrukcja wsporcza (a więc nośnik dla instalacji radiokomunikacyjnej) podlega instalowaniu.

³⁸ Np. wyrok WSA w Krakowie z 27 marca 2013 r., II SA/Kr 91/13.

³⁹ Należy zaznaczyć, że kierowanie tego zarzutu względem organów administracji jest niezasadne, ponieważ te początkowo zgodnie z intencjami ustawodawcy przyjmowały, że wykonanie stacji bazowej na dachu budynku nie wymaga pozwolenia na budowę, zaś wycofały się z tego stanowiska pod wpływem sądów administracyjnych, które nie tylko uchylały decyzje oparte na takiej wykładni, ale nawet wskazywały, że stanowi ona naruszenie prawa w stopniu rażącym, a więc decyzje na niej oparte podlegają stwierdzeniu nieważności. Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 sierpnia 2017 r., VII SA/Wa 2058/16.

oraz zakresu prowadzanych prac instalacyjnych. Dodatkowo organy często wymagają pozwolenia na budowę nawet dla prac polegających jedynie na wymianie pojedynczych elementów tych urządzeń, co jest sprzeczne z celem przepisu”. Poprawka spotkała się z aprobatą przedstawicieli Ministerstwa Cyfryzacji^[40].

Jednak i ta zmiana nie spowodowała zmiany linii orzeczniczej, zgodnie z którą wykonanie stacji bazowej na budynku wymaga pozwolenia na budowę. Sądy administracyjne w dalszym ciągu wskazują, że stacje bazowe nie korzystają ze zwolnienia z pozwolenia na budowę, ponieważ nie są urządzeniami budowlanymi, a stanowią samodzielną całość techniczno-użytkową, a więc budowlę, w związku z czym ich wykonywanie także na dachu istniejącego budynku stanowi budowę. Co więcej, instalowanie dodatkowych anten na istniejącym już maszcie ma stanowić rozbudowę stacji bazowej, ponieważ zwiększa jej parametr charakterystyczny, za który do czasu wykreślenia instalacji radiokomunikacyjnych z katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko uznawano moc promieniowania. Sądy wskazują wręcz, że:

w praktyce przepis ten Prawa budowlanego, będzie miał zastosowanie do określonych modernizacji istniejących już konstrukcji urządzeń radiokomunikacyjnych. Przepis ten będzie mieć zastosowanie, jeżeli ma dojść (w oparciu o zgłoszenie) do wykonania robót budowlanych polegających na demontażu części anten zainstalowanych na wieży antenowej i montażu anten nowych o podobnych mocach, w ramach prac konserwacyjnych, naprawczych bądź innowacyjnych^[41].

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw^[42] przewiduje kolejne doprecyzowanie, polegające na wskazaniu wprost, że zwolnienie dotyczy m.in. „instalacji radiokomunikacyjnych, przez które należy rozumieć niestanowiące budowli urządzenia techniczne, takie jak stacje bazowe telefonii komórkowej, [...], w których skład wchodzi urządzenia radiowe, zasilające i inny osprzęt oraz antenowe konstrukcje wsporcze”. Jak wynika z uzasadnienia,

⁴⁰ Przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3484>. [dostęp: 15.8.2024].

⁴¹ Wszystkie przywołane w tym akapicie poglądy znalazły swe odzwierciedlenie w wyroku NSA z 7 lutego 2023 r., II OSK 2786/21.

⁴² Przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-92-25> [dostęp: 12.09.2025].

Celem projektowanych zmian jest m.in. jednoznaczne przesądzenie, że realizacja stacji bazowych telefonii komórkowej na istniejących obiektach budowlanych (przykładowo dwie najczęściej spotykane w praktyce sytuacje, czyli: realizacja takiej stacji na dachu budynku lub zainstalowanie dodatkowych systemów antenowych na już istniejącej stacji bazowej – czy to wolno stojącej, czy też istniejącej na obiekcie budowlanym) jest możliwa w trybie instalowania urządzeń technicznych na obiektach budowlanych. Pomimo obowiązującej już aktualnie, a kilkukrotnie doprecyzowywanej w kolejnych nowelizacjach na przestrzeni ostatnich kilku lat, treści art. 29 [...], część organów administracji lub sądów administracyjnych kwestionowała możliwość skorzystania w odniesieniu do stacji bazowych realizowanych na obiektach budowlanych z trybu zgłoszenia [...] i to pomimo tego, że przepisy te już w aktualnej treści wprost mówią m.in. o instalowaniu „antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, a także związanego z tymi urządzeniami osprzętu i urządzeń zasilających”. Przypadki takiego kwestionowania obejmowały zarówno generalne negowanie możliwości zastosowania trybu instalowania na obiektach budowlanych urządzeń dla stacji bazowych telefonii komórkowej, wskazywanie, że w przypadku takich obiektów, jak stacje bazowe, nie można mówić o czynności instalowania, czy wskazywanie, że przepis ten dotyczy wyłącznie urządzeń budowlanych. Tego rodzaju działanie [...] jest niezgodne z intencją ustawodawcy, a przede wszystkim wprowadzało niewskazaną w procesie inwestycyjnym niepewność prawną co do prawidłowego trybu realizacji tego rodzaju inwestycji. Biorąc pod uwagę powyższe, dla rozwiązania wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie, wprost posłużono się pojęciem stacji bazowych telefonii komórkowej. Tryb, o którym mowa w powyższych przepisach, może dotyczyć zarówno realizacji tego rodzaju instalacji jako całości, jak i ich poszczególnych elementów (co również wynika już z aktualnie obowiązującej treści przepisów). Należy przy tym podkreślić, że wprowadzana zmiana art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a oraz ust. 4 pkt 3 lit. a ustawy – Prawo budowlane ma charakter doprecyzowujący, a jej celem jest wyeliminowanie.

Praktyka pokaże, czy powyższa, kolejna już i nader dobitna nowelizacja, spowoduje zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Jednak sam fakt, że jest ona potrzebna oraz, że nie ma pewności co do jej efektów, pokazuje, że historia analizowanych przepisów oraz ich wykładni naznaczona jest głębokim nieporozumieniem między sądami a ustawodawcą. O ile można rozważać, czy poszczególne próby doprecyzowania przepisów były wystarczająco jasne, to jednak trzeba podkreślić, że bez wątpienia jasna

była ich intencja. Sięgnięcie do materiałów z przebiegu procesu legislacyjnego, a w szczególności do uzasadnień projektów ustaw, jest istotnym narzędziem w procesie wykładni i w analizowanym przypadku pozwalało na prawidłowe odkodowanie treści normy i intencji prawodawcy^[43]. Tymczasem sądy administracyjne po każdej nowelizacji odpowiadającej na ich zastrzeżenia co do możliwości uznania wykonania stacji bazowej na budynku bez pozwolenia na budowę wskazywały na inne lub, co gorsza, nadal te same argumenty to uniemożliwiające.

Obecnie, z uwagi na utrwalenie się tej linii orzeczniczej, wydaje się, że tylko bardzo wyraźna zmiana przepisów mogłaby doprowadzić do jej zarzucenia. Zaprojektowanie zmiany, która miałaby odwrócić linię orzeczniczą kształtującą się na przekór postępowi technologicznemu i celom ustawodawcy od ponad 20 lat, jest zadaniem niezwykle trudnym.

5 | Podsumowanie

Analiza zmian w przepisach regulujących proces inwestycyjno-budowlany w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej prowadzi do wniosku, że ustawodawca, mając na uwadze cywilizacyjną potrzebę szybkiego rozwoju w tym zakresie, konsekwentnie wprowadza znaczące ułatwienia. Zwolnienia dotyczące inwestycji telekomunikacyjnych należą do jednych z najdalej idących w prawie budowlanym. Ta wyjątkowość regulacji dotyczących infrastruktury telekomunikacyjnej jest jednym z powodów restrykcyjnej

⁴³ Warto w tym miejscu odwołać się do słów Zygmunta Tobora: „Jeżeli z jakichkolwiek powodów rezygnujemy z ustalania intencji prawodawcy, to w rzeczywistości rezygnujemy z dokonania interpretacji na rzecz innych działań na tekście”; „Spośród wszystkich narzędzi interpretacyjnych od prawodawcy pochodzi tylko jedno – materiały legislacyjne”; „Całkowicie błędny jest pogląd, że interpretator dokonuje wyboru między znaczeniem zawartym w tekście a znaczeniem zawartym w materiałach legislacyjnych. Prawdziwy wybór jest między znaczeniem tekstu ustalonym w ramach kontekstu legislacyjnego a znaczeniem ustalonym w ramach arbitralnie wybranego kontekstu. Kiedy sądy pomijają informacje z procesu legislacyjnego, to piszą prawo na nowo”. Zob. Zygmunt Tobor, „Strategia interpretacyjna jako środek komunikacji prawodawcy i sądów” *Państwo i Prawo*, z. 11 (2019): 48-64. Por. także Zygmunt Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013); Agnieszka Bielska-Brodziak, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017).

wykładni analizowanych przepisów przez sądy administracyjne, która utrudnia realizację celów ustawodawcy. Wyjątkowość i daleko idący charakter zwolnień z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji telekomunikacyjnych nie uprawnia jednak do wykładni sprzecznej z *ratio legis* wprowadzanych rozwiązań i nieuwzględniającej materiałów z procesu legislacyjnego.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak Agnieszka, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Europeizacja prawa administracyjnego. *System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck, 2014.
- Kawka Inga, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej*, Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2006.
- Krasuski Andrzej, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, 2015.
- Majchrzak Bartłomiej, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2008.
- Mroziewski Marian, „Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności. Cz. II” *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, 1 (2013): 29-41.
- Ostrowska Anna, *Pozwolenie na budowę*. Warszawa: Lexis Nexis, 2012.
- Piątek Stanisław, *Prawo komunikacji elektronicznej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2025.
- Smarż Joanna, „Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji” *Prawo i Więź*, nr 3 (2020): 141-156. <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.
- Tobor Zygmunt, „Strategia interpretacyjna jako środek komunikacji prawodawcy i sądów” *Państwo i Prawo*, z. 11 (2019): 48-64.
- Tobor Zygmunt, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.



