

**STANOWISKO MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY W SPRAWIE ZASAD  
LOKALIZACJI REGIONALNYCH SIECI SZEROKOPASMOWYCH,  
POLEGAJĄCYCH NA PROWADZENIU ROBÓT BUDOWLANYCH, KTÓRE NIE  
WYMAGAJĄ POZWOLENIA NA BUDOWĘ.**

W art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 maja 2011 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 106, poz. 675); zwanej dalej *Uwt*, zawarta została definicja regionalnej sieci szerokopasmowej, zgodnie z którą za regionalną sieć szerokopasmową uważa się sieć szerokopasmową realizowaną przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, koncesjodawcę w rozumieniu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.) albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.) w ramach programów operacyjnych. Sieć taka co do zasady lokalizowana jest na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 49 *Uwt*).

Jednocześnie w art. 50 *Uwt* przewidziano wyjątki od powyższej zasady i określono przypadki, w których realizacja regionalnej sieci szerokopasmowej nie wymaga uzyskania odpowiedniej decyzji lokalizacyjnej przez inwestora<sup>1</sup>. Zgodnie z tym przepisem, nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej roboty

---

<sup>1</sup> Podobny przepis funkcjonuje na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.), zwanej dalej *Uzpr*, - art. 50 ust. 2 pkt 2 *Uzpr*. Por. T. Bąkowski *Komentarz do art.50 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U.03.80.717), [w:] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004*, dostępny w elektronicznej bazie prawnej LEX.

budowlane polegające na rozbudowie lub przebudowie sieci, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz zmiany formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub też roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę<sup>2</sup>.

Wobec powyższego, obowiązek uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej będzie każdorazowo uzależniony od konkretnych uwarunkowań faktycznych inwestycji, tj. od zakresu robót budowlanych przeprowadzanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej. Dlatego też, dokonując apriorycznej kwalifikacji zamierzenia inwestycyjnego na podstawie art. 50 ust. 6 Uwt, należy dokonać rozróżnienia trzech odmiennych sytuacji<sup>3</sup>. A mianowicie:

- a) gdy wszystkie roboty budowlane dotyczące obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych, realizowanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej, nie wymagają pozwolenia na budowę (tzw. realizacja inwestycji w trybie zgłoszeń),
- b) gdy część robót budowlanych dotyczących obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych, realizowanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej wymaga pozwolenia na budowę, natomiast pozostała część takiej decyzji nie wymaga (tryb mieszany), oraz
- c) gdy całość robót budowlanych dotyczących obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych, realizowanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej wymaga pozwolenia na budowę (tryb klasyczny).

Jedynie w oparciu o ww. podział możliwe jest kompleksowe i całościowe ujęcia problematyki związanej z lokalizacją regionalnych sieci szerokopasmowych, a w szczególności jednoznaczne przesądzenie o zakresie obowiązku ubiegania się o decyzję o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej.

W pierwszej z wymienionych sytuacji, w przypadku realizacji inwestycji, w której całość robót budowlanych dotycząca obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych,

---

<sup>2</sup> Por. art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717)

<sup>3</sup> Por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* pod. red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, str. 375 i następne.

realizowanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej, nie wymaga pozwolenia na budowę, zbędne będzie uzyskiwanie decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej<sup>4</sup>. W tym kontekście na poparcie tej tezy przywołać należy pogląd, wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny, zgodnie z którym: (...) *skoro przyłączy nie wymaga pozwolenia na budowę, to tym samym nie wymaga również wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym)*<sup>5</sup>.

Natomiast w drugiej z wymienionych sytuacji, problematyka jest zdecydowanie bardziej skomplikowana, co nie znaczy jednak, że z istniejących przepisów nie jest możliwe wyprowadzenie jednoznacznych norm prawnych dotyczących procesu inwestycyjnego regionalnej sieci szerokopasmowej.

Wprawdzie bowiem w orzecznictwie, wypracowanym na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), zwanej dalej *Pb*, w szczególności na podstawie art. 29, 30 i 33 *Pb*, występują rozbieżności w zakresie dopuszczenia możliwości *dzielenia* zamierzenia inwestycyjnego na etapy lub części<sup>6</sup>, to jednak Uwt zawiera w tym zakresie szczególne, odmienne wobec podstawowych reguł planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz postępowania budowlanego, zasady dotyczące procesu inwestycyjnego związanego z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi. Zgodnie z art. 50 ust. 2 Uwt na wniosek inwestora, wojewoda wydaje decyzję o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej w odniesieniu do części zamierzenia inwestycyjnego na obszarze danego

---

<sup>4</sup> Por. *Ustawa o planowaniu ...* pod. red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, str. 375 i następne.

<sup>5</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 1993/99, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 191/06, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>

<sup>6</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 czerwca 2009 r., sygn. akt. II SA/Lu 1/09, zgodnie z którym: *Z przepisu art. 29a p.b. wynika, że inwestor może wybrać, czy inwestycja polegająca na budowie przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i telekomunikacyjnych będzie realizował na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 p.b., czy na podstawie przepisów p.e. albo ustawy z czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Przepis ten nie dotyczy sytuacji, w której wskazane wyżej przyłącza są budowane wraz z innym obiektem wymagającym pozwolenia na budowę. W takiej sytuacji pozwolenie na budowę obejmuje także omawiane przyłącza. Jednakże istnieją również odmienne orzeczenia m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2001 r., sygn. akt IV SA 1993/99 zgodnie z którym *Na wybudowanie przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego jako samodzielnego urządzenia budowlanego nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę.* Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. II SA/Lu 909/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 1344/07 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt IV SA 3717/02. Orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.*

województwa. Przepis ten stanowi wprost o możliwości częściowego, *odcinkowego* realizowania regionalnej sieci szerokopasmowej zarówno w aspekcie czasowym, jak i miejscowym. Ponadto, szczególnie należy podkreślić w tym miejscu, swobodę inwestora w decydowaniu o treści wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, która została wielokrotnie podkreślana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym *organy orzekając w sprawie wniosku o lokalizację inwestycji celu publicznego są związane wnioskiem inwestora i nie mogą w tym zakresie modyfikować lokalizacji inwestycji*<sup>7</sup>.

W tym kontekście należy również wskazać, iż zgodnie z art. 60 Uwt pozwolenie na budowę regionalnej sieci szerokopasmowej wydaje właściwy miejscowo wojewoda, na zasadach i w trybie Pb, jednakże z zastrzeżeniem przepisów Uwt. Sformułowanie to oznacza, że postępowanie budowlane, a w szczególności proces wydawania pozwoleń na budowę, toczy się na podstawie Pb, z uwzględnieniem pewnych odmierności, wynikających z Uwt<sup>8</sup>. Należy szczególnie podkreślić, iż zakres robót budowlanych, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę nie uległ modyfikacji, w stosunku do przepisów Pb. W tym zakresie istotna jest regulacja zawarta w art. 60 ust. 2 Uwt, zgodnie z którą wojewoda wydaje pozwolenie na budowę regionalnej sieci szerokopasmowej, w zależności od zakresu określonego we wniosku inwestora, dla całej lub dla części inwestycji, w szczególności dla poszczególnych odcinków sieci lub linii, położonych na obszarze województwa. Przepis ten jednoznacznie przesądza o możliwości *odcinkowej* realizacji inwestycji, również na etapie postępowania budowlanego, nie wprowadzając w tym zakresie żadnych dodatkowych warunków<sup>9</sup>.

Ostatnia kategoria, dotyczy sytuacji, w której całość robót budowlanych dotyczących obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych, realizowanych w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej, wymaga pozwolenia na budowę. W tym przypadku,

---

<sup>7</sup>Uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 czerwca 2010 r., sygn. akt. II OSK 1038/09, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

<sup>8</sup> Por. opinię Komisji Języka Prawnego, działającą w ramach Rady Języka Polskiego PAN, dotyczącą stosowania wyrazów *z zastrzeżeniem* w aktach legislacyjnych, dostępna na stronie internetowej: [http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=409&Itemid=49](http://www.rjp.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=409&Itemid=49) ; oraz A. Malinowski w *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe* pod. red. A. Malinowskiego, Warszawa 2009, wyd. 1, str. 333; A. Malinowski *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*. Warszawa 2008, wyd. 2, str. 171 i następne.

<sup>9</sup> Tak jak ma to miejsce na gruncie art. 33 Pb, zgodnie z którym: *Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.*

nie ulega wątpliwości, iż taka regionalna sieć szerokopasmowa wymagać będzie decyzji lokalizacyjnej. Niemniej podkreślić należy, opisaną wyżej, możliwość etapowego, *odcinkowego* realizowania tego zamierzenia inwestycyjnego przez inwestora, z tym zastrzeżeniem, iż każdy poszczególny etap lub część inwestycji wymagać będzie uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej.

Mając powyższe na względzie, ww. reguły dotyczące lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych niewątpliwie stanowią *lex specialis* wobec uregulowań zawartych w Pb oraz zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, zawartych w Uzpr<sup>10</sup>, której nie stosuje się w sprawach dotyczących lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej (art. 49 ust. 2 Uwt).

Odrębnym natomiast zagadnieniem jest kwestia kwalifikacji robót budowlanych, jako wymagających uzyskania pozwolenia na budowę, lub niewymagających takiej decyzji administracyjnej. Zgodnie z Pb, przez roboty budowlane rozumieć należy budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego<sup>11</sup>. Co do zasady przeprowadzanie robót budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia na budowę<sup>12</sup>. Jednakże art. 29 Pb wprowadza wyjątki od tej zasady.

Pozwolenia na budowę, także w ramach budowy regionalnej sieci szerokopasmowej, nie wymaga budowa m.in. wolno stojących kabin telefonicznych, szaf i słupków telekomunikacyjnych (art. 29 ust.1 pkt 7), przyłączy telekomunikacyjnych (art. 29 ust. 1 pkt 20), telekomunikacyjnych linii kablowych (art. 29 ust. 1 pkt 20a), kanalizacji kablowej (art. 29 ust.1 pkt 20b) czy też instalacji telekomunikacyjnych w obrębie budynków będących w użytkowaniu (art. 29 ust. 1 pkt 27). Ponadto, nie wymaga również pozwolenia na budowę wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie sieci telekomunikacyjnych (art. 29 ust. 2 pkt 11), instalowanie urządzeń, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych, na obiektach budowlanych (art. 29 ust. 2 pkt 15) oraz instalowaniu kabli telekomunikacyjnych w kanalizacji kablowej (art. 29 ust. 2 pkt 17).

---

<sup>10</sup> por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1223/07, dostępne w elektronicznej bazie prawnej LEX.

<sup>11</sup> Por. H. Kisilowska w *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz.* pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2010, Wydanie 2, str. 151.

<sup>12</sup> Por. Z. Cieślak, S. Szuster Komentarz do art.29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.00.106.1126), Elektroniczny komentarz LEX dostępny w elektronicznej bazie prawnej LEX.

Jak wskazano powyżej, Uwt wprowadza odmienności w zakresie prowadzenia postępowania budowlanego, związanego z robotami budowlanymi w ramach regionalnej sieci szerokopasmowej. Jednakże zmiany te nie dotyczą przedmiotowego zakresu obowiązku uzyskania pozwolenia budowlanego przez inwestora, określonego w rozdziale 4 Pb, lecz odnoszą się do ułatwień o innym charakterze m.in. opisana wyżej możliwość *odcinkowego* realizowania zamierzenia inwestycyjnego, czy też koncentracja i przyśpieszenia postępowania lokalizacyjnego i budowlanego<sup>13</sup>.

Wobec powyższego, jeżeli budowa lub wykonywanie innych robót budowlanych, dotyczących każdej inwestycji budowlanej w tym regionalnej sieci szerokopasmowej, kwalifikuje się na gruncie Pb (zgodnie z art. 29-31 Pb) do kategorii robót budowlanych, niewymagających uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, to uzyskanie takiego pozwolenia budowlanego nie będzie wymagane. W konsekwencji, ww. roboty budowlane nie będą wymagać także uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, zgodnie z brzmieniem art. 50 Uwt<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Por. uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, dostępne na stronach [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>14</sup> Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 639/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, sygn. akt II SA/Lu 616/08, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 661/09, oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2011 r., sygn. akt. II OSK 526/10, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.