

Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwoju obszarów wiejskich

Obszary wiejskie stanowią większość obszaru Polski, zamieszkiwaną przez znaczną część społeczeństwa. Rozwój obszarów wiejskich zależy jest od bardzo wielu zróżnicowanych czynników. Znaczenie mają nie tylko instrumenty związane z finansowaniem rolnictwa, kształtowaniem struktury agrarnej czy prawnej pozycji rolnika, ale istotne jest także zapewnienie istnienia na tych obszarach różnego rodzaju infrastruktury. Poza infrastrukturą drogową, energetyczną, wodociągową czy kanalizacyjną, coraz większe znaczenie odgrywa infrastruktura telekomunikacyjna. Jest ona niezbędna dla uzyskania dostępu do Internetu oraz do korzystania z coraz większej liczby usług i udogodnień dostępnych dzięki usługom telekomunikacyjnym.

W dobie społeczeństwa informacyjnego dostęp do Internetu jest konieczny nie tylko w celu pozyskiwania informacji, ale także dla promowania swoich produktów, szukania kontrahentów, nawiązywania kontaktów, składania wniosków w urzędach i zamówień u kontrahentów, oferowania swoich produktów i usług, edukowania, dokonywania płatności, etc. Jak wynika z badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. co piąte przedsiębiorstwo składało zamówienia przez sieci komputerowe, a co dziesiąte otrzymywało zamówienia przez Internet. Z e-administracji w 2014 r. korzystało 92,4% przedsiębiorstw, przy czym tę formę kontaktu z administracją publiczną stosowali prawie wszyscy duzi i średni przedsiębiorcy². W 2015 r. dostęp do Internetu posiadało 92,7% przedsiębiorstw, zaś wskaźnik przedsiębiorstw posiadających własną stronę internetową w 2015 r. wyniósł 65,4%. Prawie dwie trzecie firm wykorzystywało stronę internetową w celu prezentacji katalogów wyrobów i usług. W 2015 r. dostęp do Internetu posiadało 75,8% gospodarstw domowych, przy czym dostęp do Internetu posiadało więcej gospodarstw w miastach niż

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r., Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałowe 20.10.2015, s. 1, https://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=20973, (data dostępu: 22 listopada 2016 r.). Pełne badanie ujęte są w opracowaniu: Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych w latach 2011-2015, Warszawa 2015, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/9/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_2011-2015.pdf, (data dostępu: 22 listopada 2016 r.).

na obszarach wiejskich³. Odsetek mieszkańców obszarów wiejskich, którzy regularnie korzystają z Internetu systematycznie rośnie, jednak wartość ta nadal jest na poziomie, który wskazuje na znaczną trudność w stosowaniu telepracy jako jednego ze sposobów na wzrost aktywności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich⁴.

Warunkiem korzystania z Internetu jest istnienie infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej odpowiednio szybki przesył danych. Ze względu na zdecydowanie większe rozproszenie zabudowań na obszarach wiejskich niż w miastach, uzyskanie pokrycia siecią telekomunikacyjną na obszarach wiejskich takiego jak w miastach jest zdecydowanie trudniejsze.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki prawnej związanej z infrastrukturą telekomunikacyjną na obszarach wiejskich. Wymaga to wyjaśnienia podstawowych pojęć, w tym samego pojęcia obszary wiejskie i infrastruktura telekomunikacyjna, a następnie przeanalizowania regulacji prawnych wpływających na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich.

1. Obszary wiejskie

W pierwszej kolejności zasadne jest wyjaśnienie znaczenia pojęcia obszary wiejskie. Obszary wiejskie stanowią przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin nauki (m.in. geografii, socjologii, nauk rolniczych, ekonomii, etnografii, antropologii) i dla potrzeb tych dyscyplin są one w różny sposób opisywane i definiowane. W poszczególnych naukach wskazuje się na takie kryteria wyodrębnienia obszarów wiejskich, jak: rodzaj zatrudnienia, stan środowiska, wielkość jednostki osadniczej, gęstość zaludnienia, homogeniczność mieszkańców, zróżnicowanie społeczne, mobilność czy system interakcji społeczno-kulturowych. Do cech obszarów wiejskich zalicza się często: specyficzny otwarty krajobraz, stosunkowo niską gęstość zaludnienia (w statystyce, obszary wiejskie to tereny o gęstości zaludnienia poniżej 150 osób/km²), przewagę ludności związanej z gospodarką rolną i leśną, tradycyjny styl życia (bliski naturze) i zwyczaje, ekstensywne użytkowanie ziemi (przede wszystkim rolnicze i leśne), rzadką zabudowę i rozproszone osadnictwo. Zwykle pojęcie „wiejski” związane jest z obszarami słabo zaludnionymi, na których dominującą formą działalności gospodarczej człowieka jest rolnictwo lub leśnictwo. Obszar wiejski to przestrzeń utworzona przez wsie i ich otoczenie.

W nauce prawa definiowanie pojęcia obszar (teren) wiejski stwarza istotne trudności⁵. Pojęcie „obszary wiejskie” używane jest w aktach prawnych i różnie

3 Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2015 r..., *op. cit.*, s. 4.

4 Sprawozdanie z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 za rok 2014, MRiRW 2016, s. 19.

5 Zob. T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku nurkowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 22.

go rodzaju dokumentach wydawanych przez organa unijne oraz krajowe, głównie związanych z realizacją polityki rozwoju obszarów wiejskich, stanowiącej drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej. W szczególności pojęcie to jest używane w tytule i treści rozporządzeń unijnych w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (obecnie rozporządzenie nr 1305/2013)⁶ oraz wykonujących je ustaw o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁷ i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach, a także w dokumentach zatytułowanych jako Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (dotyczących okresów programowania 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020)⁸. Poza tym, nawiązanie do obszarów wiejskich zawarte zostało w preambule do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej „u.k.u.r.”)⁹, gdzie wskazuje się m.in., że jej uchwalenie ma służyć wsparciu zrównoważonego rolnictwa sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Charakterystyczne jest, że w żadnym z ww. aktów prawnych definicja obszarów wiejskich nie została zamieszczona, pomimo że regulują one problematykę odnoszącą się do tych obszarów. Z treści rozporządzenia nr 1305/2013 można natomiast wnioskować, iż obszary wiejskie są to obszary, na których położone są użytki rolne, tj. obszary zajęte przez grunty orne, trwałe użytki zielone, pastwiska trwałe lub uprawy trwałe, a zatem użytki, na których prowadzona jest działalność rolnicza¹⁰. Takie ujęcie oznacza, że obszary wiejskie nie są wyznaczone granicami administracyjnymi miast, ale charakterem gruntów. Nieco inne rozwiązanie zastosowane

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (...) oraz we wcześniejszych rozporządzeniach jest Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z dnia 21 października 2005, s. 1 ze zm.).

7 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz.U. z 2015 poz. 349 ze zm.) i wcześniejsza ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. z 2013 r. poz. 173 ze zm.).

8 Program rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jest przygotowywanym przez każde z państw członkowskich dokumentem stanowiącym instrument realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, który następnie podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji przez Komisję Europejską. Dokument PROW zawiera analizę SWOT sytuacji na obszarach wiejskich, w tym określenie potrzeb, które trzeba zaspokoić na obszarze geograficznym objętym programem oraz opis strategii dla rozwoju obszarów wiejskich. Na podstawie analizy SWOT w dokumencie PROW uzasadnia się wybór potrzeb, celów, priorytetów oraz celów szczegółowych, które powinny być dostosowane do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich na terytorium danego państwa oraz określa się działania, za pomocą których będzie realizowana polityka ROW.

9 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803, ze zm.).

10 Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 1307/2013 działalność rolnicza oznacza: (i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; (ii) utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy, w oparciu o kryteria określone przez państwa członkowskie na podstawie ram ustanowionych przez Komisję, lub (iii) prowadzenie działań minimalnych, określanych przez państwa członkowskie, na użytkach rolnych utrzymujących się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy.

zostało w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdzie nie pojawia się pojęcie „obszary wiejskie”, ale w art. 10a mowa jest o tym, że przepisów rozdziału 2 stosuje się do „gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast”. Obszary w granicach administracyjnych miast można określić mianem „miejskie”, a zatem *a contrario* pozostałe obszary stanowią obszary wiejskie. W tym przypadku, jako kryterium wyodrębnienia przyjęte zostało rozstrzygnięcie prawodawcy, który określił granice administracyjne miast. Rozwiązanie to ma jednak zastosowanie wyłącznie dla potrzeb ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ma podstaw, aby ujęcie to mogło być uznawane za wiążące na gruncie innych aktów prawnych. Obszary wiejskie nie stanowią też wyodrębnionej kategorii planistyczno-przestrzennej. Mechanizmy planowania przestrzennego operują kategoriami „rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, „zasobu gruntów rolnych”, „obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych”¹¹. Warto zaznaczyć, że w istniejących planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze przeznaczane jest 46,5% terenów w gminach wiejskich, 41,5% w gminach wiejsko-miejskich i 14,7% w gminach miejskich¹².

Wskazanie kryterium odróżnienia obszarów wiejskich od obszarów miejskich, a w konsekwencji wyznaczenie jednolitych dla wszystkich regulacji prawnych granic pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi nie wydaje się możliwe. Kryterium granic administracyjnych miast jest wprawdzie jednoznaczne, jednak nie oddaje ono w pełni różnic pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi wynikających z różnic funkcji terenu. Podkreślić bowiem trzeba, że grunty rolne stanowią około 45,70% gruntów w administracyjnych granicach miast¹³. Z kolei odniesienie się wyłącznie do przeznaczenia gruntów na określonym terenie nie wydaje się również w pełni uzasadnione. Zaznaczyć należy, że nie można utożsamiać pojęcia obszary wiejskie z pojęciem rolnicza przestrzeń produkcyjna¹⁴. Obszary wiejskie pełnią bowiem obecnie różne funkcje, nie tylko związane z produkcją rolniczą¹⁵, a zatem nie można przyjąć, że z obszarami wiejskimi mamy do czynienia tam, gdzie występują wyłącznie funkcje terenu typowe dla działalności rolniczej. Jednak odniesienie się do kryterium funkcji terenu może stanowić istotną wskazówkę, tj. za obszary wiejskie uznać można tereny z dominującą (przeważającą) funkcją typową dla działalności rolniczej.

11 Zob. S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 41.

12 Zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Warszawa 2015, s. 26.

13 Zob. W. Radecki, Objasnienia do art. 5b, [w:] Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2012, s. 76.

14 T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie..., *op. cit.*, s. 22.

15 Koncepcja Przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, s. 26 oraz 91 (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r., poz. 252).

Warto zauważyć, że w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, dokumencie określającym wsparcie dla obszarów wiejskich wskazane zostało, że obszary wiejskie w Polsce stanowią 93,1%, które zamieszkuje 39,2% ludności ogółem, a dalej w dokumencie tym zauważa się, że średnia gęstość zaludnienia w Polsce wynosi 123,2 osoby/km², przy czym w miastach wskaźnik ten wynosi 1084,7 osoby/km², a na obszarach wiejskich 51,9 osoby/km²¹⁶. W praktyce to mocą decyzji politycznych niektóre tereny mogą być zaliczone do obszarów wiejskich bądź z tych obszarów wyłączone¹⁷. Z punktu widzenia realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej odniesienie się do gęstości zaludnienia wydaje się kluczowe, gdyż im większa gęstość zaludnienia, tym realizacja inwestycji służących do świadczenia usług telekomunikacyjnych jest bardziej opłacalna, większa bowiem liczba osób korzysta z usług realizowanych przy wykorzystaniu takiej infrastruktury. Jednocześnie gęstość zaludnienia wpływa na zastosowanie odmiennych rozwiązań technicznych w szczególności w zakresie budowy tzw. stacji bazowych. Odmienność ta wynika przede wszystkim z tego, że zabudowa miejska wymusza zastosowanie większej liczby konstrukcji, ale o zdecydowanie mniejszym zasięgu w terenie (budynki stanowią naturalną barierę dla fal elektromagnetycznych). Poza tym, na konieczność zastosowania odmiennych rozwiązań wpływa też zwiększona liczba osób korzystających z usług telekomunikacyjnych. Z kolei na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia, gdzie jest w związku z tym zdecydowanie mniejsza liczba zabudowań, a budynki mają mniejszą kubaturę, możliwe jest stosowanie mniejszej liczby konstrukcji, ale o większej wysokości i większym zasięgu.

Dla potrzeb omówienia problematyki prawnej infrastruktury telekomunikacyjnej w rozwoju obszarów wiejskich zasadne jest zatem posługiwanie się kryterium dominującej funkcji terenu oraz pomocniczo gęstości zaludnienia. Jest to ujęcie zbliżone do przyjmowanego w regulacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, w tym w PROW, gdzie za obszary wiejskie uważa się obszary, na których położone są użytki rolne, na których prowadzona jest działalność rolnicza.

2. Pojęcie infrastruktura telekomunikacyjna

Pojęcie „infrastruktura telekomunikacyjna” zdefiniowane zostało w prawie telekomunikacyjnym (dalej „p.t.”)¹⁸. Mamy w tym przypadku do czynienia z definicją legalną, bowiem o uznaniu definicji za legalną przesądza sam fakt, że jest ona formułowana przez prawodawcę i znajduje się w akcie prawnym, nie ma znaczenia cel i uzasadnienie jej formułowania, ani jej brzmienie lub budowa¹⁹. Definicje legal-

16 Zob. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja 2.2. (przyjęty przez Komisję Europejską), s. 48. <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020>, dostęp dnia 23 listopada 2016 r.

17 Zob. T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie..., *op. cit.*, s. 23.

18 Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1489).

19 Por. A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 156.

ne tworzy się dla wyrazów i wyrażeń, które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście aktu prawnego lub też dla takich, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w danym akcie prawnym. Poprzez fakt umieszczenia definicji w akcie prawnym, definicja legalna uzyskuje charakter normatywny, polegający na tym, iż każda osoba dokonująca wykładni prawa zobowiązana jest przypisywać definiowanemu zwrotowi (*definiendum* definicji legalnej) takie znaczenie, jakie zostało określone w definicji (nawet wtedy, gdy jest całkowicie odmienne od znaczenia w języku polszczyzny współczesnej)²⁰. Za pomocą definicji prawodawca może nadawać wyrażeniom tekstu prawnego znaczenie różne od znaczeń równokształtnych z nimi wyrażen języka potocznego, dlatego definicje legalne odgrywają istotną rolę w procesie wykładni prawa²¹.

Zgodnie z definicją zawartą w prawie telekomunikacyjnym, pod pojęciem infrastruktura telekomunikacyjna rozumieć należy urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji (art. 2 pkt 8 p.t.). W definicji tej wymienione zostały określone elementy (przedmioty) wchodzące w zakres infrastruktury telekomunikacyjnej oraz łącząca je funkcja, tj. wszystkie one mają służyć zapewnieniu telekomunikacji. Spośród składników przedmiotowych zdefiniowane zostało w p.t. pojęcie urządzenia telekomunikacyjne (są to urządzenia elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewniania telekomunikacji). W przypadku pozostałych składników należy odnieść się do ich znaczenia przyjmowanego w języku polszczyzny współczesnej, ewentualnie zasadne może być skorzystanie z definicji zawartych w innych ustawach związanych z realizacją inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej. Niewątpliwie podstawowe znaczenie w tym względzie ma prawo budowlane (dalej p.b.)²², w którym zdefiniowane zostało m.in. pojęcie budowla, oznaczające obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury (art. 3 pkt 3 p.b.). W definicji wymienia się przykładowe budowle, w tym. m.in. obiekty liniowe (obejmujące m.in. linie kablowe i kanalizacje kablowe, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego²³), sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne. Porównując definicję infrastruktury telekomunikacyjnej i budowli można wskazać, iż pomimo użycia w obydwu ustawach nieco innych pojęć zachodzi pomiędzy nimi relacja krzyżowania, niektóre przedmioty wchodzą zarówno w zakres pojęcia infrastruktura telekomunikacyjna i budowla. Dotyczy to przede wszystkim linii i kanalizacji kablowych oraz masztów, które wymienione zostały

20 Zob. P. Wojciechowski, *Definicje legalne w prawie nowych technologii. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo i Język*, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009, s. 111 i n.

21 Por. A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 26.

22 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).

23 Zob. definicja obiektu liniowego zawarta w art. 3 pkt 3a p.b.

w obydwu definicjach, a także słupów i wież, które wprawdzie nie zostały wymienione w definicji budowli, ale zaliczyć je należy do budowli (chyba że w konkretnej sprawie stanowią budynek, co w przypadku wież może mieć miejsce). Te elementy infrastruktury telekomunikacyjnej stanowią podstawę dla umiejscowienia na nich urządzeń telekomunikacyjnych lub służą do połączenia pomiędzy różnymi urządzeniami telekomunikacyjnymi. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej wymaga zatem przede wszystkim uwzględnienia przepisów p.b., o czym mowa w dalszej części artykułu. Wracając do definicji infrastruktury telekomunikacyjnej, podkreślić trzeba, że czynnikiem pozwalającym zaliczyć poszczególne elementy (np. maszty, wieże, kable) do infrastruktury telekomunikacyjnej jest ich funkcja, tj. mają one służyć zapewnieniu telekomunikacji. Kluczowe znaczenie w tej definicji ma zatem pojęcie telekomunikacja (pojawia się ono także w definicji urządzenia telekomunikacyjnego). Zgodnie z definicją zawartą w p.t. telekomunikacja oznacza „nadawanie, odbiór lub transmisję informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną”. Wszelkie zatem urządzenia i obiekty budowlane wykorzystywane do nadawania odbioru lub transmisji informacji z wykorzystaniem fal elektromagnetycznych stanowią infrastrukturę telekomunikacyjną.

Dzięki infrastrukturze telekomunikacyjnej możliwe jest korzystanie przez mieszkańców obszarów wiejskich z technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, a w szczególności z Internetu, co stanowi jeden z czynników rozwoju obszarów wiejskich.

3. Związek infrastruktury telekomunikacyjnej z obszarami wiejskimi

Zwiększenie dostępności cenowej i wykorzystania technologii i narzędzi opartych na technologiach informacyjno-telekomunikacyjnych (tzw. ICT), a zwłaszcza Internetu szerokopasmowego wskazane zostało w strategii zrównoważonego rozwoju rolnictwa²⁴ jako jedna z szans obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, a jednym z priorytetów przewidzianych w tym dokumencie realizującym cel szczegółowy 2 p.t. „Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej” jest priorytet 2.3 p.t. „Budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii ICT o wysokim standardzie”. Realizacja tego priorytetu będzie możliwa głównie dzięki budowie i modernizacji sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich oraz dzięki budowie i rozwojowi narzędzi o zasięgu lokalnym i regionalnym lub ponadregionalnym, wykorzystujących technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT)²⁵. Instrumenty tego priorytetu z założenia powinny wpłynąć na: poprawę

24 Uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 839).

25 *Ibidem*, s. 33.

wę struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, wzrost jakości kapitału ludzkiego, rozwój gospodarczy, wzrost konkurencyjności przedsiębiorców i producentów rolnych, a także na wzrost solidarności i integracji społecznej. Priorytet ten ma pobudzać rozwój obszarów wiejskich i służyć zachowaniu ich żywotności. Projektowane w ramach tego priorytetu interwencje publiczne powinny dotyczyć całego kraju, przy czym w sposób szczególny mają być wspierane te obszary, gdzie rozwój i dostępność ICT z przyczyn ekonomicznych nie jest podejmowany lub występuje niska skłonność do inwestycji w tym zakresie podmiotów prywatnych²⁶. Technologie informacyjno-telekomunikacyjne (ICT) są podstawowym czynnikiem konkurencyjności i wzrostu współczesnej gospodarki. Około 25% wzrostu PKB w UE w 2005 r. zawdzięczano technologiom ICT (wśród nich istotną rolę odgrywa Internet szerokopasmowy). Z badań wynika, że Internet ułatwia dostęp do edukacji i baz danych, poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, służy powstrzymaniu emigracji młodzieży ze wsi, poprawia jakość życia, ułatwia kontakty itp.²⁷

W Umowie Partnerstwa²⁸, dokumencie określającym kierunki interwencji z funduszy unijnych w latach 2014-2020 w ramach trzech polityk unijnych w Polsce, tj. Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa²⁹ wskazano, że w polskiej gospodarce obecne nasycenie usługami szerokopasmowego dostępu do Internetu jest znacznie poniżej średniej UE. Nadal są obszary, które stanowią „białe plamy”, aktywność operatorów telekomunikacyjnych nadal koncentruje się w dużych aglomeracjach, głównie w miastach wojewódzkich. Koncentracja wokół największych aglomeracji powoduje zjawisko „odsysania” inwestycji w sieci i węzłów przez największe aglomeracje i ich bezpośrednie otoczenie. W związku z powyższym, obszary wykluczone cyfrowo to najczęściej gminy wiejskie, o niskiej gęstości zaludnienia i niskich przychodach ludności, w których jest niewiele silnych podmiotów gospodarczych. Oferowana prędkość Internetu jest niska, w szczególności na obszarach wiejskich³⁰. Zagadnienie rozwoju sieci telekomunikacyjnych ujęte zostało w ramach objętego Umową Partnerstwa „celu tematycznego 2”, p.t.: „Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych”. W ramach tego celu mają być podejmowane działania ukierunkowane na zmniejszenie terytorialnych różnic w dostępie do szerokopasmowego Internetu o wysokich przepustowościach, co ma się przyczynić do zapewnienia spójności nie tylko terytorialnej, ale także społecznej (wyrównywanie dostępu do usług). Interwencja z funduszy unijnych ma być skoncentrowana na rozwoju szybkiej i bardzo szybkiej sieci szerokopasmowej na obszarach, gdzie

26 *Ibidem*, s. 33.

27 *Ibidem*, s. 121.

28 Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 Umowa Partnerstwa, Warszawa, grudzień 2015 rok, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/>, (data dostępu: 24 listopada 2016 r.).

29 *Ibidem*, s. 19.

30 *Ibidem*, s. 20.

nie można zapewnić dostępu do szerokopasmowego Internetu na warunkach rynkowych. Rolą środków europejskich ma być w tym przypadku uzupełnianie inwestycji prywatnych i ich pobudzanie³¹.

Na poziomie unijnym cele w perspektywie roku 2020 w zakresie rozwoju infrastruktury szerokopasmowej określiła Europejska Agenda Cyfrowa. Cele te znalazły odzwierciedlenie w Narodowym Planie Szerokopasmowym, który 8 stycznia 2014 r. został przyjęty przez Radę Ministrów³². Plan ten zakłada, że inwestycje operatorów telekomunikacyjnych będą stanowiły kluczowy element w realizacji przez Polskę celów Europejskiej Agendy Cyfrowej. Operatorzy telekomunikacyjni będą też głównymi beneficjentami środków europejskich przeznaczonych na rozwój sieci szerokopasmowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa³³. W planie tym wskazuje się też m.in., że szczególnym obszarem, który obecnie wydaje się niewystarczająco zagospodarowany, a którego rozwój powinna ułatwiać realizacja Narodowego Planu Szerokopasmowego jest rozwój rynku usług łączności M2M (*machine-to-machine*, czyli automatycznej łączności między urządzeniami), które mogą znaleźć zastosowanie m.in. do kontroli jakości gleby, kontroli warunków w szklarniach, monitoringu warunków atmosferycznych, kontroli wytwarzania nawozów naturalnych (kompostu), monitoringu warunków rozrodu i chowu zwierząt oraz lokalizacji zwierząt na pastwiskach³⁴.

Kwestia dostępu do Internetu znalazła też odzwierciedlenie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, gdzie stwierdza się, że pomimo znacznego wzrostu pokrycia obszarów wiejskich siecią szerokopasmowego Internetu w latach 2008-2010 (wzrost o prawie 16 pp.), dostęp do Internetu na wsi należy uznać za niewystarczający³⁵. W dokumencie tym za jedną z możliwości dla rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności oddalonych od miast, uznany został rozwój Internetu szerokopasmowego i jego szersze wykorzystanie w prowadzeniu działalności gospodarczej czy pracy na odległość³⁶. Wsparcie dla rozwoju Internetu także na obszarach wiejskich objęte zostało jednak nie PROW-em, ale Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa (POPC)³⁷.

31 *Ibidem*, s. 98.

32 Zob. Narodowy Plan Szerokopasmowy, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, styczeń 2014, https://mac.gov.pl/files/narodowy_plan_szerokopasmowy_-_08.01.2014_przyjety_przez_rm.pdf, (data dostępu: 23 listopada 2016 r.).

33 Zob. E. Wojnarska-Krajewska, Opinia dotycząca uwzględnienia wniosków Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w wynikach kontroli postępowania administracyjnego związanego z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 323), Biuro Analiz Sejmowych 29 marca 2016, s. 3.

34 Narodowy Plan Szerokopasmowy..., *op. cit.*, s. 58.

35 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020..., *op. cit.*, s. 62.

36 *Ibidem*, s. 108.

37 Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, wersja zatwierdzona przez KE z dnia 5 grudnia 2014 r., https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/2014_2020/Documents/Program_Operacyjny_Polska_Cyfrowa_na_lata_2014_2020_051214.pdf, (data dostępu: 24 listopada 2016 r.).

W POPC bezpośrednio odniesienie do obszarów wiejskich znalazło się w I osi priorytetowej POPC dotyczącej powszechnego dostępu do szybkiego Internetu oraz w III osi priorytetowej POPC, wspierającej e-integrację i rozpowszechnienie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych. W I osi priorytetowej POPC dotyczącej powszechnego dostępu do szybkiego Internetu przewiduje się, że identyfikacja obszarów wsparcia następuje m.in. w oparciu o dane zbierane w ramach prowadzonej przez Prezesa UKE inwentaryzacji usług i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz opracowanej na jej podstawie analizy dostępu do usług szerokopasmowych połączonej z wieloaspektową oceną ekonomiczną opłacalności inwestycji. Jak wskazuje się w POPC, obszarami o szczególnym znaczeniu dla zakresu tematycznego tego programu operacyjnego są obszary, na których przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie oferują możliwości podłączenia się do sieci Internetu szerokopasmowego, a biorąc pod uwagę wyniki ww. inwentaryzacji oraz dane zawarte w diagnozie dotyczącej tej osi, można założyć, że interwencja w ramach tej osi prowadzona będzie przede wszystkim na obszarach wiejskich³⁸. Podobnie w III osi priorytetowej POPC, wspierającej e-integrację i rozpowszechnienie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, realizowane działania szkoleniowe i doradcze muszą być określone w oparciu o szczegółową diagnozę lokalnych potrzeb w zakresie rozwijania e-kompetencji. Na podstawie danych przedstawionych w diagnozie dla tej osi przewiduje się, że interwencja prowadzona będzie przede wszystkim na obszarach wiejskich i na terenie małych miast³⁹. Szacuje się, że na działania dla obszarów wiejskich może zostać przeznaczonych ok. 800 mln EUR⁴⁰.

Jak wynika z przytoczonych dokumentów, w Polsce obszary wiejskie w większym stopniu niż pozostałe obszary kraju dotknięte są problemem braku odpowiedniego pokrycia infrastrukturą telekomunikacyjną, co skutkuje niemożliwością pełnego wykorzystania przez mieszkańców wsi udogodnień wynikających z dostępu do sieci Internet. Rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej jest obecnie istotnym czynnikiem, który może przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Zasadne jest zatem dokonanie analizy instrumentów prawnych, które mają znaczenie dla realizacji inwestycji telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich.

4. Regulacje prawne wpływające na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich

Wiele czynników wpływa na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich. Poza czynnikami o charakterze ekonomicznym oraz wynikającymi z polityki państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do rozwoju dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, istotny wpływ

38 *Ibidem*, s. 50.

39 *Ibidem*, s. 50.

40 *Ibidem*, s. 50.

na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich wywierają regulacje prawne. Warto w tym kontekście skupić uwagę na normach nakierowanych z jednej strony na ochronę produktywności rolniczej gruntów znajdujących się na obszarach wiejskich, a z drugiej strony służących ułatwieniu realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej. Uwzględnic zatem należy zarówno potrzebę ochrony walorów produkcyjnych gruntów rolnych, co ma znaczenie chociażby dla bezpieczeństwa żywnościowego, ale także dla ochrony środowiska, a jednocześnie konieczne jest zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, co ma znaczenie dla ochrony wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Podkreślić należy, że żadna z tych wartości nie może być uznana za dominującą. Rozwój obszarów wiejskich wymaga uwzględniania różnych funkcji tych obszarów, nie tylko produktywności rolniczej, chociaż jest to funkcja dominująca na tych obszarach. Trzeba także zwrócić uwagę na wzajemne przenikanie się tych wartości. Usługi społeczeństwa informacyjnego w coraz większym stopniu wykorzystywane są bowiem w działalności rolniczej (np. stanowią istotne wsparcie przy wprowadzaniu produktów rolnych na rynek). Można tu nawet zauważyć swego rodzaju dodatnie sprzężenie zwrotne, tj. rozwój produkcji rolnej sprzyja zapotrzebowaniu na dostęp do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, a rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej przyczynia się do polepszenia warunków prowadzenia działalności rolniczej. Jednocześnie jednak zaznaczyć trzeba, że rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej wymaga zmiany funkcji części nieruchomości wykorzystywanych rolniczo. Zasadne jest zatem dokonanie analizy aktów prawnych służących ochronie tych wartości przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności.

4.1. Ustawa o gospodarce nieruchomościami

W pierwszej kolejności konieczne jest zwrócenie uwagi na szczególny charakter infrastruktury telekomunikacyjnej. W art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej „u.g.n.”)⁴¹ jako jeden z celów publicznych wskazuje się „wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt. 1 u.g.n.). Z kolei łączność publiczna w rozumieniu u.g.n. oznacza „infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych (tj. usług telekomunikacyjnych dostępnych dla ogółu użytkowników) w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego” (art. 4 pkt 18 oraz pkt 31 u.g.n.). Jak zatem wynika z przywołanych definicji, budowa i utrzymanie infrastruktury telekomunikacyjnej, ale wyłącznie infrastruktury, która służy zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu p.t., ma status celu publicznego. Z kolei w usta-

41 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1774).

wie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „u.p.z.p.”)⁴² działania o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym lub krajowym, bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. są uznawane za „inwestycje celu publicznego” (art. 1 ust. 4 pkt 5 u.p.z.p.). Budowa infrastruktury telekomunikacyjnej, o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym lub krajowym jest zatem traktowana jako inwestycja celu publicznego.

Pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie oparte na kryterium przedmiotowym i funkcjonalnym, a nie podmiotowym. Oznacza to, że inwestycje tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to, czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny⁴³. Ze względu na to, że infrastruktura telekomunikacyjna jest konieczna do świadczenia usług telekomunikacyjnych, podmiotami realizującymi infrastrukturę telekomunikacyjną zwykle są przedsiębiorcy telekomunikacyjni będący podmiotami prywatnymi, chociaż zaznaczyć trzeba, że w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁴ przewiduje się szczególne ułatwienia w realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo uznania budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej za cel publiczny, jak wyżej wspomniano cel ten jest realizowany głównie przez podmioty prywatne. Podkreślić jednak należy, że ze względu na publiczny charakter celu, przy realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dopuszczalne jest korzystanie z przewidzianych w art. 124 i 124b u.g.n. instrumentów prawnych służących ułatwieniu realizacji celów publicznych. Stosownie do art. 124 u.g.n., w przypadku braku zgody właściciela nieruchomości na budowę m.in. urządzeń łączności publicznej, na wniosek podmiotu realizującego inwestycję starosta, w uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej wydaje decyzję zezwalającą na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej. Ograniczenie takie co do zasady następuje zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku urządzeń łączności publicznej możliwe jest jednak wydanie decyzji zezwalającej na zakładanie i przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń także w przypadku braku planu miejscowego lub gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest wymagana. Dotyczy to głównie tych przypadków, gdy nie jest wymagane pozwolenie na budowę (stosownie do art.

42 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

43 Zob. P. Wojciechowski, *Objaśnienia do art. 124 u.g.n.*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, Warszawa 2015, s. 545 oraz wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r. II OSK 548/2007 LexPolonica nr 2320951.

44 Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1537).

50 ust. 2 u.p.z.p. nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego roboty budowlane (1) polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo (2) niewymagające pozwoleń na budowę). Poza tym, w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, przewiduje się, że nie wymaga wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego budowa infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu oraz wykonywanie innych robót budowlanych dotyczących takiej infrastruktury.

Omawiany instrument znajduje zastosowanie zarówno na obszarach wiejskich, jak i zurbanizowanych. Decyzje zezwalające na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej zaliczyć jednak można do instrumentów sprzyjających budowie infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich. Warto podkreślić, że instrument ten może być wykorzystywany zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne, co ocenić należy pozytywnie. Zaznaczyć też należy, że ta forma ograniczenia prawa własności zaliczana jest do instytucji wyłączenia w szerokim znaczeniu i zarówno w u.g.n., jak też wprost w Konstytucji RP przewiduje się środki prawne, które zapewniają dostateczny stopień ochrony podmiotów, których ograniczenia te dotyczą (m.in. odszkodowanie oraz roszczenie o wykup nieruchomości)⁴⁵.

4.2. Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

Aktem prawnym zawierającym przepisy szczególne dotyczące realizowania inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej jest ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dalej „u.w.r.u.s.t.”), która m.in. określa formy i zasady wspierania inwestycji telekomunikacyjnych, w tym związanych z sieciami szerokopasmowymi (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.w.r.u.s.t.). W ustawie tej przewiduje się, że jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej mogą budować i eksploatować infrastrukturę telekomunikacyjną, dostarczać infrastrukturę telekomunikacyjną oraz świadczyć usługi telekomunikacyjne (art. 3 ust. 1 u.w.r.u.s.t.), przy czym działalność jest w zakresie telekomunikacji podlega wielu szczegółowym wymogom (art. 3-29 u.w.r.u.s.t.).

W ustawie tej używane są określenia zdefiniowane w p.t. (art. 2 ust. 2 u.w.r.u.s.t.), a ponadto wprowadzono kilka dodatkowych pojęć. W kontekście rozwoju obszarów wiejskich warto zwrócić uwagę przede wszystkim na pojęcie „regionalna sieć szerokopasmowa”, która jest szczególnym rodzajem sieci szerokopasmowej, rozumia-

45 Szerzej zob. P. Wojciechowski, *Objaśnienia do art. 124 u.g.n., op. cit.*, s. 553 i n.

nej jako sieć telekomunikacyjna służąca do zapewnienia szerokopasmowego dostępu do Internetu. Dostęp określa się jako szerokopasmowy, jeżeli wydajność łącza nie jest czynnikiem ograniczającym możliwość uruchomienia aplikacji dostępnych w sieci (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.w.r.u.s.t.). To właśnie pełny dostęp do Internetu jest czynnikiem mogącym przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Specyfika regionalnej sieci szerokopasmowej polega na tym, że sieć szerokopasmowa lub infrastruktura telekomunikacyjna są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego lub przy ich udziale np. w ramach porozumień, stowarzyszeń, spółek kapitałowych lub spółdzielni z udziałem jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1. pkt 2 u.w.r.u.s.t.).

Ustawą tą wprowadzone zostały szczególne zasady lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych. Regionalną sieć szerokopasmową lokalizuje się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, a w sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów o rewitalizacji (art. 49 u.w.r.u.s.t.). Tryb i warunki wydania tej decyzji szczegółowo uregulowane zostały w u.w.r.u.s.t.. Uwagę zwraca priorytetowe traktowanie tej decyzji, m.in. decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego oraz wiąże właściwe organy w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji pozwolenie na budowę oraz decyzji zezwalających na zajęcie nieruchomości, o których mowa w art. 124 u.g.n. (art. 59 u.w.r.u.s.t.). Poza tym, wyłączona została możliwość stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 58 ust. 6 u.w.r.u.s.t.). Przyjęte rozwiązania przewidują istotne ułatwienia w realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej, ale wyłącznie dla jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę, że samorząd realizuje infrastrukturę telekomunikacyjną głównie na obszarach, na których inwestycje takie nie zostały zrealizowane przez podmioty prywatne, ze względu na ekonomiczną nieopłacalność, przyjęte rozwiązanie ocenić można pozytywnie. Pomimo bowiem, że zarówno podmioty prywatne, jak i samorząd realizują cel publiczny, w postaci budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, cel działania w tym zakresie podmiotów prywatnych i jednostek samorządu terytorialnego jest zdecydowanie odmienny. Podmioty prywatne działają w celach zarobkowych i decyzje o sposobie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w głównie mierze podejmowane są wyłącznie w oparciu o analizę ekonomiczną swojej działalności, chociaż podkreślić należy, że przepisy p.t. przewidują instrumenty skutkujące

koniecznością uwzględnienia przez przedsiębiorców nie tylko rachunku ekonomicznego, ale także potrzeby pokrycia zasięgiem całego obszaru kraju⁴⁶. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego to potrzeby społeczności lokalnej, a nie ekonomiczna opłacalność są podstawową przesłanką decydującą o budowie infrastruktury telekomunikacyjnej. Taka różnica celu działalności przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego uzasadnia zróżnicowanie rozwiązań przyjętych w odniesieniu do regionalnych sieci szerokopasmowych. Poza tym, rozwiązanie polegające na przyjęciu szczególnej regulacji wszystkich inwestycji telekomunikacyjnych, a nie jak ma to miejsce obecnie wyłącznie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zdecydowanie mniejszym stopniu wpływa na „dekompozycję” systemu planowania przestrzennego, co należy ocenić pozytywnie⁴⁷.

4.3. Plany zagospodarowania przestrzennego

Na realizację inwestycji telekomunikacyjnych mogą też mieć wpływ i w praktyce nierzadko mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”), jako przepisy prawa miejscowego. Z planów tych wynikają różnego rodzaju ograniczenia co do możliwości budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, polegające m.in. na wprowadzaniu całkowitych zakazów lokalizacji określonych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej (np. stacji bazowej telefonii komórkowej, składającej się w szczególności z wieży kratowej o określonej wysokości – np. 30, 60, 75 m n.p.t. – oraz anten i urządzeń sterujących) lub na wprowadzaniu ograniczeń wysokości zabudowy na określonym terenie, co w praktyce prowadzi do uniemożliwienia realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej⁴⁸.

W celu zapewnienia, aby postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uniemożliwiały bez uzasadnionych powodów rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, ustawodawca zdecydował się wprowadzić do porządku prawnego normę rangi ustawowej odnoszącą się wprost do treści mpzp⁴⁹. Zgodnie z art. 46 ust. 1 u.w.r.u.s.t. miejscowy plan zagospodarowania przestrzen-

46 Przed wszystkim wymagania do pokrycia zasięgiem (do czego konieczna jest infrastruktura telekomunikacyjna) mogą zostać podjęte w ramach przetargu na rezerwację częstotliwości (art. 115 ust. 1 pkt 9 p.t.). Poza tym jeżeli w przypadku niewywiązywania się z tych zobowiązań z przyczyn leżących po stronie podmiotu dysponującego rezerwacją częstotliwości, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uzna, że pokrycie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zasięgiem sieci telekomunikacyjnych nie jest wystarczające, może, w drodze decyzji, zobowiązać podmiot dysponujący rezerwacją częstotliwości do wykorzystywania częstotliwości w sposób zgodny z tymi zobowiązaniami, określając m.in. obszary, które mają zostać objęte zasięgiem sieci telekomunikacyjnych lub odsetek mieszkańców, który ma zostać objęty tym zasięgiem biorąc pod uwagę potrzeby użytkowników końcowych, potrzeby rynku i rozwój techniki telekomunikacyjnej (art. 122a. p.t.).

47 Zob. S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego...*, *op. cit.*, s. 40.

48 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Druk Sejmowy VI kadencji nr 2546 (dostępny na: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2546>). Zob. także m.in. wyroki NSA z dnia 6 maja 2016 r., II OSK 2106/14; z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt II OSK 44/14; z dnia 29 grudnia 2015, II OSK 1020/14; z dnia 9 marca 2016, II OSK 1691/14; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 sierpnia 2016, II SA/Sz 492/16; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 czerwca 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 5/16; dostępne na <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

49 Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

nego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów u.g.n., jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Dalej w przepisie tym wskazane zostało, że jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń (art. 46 ust 2 zd. 1u.w.r.u.s.t.). Z punktu widzenia rozwiązań przyjmowanych na obszarach wiejskich istotne jest to, że w przepisie tym wprost wskazano, że przeznaczenie terenu m.in. na cele rolnicze i leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej (art. 46 ust. 2 zd. 2 u.w.r.u.s.t.). Zważywszy na cele ustawy u.w.r.u.s.t. nie powinno budzić wątpliwości, iż podstawowym celem przywołanego przepisu jest ułatwienie w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wartością chronioną jest w tym przypadku możliwość korzystania z sieci telekomunikacyjnych, a w pewnym zakresie jest to też instrument realizacji konstytucyjnie chronionej wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP), bowiem brak dostępu do Internetu utrudnia realizację tej wolności.

Trzeba też zaznaczyć, że potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności sieci szerokopasmowych zostały wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pośród wielu innych przesłanek (wartości, potrzeb i okoliczności), które przede wszystkim („zwłaszcza”), lecz nie wyłącznie, muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁰. Są to przesłanki równorzędne i nie można żadnej z nich nadawać priorytetowego charakteru, bez znaczenia pozostaje też kolejność ich wymienienia⁵¹. U podstaw planowania przestrzennego leży natomiast ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 u.p.z.p.). Mimo zdefiniowania tych pojęć w art. 2 u.p.z.p. stanowią one pojęcia niedookreślone, a zarazem w dużej mierze klauzule generalne, odwołujące się w znacznym stopniu do standardów lub ocen spoza systemu prawa, które w rezultacie mogą uzyskać konkretną treść jedynie w konfrontacji z danym stanem faktycznym⁵². Kształtowanie polityki przestrzennej i przeznaczaniem terenów na określone cele ma charakter instrumentalny, służebny względem wspomnianych wartości, a nie autonomiczny, stanowiący cel sam w sobie i dla siebie. Ostatecznymi celami kształtowania polityki przestrzennej i określania przezna-

50 Poza tą przesłanką w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

51 Zob. H. Izdebski, Wyjaśnienia do art. 1, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 40.

52 *Ibidem*, s. 38.

czenia terenów na dane cele oraz zasad zagospodarowania i zabudowy tych terenów jest poprawa warunków życia człowieka⁵³.

Niewątpliwie dostępność infrastruktury telekomunikacyjnej jest istotnym czynnikiem wpływającym na poprawę życia na obszarach wiejskich i wpływa na ich rozwój, a zatem uzasadnione jest przyjmowanie rozwiązań ułatwiających realizowanie tego rodzaju inwestycji.

Rozwiązania przyjęte w u.w.r.u.s.t. nie pozwalają co prawda uznać, że inwestycje telekomunikacyjne mają być traktowane w sposób priorytetowy, jednak z całą pewnością uwzględnić należy ich specyfikę. Przede wszystkim, z ustawy tej wynika, że niedopuszczalne jest, aby mpzp całkowicie zakazywał lub uniemożliwiał lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Nie ma natomiast przeszkód, aby w mpzp zostały określone obszary, w których lokalizacja inwestycji tego rodzaju jest niedopuszczalna lub na których wprowadzone są określone ograniczenia (np. co do wysokości masztów), o ile będzie to uzasadnione ochroną innych wartości (np. zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, ochrony środowiska). Kluczowy jest jednak fakt, że lokalizacja inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej i ich rodzaj zdeterminowane są obiektywnymi potrzebami o charakterze technicznym. Znaczenie ma ukształtowanie terenu, intensywność i rodzaj zabudowań, a także gęstość zaludnienia. Uwzględnić należy także fakt, iż łącza telekomunikacyjne muszą zapewniać przepustowość wystarczającą dla korzystania z oferowanych z wykorzystaniem sieci telekomunikacyjnych usług i udogodnień. W sytuacji zatem, gdy wprowadzone w mpzp ograniczenia uniemożliwiają zlokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w sposób zapewniający należyte pokrycie określonego obszaru kraju siecią telekomunikacyjną, uznać je należy za sprzeczne z art. 46 u.w.r.u.s.t. oraz naruszające art. 1 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Przy uchwalaniu mpzp konieczne jest wyważenie różnych wartości chronionych w planowaniu przestrzennym. Kluczowe jest w tym przypadku uwzględnienie zasady proporcjonalności, tak aby ochrona jednych wartości nie prowadziła do nadmiernego lub całkowitego uniemożliwienia realizacji innych.

Problematyka zamieszczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego postanowień powodujących ograniczenia dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej jest przedmiotem szeregu orzeczeń sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazano, że wyraźnym celem ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych jest zapewnienie rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i w świetle tego celu z art. 46 ust. 1 u.w.r.u.s.t. wywiedziona jest w orzecznictwie zasada ogólna dopuszczalności inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na terenach objętych

53 Zob. M. Szewczyk, Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 50.

postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵⁴. Ten cel musi być w ocenie sądów administracyjnych uwzględniany przy wykładni przepisów u.w.r.u.s.t., co oznacza, że ustalenia obowiązującego planu miejscowego muszą być wykładane tak, aby usuwać zakazy i przeszkody w lokalizowaniu inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie tylko wtedy, gdy mogą być one wyprowadzone z niejasnych i niekonsekwentnych ustaleń planu miejscowego, ale także wówczas, gdy stwierdzona zostanie oczywista niezgodność postanowień planu z warunkami wynikającymi z art. 46 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. W takiej sytuacji mechanizmem wymuszającym zachowanie zasad hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, w tym zasady nadrzędności ustawy, jeżeli organy gminy odstępowały od obowiązku aktualizacji mpzp, który nakłada na nie art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostaje pominięcie tych ustaleń planów miejscowych w zakresie ustalonych zakazów lub przyjętych rozwiązań, których realizacja uniemożliwia lokalizowanie inwestycji telekomunikacyjnych⁵⁵. Taki kierunek orzecznictwa zdecydowanie sprzyja budowie infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich i zasługuje na pozytywną ocenę, tym bardziej że na obszarach wiejskich zabudowa mieszkaniowa jest zdecydowanie mniej intensywna niż w miastach i maszty telekomunikacyjne nie są zwykle umiejscawiane w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowań mieszkalnych. Poza tym są to konstrukcje o stosunkowo dużej wysokości (30-60 m), a więc negatywne oddziaływanie elektromagnetyczne na zdrowie ludzi nie stanowi w tym przypadku tak istotnego czynnika ograniczającego możliwość realizacji inwestycji, jak w przypadku lokalizowania urządzeń emitujących fale elektromagnetycznej na terenach zurbanizowanych.

4.4. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich nie bez znaczenia pozostają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁶ (dalej „u.o.g.r.l.”), gdyż większość terenów znajdujących się na obszarach wiejskich stanowią grunty rolne lub leśne w rozumieniu tej ustawy. Celem tej ustawy jest ochrona ziemi przede wszystkim jako środka produkcji⁵⁷. W odróżnieniu od kapitału i pracy ziemia jest dobrem ograniczonym i niemobilnym. Popyt na ziemię może być zaspokajany jedynie poprzez transfer gruntów między poszczegól-

54 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 II SA/Gd 234/16; wyroki NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 1020/14; z dnia 3 września 2015 r., sygn. akt II OSK 44/14 – dostępne na <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

55 Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2016 II SA/Gd 234/16; wyroki NSA z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2200/14; z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2470/14 – dostępne na <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

56 Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 909).

57 Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, Ochrona gruntów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.) Prawo rolne, Warszawa 2015, s. 297.

gólnymi działami gospodarki i zmianę ich przeznaczenia, co odbywa się z reguły w jednym kierunku, tj. z rolnictwa do działów nierolniczych⁵⁸.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych przewidziana w przepisach tej ustawy przebiega dwutorowo. Z jednej strony, ochrona realizowana jest jako tzw. ochrona ilościowa (polegająca na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne), a z drugiej – jako tzw. ochrona jakościowa (polegająca na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolnej powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi)⁵⁹. W przypadku budowy infrastruktury telekomunikacyjnej podstawowe znaczenie ma ochrona ilościowa, ponieważ przepisy dotyczące ochrony ilościowej ukierunkowane są na kontrolę działań mogących skutkować uszczupleniem powierzchni gruntów rolnych w związku z wykorzystaniem ich na cele nierolnicze lub nieleśne⁶⁰.

Wprowadzony w u.o.g.r.l. model reglamentacji dopuszczenia możliwości wykorzystania gruntów rolnych lub leśnych na inne cele jest dwuetapowy. Etap pierwszy obejmuje zmianę przeznaczenia gruntu na inny cel, a etap drugi – wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej⁶¹. W odniesieniu do zmiany przeznaczenia w ustawie tej wprowadzono zasadę, zgodnie z którą na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, a przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty (art. 6 u.o.g.r.l.). Poza tym, wprowadzony został mechanizm szczególnej ochrony gruntów o największej przydatności produkcyjnej, tj. gruntów rolnych klasy I-III. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne tego rodzaju gruntów rolnych może być dokonane wyłącznie w mpzp i wymaga co do zasady uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 7 u.o.g.r.l.)⁶². W przypadku pozostałych gruntów rolnych (grunty IV-VI klasy bonitacyjnej) zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze może zostać dokonana zarówno w mpzp (bez konieczności uzyskania zgody ministra), jak też w drodze aktu administracyjnego – decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzji o warunkach zabudowy. Pomimo tego, iż w u.w.r.u.s.t. wprost dopuszczono możliwość lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach przeznaczonych na cele rolnicze, o ile w mpzp lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona, zasadnym jest uznanie, że ze względu na szczególną ochronę gruntów kla-

58 Zob. J. Górską, W. Michna, Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze w Polsce, „Więś i Rolnictwo”, nr 4 (149) 2010, s. 57.

59 Zob. P. Czechowski, K. Marciniuk, Ochrona gruntów rolnych..., *op. cit.*, s. 299.

60 *Ibidem*, s. 300.

61 *Ibidem*, s. 300.

62 W ustawie przewiduje się jednocześnie wyjątek od konieczności uzyskania zgody, który ma zastosowanie w przypadku gruntów o powierzchni do 0,5 ha znajdujących się w obszarze zwartej zabudowy, które znajdują się w niewielkiej odległości od granicy najbliższej działki budowlanej oraz od drogi publicznej.

sy I-III, na tego rodzaju gruntach lokalizacja infrastruktury telekomunikacyjnej jest niedopuszczalna bez zmiany mpzp dokonanej za uprzednią zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jeśli więc ustawodawca wprowadza szczególnie rygor zmiany przeznaczenia w mpzp nieruchomości rolnej klasy I-III, to w konsekwencji uznać należy, że przepisy u.o.g.r.l. stanowią regulację szczególną uniemożliwiającą lokalizację infrastruktury telekomunikacyjnej na gruntach rolnych klasy I-III w sytuacji, gdy lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w mpzp. Stwierdzenie takie jest tym bardziej uzasadnione, że w u.w.r.u.s.t. wyłączono zastosowanie przepisów u.o.g.r.l. jedynie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji (art. 56 u.w.r.u.s.t.), co wskazuje na to, że nie było wolą ustawodawcy szczególne traktowanie infrastruktury telekomunikacyjnej budowanej przez podmioty prywatne. Poza tym, dokonując wyważenia wartości chronionych w obydwu ustawach nie można nie uwzględnić tego, że w ogólnej powierzchni gruntów rolnych w Polsce przeważający udział stanowią grunty słabszych i najslabszych klas, natomiast grunty klas I i II zajmują zaledwie 3%, a grunty klasy III niecałe 23% ogólnej powierzchni użytków rolnych⁶³, co przemawia za szczególnie mocną ochroną tego rodzaju gruntów. Powyższe prowadzi do wniosku, że przeznaczenie w mpzp gruntów rolnych klas I-III na inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej dopuszczalne jest zatem wyłącznie w sytuacji, gdy nie ma żadnej możliwości umiejscowienia tego rodzaju inwestycji na innych rodzajach gruntu. Natomiast w przypadku, gdy w mpzp lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie została umieszczona, dopuszczalna jest lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej na obszarach przeznaczonych na cele rolnicze, jedynie na gruntach klas niższych (IV-VI). W powyższym kontekście nie wydaje się uzasadnione całkowite wyłączenie stosowania przepisów u.o.g.r.l. do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji, jakie ma obecnie miejsce, skutkujące tym, że regionalne sieci szerokopasmowe mogą być lokalizowane także na gruntach klasy I-III.

Drugim etapem ochrony ilościowej przewidzianej w u.o.g.r.l. jest konieczność uzyskania zgody na wyłączenie niektórych rodzajów gruntów rolnych z produkcji rolniczej (zgoda taka nie jest wymagana przy użytkach rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, a w przypadku tych samych klas użytkach rolnych, ale pochodzenia organicznego zgoda ma jedynie deklaratoryjny charakter, art. 11 u.o.g.r.l.). Samo pojęcie wyłączenia gruntów z produkcji zostało zdefiniowane w u.o.g.r.l. jako rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów (art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l.). Z całą pewnością nie chodzi w tym

63 Zob. J. Górka, W. Michna, Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze..., *op. cit.*, s. 69.

przypadku o użytkowanie rozumiane jako ograniczone prawo rzeczowe, ale raczej o sposób faktycznego korzystania z gruntu. Nie jest jednak oczywiste, czy do wyłączenia z produkcji rolnej dochodzi wyłącznie w przypadku, gdy całkowicie zaprzestaje się prowadzenie na niej działalności rolniczej (np. budowa budynku związanego z prowadzeniem działalności nierolniczej, zabetonowanie placu), czy także w przypadku, gdy dana nieruchomości jest jednocześnie wykorzystywana dla celów rolniczych i dla innych celów (np. przeprowadzenie przez nieruchomości linii kablowej lub kanalizacyjnej). W definicji mowa jest o „rozpoczęciu” użytkowania innego niż rolnicze, a nie o „zaprzestaniu” rolniczego użytkowania, co wskazywałoby na to, że także w tym drugim przypadku dochodzi do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej (bo rozpoczyna się inne niż rolnicze wykorzystanie). Zważywszy jednak na cel ustawy zasadne jest uznanie, iż do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej dochodzi wtedy, gdy w związku z rozpoczęciem użytkowania dla celów innych niż rolnicze, zaprzestaje się prowadzenia działalności rolniczej. W taki sposób wyłączenie ujmowane jest w orzecznictwie sądowym, gdzie wskazano m.in., iż ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej⁶⁴.

Realizacja niektórych rodzajów inwestycji telekomunikacyjnych nie ma wpływu na możliwość dalszego rolniczego wykorzystywania nieruchomości rolnych (np. linie, kanalizacje kablowe). W tych przypadkach dopuszczalne jest przyjęcie, iż nie dochodzi do wyłączenia gruntu z produkcji rolnej. Istnieje jednak infrastruktura telekomunikacyjna takiego rodzaju, dla której konieczne jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej (np. w sytuacji, gdy na gruncie rolnym budowane są tzw. stacje bazowe obejmujące wieże wraz z niezbędnymi urządzeniami dochodzi do zajęcia niewielkich liczących do kilkaset metrów kwadratowych obszarów, na których produkcja rolna nie może być prowadzona). W tym drugim przypadku niewątpliwie mamy do czynienia z wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej i konieczne jest stosowanie przepisów u.o.g.r.l. Jeśli tego rodzaju inwestycja planowana jest na gruntach, których wyłączenie wymaga uzyskania uprzedniej decyzji zezwalającej na wyłączenie, inwestor musi wystąpić z wnioskiem o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej. Zgoda taka musi być uzyskana przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiszczyć należność i opłaty roczne (art. 12 u.o.g.r.l.). Zgoda nie musi być uzyskiwana w przypadku regionalnej sieci szerokopasmowej, gdyż do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w granicach linii rozgraniczających teren inwestycji nie stosuje się przepisów u.o.g.r.l. Rozwiązanie obowiązujące obecnie z jednej strony jest szczególnie niekorzystne z punktu widzenia ochrony gruntów o najwyższych klasach bonitacyjnych, których jest najmniej, a nie są one chronione w przypadku inwestycji w regionalne sieci szerokopasmowe, a z drugiej strony wydłuża proces inwestycyjny i koszty

64 Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. sygn. akt II OSK 1432/09.

związane z realizacją infrastruktury telekomunikacyjnej przez podmioty prywatne. Z punktu widzenia zapewnienia istnienia odpowiedniej infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony ilościowej gruntów rolnych bardziej zasadnym byłoby wyłączenie konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów klasy IV-VI objętych decyzjami związanymi z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, niezależnie od podmiotu realizującego inwestycję (w miejsce obecnego rozwiązania polegającego na wyłączaniu stosowania u.o.g.r.l. w odniesieniu do wszelkich rodzajów gruntów rolnych (a zatem także klas I-III) objętych jednak wyłącznie decyzjami o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej).

4.5. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego

Wpływ na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich mogą mieć także przepisy u.k.u.r. Ze względu na specyfikę infrastruktury telekomunikacyjnej, obejmującej m.in. linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, realizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie wymaga nabywania własności nieruchomości przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W przypadku inwestycji liniowych wykorzystywana jest w praktyce instytucja służebności przesyłu, a w przypadku stacji bazowych (obejmujących słupy i wieże wraz z osprzętem i urządzeniami telekomunikacyjnymi) najczęściej stosowane są umowy najmu niewielkich części nieruchomości (do kilkuset metrów kwadratowych). W praktyce zatem wprowadzona w u.k.u.r. zasada, zgodnie z którą nieruchomości rolne w rozumieniu tej ustawy nabyć mogą przede wszystkim rolnicy indywidualni (a zatem osoby fizyczne, charakteryzujące się m.in. tym, że od co najmniej 5 lat osobiście prowadzą gospodarstwo rolne i zamieszkują w gminie, w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość, posiadają odpowiednie kwalifikacje) nie ma znaczenia dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej. Podobnie w sytuacji, gdyby jednak przedsiębiorcy telekomunikacyjni chcieli oprzeć swoją działalność na modelu polegającym na nabywaniu własności nieruchomości, na których lokalizowana jest infrastruktura telekomunikacyjna, wprowadzona regulacja w tym zakresie nie stanowiłaby ograniczenia. Przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie są wprawdzie rolnikami indywidualnymi, a zważywszy na to, że nabywaliby nieruchomości rolne dla celów nie związanych z prowadzeniem działalności rolniczej nie mogliby też nabyć nieruchomości rolnych na podstawie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 2a ust. 4). Jednakże jak zostało wyżej wskazane, specyfika infrastruktury telekomunikacyjnej powoduje, że wystarczające są nieruchomości o powierzchni poniżej 0,3 ha, co oznacza, że u.k.u.r. nie miała

by zastosowania, gdyż nabywanie większych nieruchomości nie byłoby uzasadnione ekonomicznie⁶⁵.

Znaczenie dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej może mieć natomiast ograniczenie przewidziane w art. 2b ust. 1 oraz 2 u.k.u.r., zgodnie z którym nabywca nieruchomości rolnej jest obowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 10 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzić to gospodarstwo osobiście, jak również w okresie tym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom. Jak wynika z art. 2b ust. 4 u.k.u.r., ograniczenie to nie ma jedynie zastosowania do przewidzianych w art. 2a ust. 3 pkt 1 oraz pkt 2 i 3 podmiotów i przypadków, gdy nieruchomość rolną nabyć mogą osoby inne niż rolnik indywidualny (np. nabycie przez osobę bliską, jst, SP). Tym samym, w przypadku nieruchomości rolnych nabywanych przez rolników indywidualnych lub osoby które uzyskały uprzednią zgodę Prezesa ANR, wyłączona jest możliwość ich nierolniczego wykorzystania lub oddania ich w posiadanie osób trzecich przez okres 10 lat od dnia nabycia. Niewątpliwie zlokalizowanie na takiej nieruchomości infrastruktury telekomunikacyjnej będzie stanowiło naruszenie art. 2b u.k.u.r., a w konsekwencji zastosowanie mieć będzie sankcja nieważności przewidziana w art. 9 ust 1 pkt 2) u.k.u.r. Pomimo tego, że brzmienie tego przepisu budzi poważne wątpliwości, wydaje się uzasadnione przyjąć, iż sankcją nieważności obarczona byłaby w tym przypadku umowa najmu, na podstawie której doszło do „oddania w posiadanie”⁶⁶. Przyjęta regulacja oznacza zatem, że infrastruktura telekomunikacyjna nie będzie mogła być lokalizowana na dużej części nieruchomości rolnych, które były przedmiotem obrotu w okresie 10 lat przed planowaną realizacją inwestycji. Jednakże ograniczenie to jest złagodzone przepisem przejściowym zawartym w art. 11 pkt 2) ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶⁷, z którego wynika, że przepisów u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się do nieruchomości rolnych, które w tym dniu w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone były na cele inne niż rolne.

65 Zaznaczyć przy tym warto, że co do zasady niedopuszczalny jest podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha (art. 93 ust 2a u.g.n.), chyba że zachodzą okoliczności przewidziane w art. 93 ust. 2a lub 95 u.g.n. (np. wydzielenia działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze, wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej). Pośród tych wyjątków nie przewiduje się jednak wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W związku z tym, dla wydzielenia takiej działki, co jest niezbędne dla dokonania zbycia części nieruchomości, konieczne byłoby uprzednie wyłączenie części nieruchomości z produkcji rolnej.

66 Zob. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Komentarz, Warszawa 2016, s. 270.

67 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 585).

5. Podsumowanie

Pojęcie obszary wiejskie nie jest jednoznaczne, nie może być ono jednak utożsamiane z pojęciem rolnicza przestrzeń produkcyjna. Omawiając problematykę infrastruktury telekomunikacyjnej zasadne jest jednak uznanie, iż obszary wiejskie są to tereny z dominującą (przeważającą) funkcją typową dla działalności rolniczej (tj. obszary, na których dominują użytki rolne, na których prowadzona jest działalność rolnicza). Kryterium pomocniczym dla wyodrębnienia obszarów wiejskich jest gęstość zaludnienia, która na obszarach wiejskich jest zdecydowanie niższa od średniej gęstości zaludnienia w Polsce, a z tym związana jest także mniej intensywna zabudowa terenu.

Jednym z czynników wpływających na rozwój obszarów wiejskich jest budowa i rozwój infrastruktury i technologii umożliwiających mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie i dostęp do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych o wysokim standardzie (np. szerokopasmowego Internetu). Internet ułatwia dostęp do edukacji i baz danych, poprawia warunki prowadzenia działalności gospodarczej, służy powstrzymaniu emigracji młodzieży ze wsi, poprawia jakość życia, ułatwia kontakty itp. Obszary wiejskie w większym stopniu niż pozostałe obszary kraju dotknięte są problemem braku odpowiedniego pokrycia infrastrukturą telekomunikacyjną, co skutkuje niemożliwością pełnego wykorzystania przez mieszkańców wsi z udogodnień wynikających z dostępu do sieci Internet. W związku z tym, kwestia polepszenia dostępu do Internetu na obszarach wiejskich znalazła odzwierciedlenie w wielu dokumentach o strategicznym znaczeniu wyznaczających kierunki rozwoju kraju, a rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich jest wspierany z funduszy unijnych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Wiele czynników wpływa na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich, pośród nich istotne znaczenie mają regulacje prawne. Przede wszystkim warto skupić uwagę na aktach prawnych mających na celu ochronę wól produkcyjnych gruntów rolnych, co ma znaczenie m.in. dla bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska, a z drugiej strony wpływa na zapewnienie dostępu do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, co ma szczególne znaczenie dla ochrony wolności pozyskiwania i rozpowszechnianie informacji. Przede wszystkim podkreślić należy, że budowa infrastruktury telekomunikacyjnej jest uznana za cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n., a działania stanowiące realizację celów publicznych są uznawane za inwestycje celu publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 4 u.p.z.p. Pomimo uznania budowy i utrzymania infrastruktury telekomunikacyjnej za cel publiczny, cel ten jest zwykle realizowany przez podmioty prywatne świadczące usługi telekomunikacyjne. Podkreślić jednak należy, że ze względu na publiczny charakter celu, przy realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej dopuszczalne jest korzystanie z przewidzianych w art. 124 i 124b u.g.n. instrumentów

prawnych służących ułatwieniu realizacji celów publicznych (tj. zezwolenie w drodze decyzji na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń łączności publicznej).

Ustawą u.w.r.u.s.t. wprowadzone zostały przede wszystkim szczególne zasady istotnie ułatwiające realizację inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego i podmioty powiązane z tymi jednostkami (m.in. decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a stwierdzenie nieważności takiej decyzji jest dopuszczalne tylko o ile wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony przed upływem 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna). Wprowadzenie szczególnych ułatwień dla jst w realizacji infrastruktury telekomunikacyjnej uzasadnione jest tym, że jednostki samorządu realizują infrastrukturę telekomunikacyjną głównie na obszarach, na których inwestycje takie nie zostały zrealizowane przez podmioty prywatne, ze względu na ekonomiczną nieopłacalność.

Wpływ na realizację inwestycji telekomunikacyjnych mogą też mieć i w praktyce nierzadko mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których przewiduje się różnego rodzaju ograniczenia. W celu zapewnienia, aby postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie uniemożliwiały bez uzasadnionych powodów rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, w u.w.r.u.s.t. wprowadzono przepis zabezpieczający przed wprowadzaniem w mpzp rozwiązań uniemożliwiających realizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Rozwiązania przyjęte w u.w.r.u.s.t. nie pozwalają co prawda uznać, że inwestycje telekomunikacyjne mają być traktowane w sposób priorytetowy, jednak z całą pewnością uwzględnić należy ich specyfikę, tj. lokalizacja inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej i ich rodzaj zdeterminowane są obiektywnymi potrzebami o charakterze technicznym zależnymi od ukształtowania terenu, intensywności i rodzajem zabudowań, a także gęstością zaludnienia.

Przy realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej należy mieć na względzie potrzebę ochrony gruntów rolnych i leśnych. Inwestycje te nie powinny być lokalizowane na gruntach o najwyższych klasach bonitacyjnych, dlatego też negatywnie ocenić należy całkowite wyłączenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do lokalizacji regionalnych sieci szerokopasmowych. Zasadne byłoby natomiast wyłączenie konieczności uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów klasy IV-VI objętych decyzjami związanymi z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, niezależnie od charakteru podmiotu realizującego inwestycję.

Nie bez znaczenia dla rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich pozostają przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w szczególności po jej nowelizacji dokonanej w 2016 r. Czynnikiem ograniczającym możliwość rozbudowy istniejącej już infrastruktury są przede wszystkim przepisy nakazujące prowadzenie na nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu działalności rolniczej przez okres 10 lat od dnia nabycia i ograniczające możliwość oddawania w posiadanie osobom trzecim takich nieruchomości w tym okresie. Przyjęte rozwiązanie oznacza bowiem, że na tego rodzaju nieruchomościach przedsiębiorcy nie będą mogli lokalizować infrastruktury telekomunikacyjnej. Zasadnym byłoby wyłączenie stosowania tych przepisów w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych.

Analiza przepisów mających na celu z jednej strony ochronę walorów produkcyjnych gruntów rolnych, a z drugiej strony przepisów mających ułatwiać realizację celów inwestycji z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej prowadzi do wniosku, iż przyjęte rozwiązania nie mają charakteru kompleksowego. Wiele trudności sprawie ocena wzajemnej relacji przepisów zawartych w poszczególnych aktach prawnych. Dla wykładni tych przepisów konieczne jest odwołanie się do wartości, które mają chronić. Nie można też zapominać, że przyjmowane w tym zakresie rozwiązania mają przede wszystkim służyć mieszkańcom obszarów wiejskich, którzy zainteresowani są zarówno zachowaniem rolniczego charakteru tych obszarów, jak i dostępem do technologii informacyjno-telekomunikacyjnych. W istocie rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej sprzyja rozwojowi obszarów wiejskich.

TELECOMMUNICATIONS INFRASTRUCTURE IN RURAL DEVELOPMENT

Keywords: telecommunications infrastructure, rural development, public goal

Rural areas make up the majority of the territory of Poland, inhabited by a significant part of the population. The development of rural areas depends on many, very diverse, factors, including access to telecommunications infrastructure determining the ability to use information and telecommunications technologies.

The objective of this article is to present the legal issues concerning telecommunications infrastructure in rural areas. The completion of this research objective requires the clarification of basic notions. The article proposes a definition of rural areas, as well as discusses the definition of telecommunications infrastructure and its characterization, with particular focus on the fact that the development of telecommunications infrastructure is a public goal, carried out mostly by private entities owing to the fact that such infrastructure is the prerequisite for rendering telecommunications services.

The article also points out that legal regulations concerning telecommunications investments in rural areas should, on the one hand, account for the need to protect the production value of agricultural land, which is significant from the perspective of ensuring food safety and protection of the natural environment, and on the other hand, they should ensure access to information and telecommunications technologies, which is important for the protection of acquisition and dissemination of information.

The article's analysis of provisions which, on the one hand, aim to protect the productive value of agricultural land, and on the other hand, of provisions designed to facilitate the completion of investment goals related to telecommunications infrastructure, brings the conclusion that the adopted solutions are not of a complex nature. The assessment of the mutual relations between provisions contained in different legal acts causes numerous difficulties. For the interpretation of these provisions, it is necessary to refer to the values that they are to protect. It must not be forgotten that the solutions adopted within this scope are meant to, firstly, serve the residents of rural areas, who are interested in both preservation of the agricultural character of these areas, and in access to information and telecommunications technologies.

Bibliografia:

- Bieluk J., Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, Komentarz, Warszawa 2016.
- Czechowski P., Marciniuk K., Ochrona gruntów rolnych, [w:] P. Czechowski (red.) Prawo rolne, Warszawa 2015.
- Górska J., Michna W., Ubytek użytków rolnych na cele nierolnicze, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 4.
- Izdebski H., wyjaśnienia do art. 1, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013.
- Kurowska T., Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku nurkowym Profesora Waleriana Pañki, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Malec A., Zarys teorii definicji prawniczej, Warszawa 2000.
- Malinowski A., Polski język prawny. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2006.
- Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Radecki W., Objasnienia do art. 5b, [w:] Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Komentarz, Warszawa 2012.
- Szewczyk M., Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Warszawa 2015.
- Wojciechowski P., Definicje legalne w prawie nowych technologii. Wybrane zagadnienia, [w:] Prawo i Język, A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec (red.), Warszawa 2009.
- Wojciechowski P., Objasnienia do art. 124 u.g.n., [w:] P. Czechowski (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz, Warszawa 2015.
- Wojnarska-Krajewska E., Opinia dotycząca uwzględnienia wniosków Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w wynikach kontroli postępowania administracyjnego związanego z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 323), Biuro Analiz Sejmowych 29 marca 2016.