



Warszawa, 02-09-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7006.98.2025.PK

Pani

Paulina Henning-Kloska

Minister Klimatu i Środowiska

via ePuap

Szanowna Pani Minister,

przedmiotem niniejszego wystąpienia pragnę uczynić problematykę weryfikacji oddawania do użytkowania stacji bazowych telefonii komórkowych dokonywanych na podstawie art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹. W wyniku rozpoznawania wniosków obywateli oraz ich stowarzyszeń ujawniła się bowiem kwestia dopuszczalności wniesienia sprzeciwu w związku z przystąpieniem do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w istotny sposób (art. 152 ust. 4 P.o.ś.) – na podstawie przesłanek, o których mowa art. 152 ust. 4a pkt 2) P.o.ś. Opisywane zagadnienie, w szerszym ujęciu, dotyczy wzajemnej relacji przepisów składających się na materialnoprawną podstawę wynikającą z prawa budowlanego - względem przepisów normujących ochronę środowiska.

Artykuł 152 ust. 4a P.o.ś. stanowi, że sprzeciw, o którym mowa w ust. 4 przywołanego artykułu wnosi się, jeżeli: „eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska” (art. 152 ust. 4a pkt 1 P.o.ś.) lub „instalacja nie spełnia wymagań ochrony

¹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647 ze zm; dalej: P.o.ś.

środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2” (art. 152 ust. 4a pkt 2 P.o.ś.)”. Natomiast zgodnie z art. 76 ust. 2 P.o.ś., „wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są: 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko; 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji; 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska”. Jak wskazuje się w doktrynie, przepisy te wyznaczają ostatni etap, na którym można powstrzymać wystąpienie negatywnych zmian w środowisku naturalnym związane z nowo zbudowanymi lub przebudowanymi obiektami budowlanymi².

Przedmiot ochrony wynikający z przywołanych regulacji pozostaje zatem oczywisty, tj. ochrona środowiska naturalnego przed niekorzystnymi oddziaływaniami, pochodzącymi z eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny. Wątpliwości dotyczą jednak tego, czy postępowanie prowadzone na podstawie regulacji P.o.ś. ma w tym przedmiocie charakter samodzielny i – co za tym idzie – niezależny względem prowadzonych uprzednio postępowań, np. dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę, względnie zgłoszenia określonej instalacji organowi administracji architektoniczno - budowlanej, czy też przepisy ukształtowano w ten sposób, że zasadne jest mówienie o ich komplementarności. W praktyce występują bowiem sytuacje, gdy ewentualne wadliwości w zakresie zachowania procedur z prawa budowlanego, a nawet realizacji inwestycji bez uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia instalacji, dostrzegane są na etapie postępowania o przystąpienie do jej eksploatacji. Gdyby zatem przyjąć, że ewentualne wadliwości uprzednio prowadzonych postępowań mogą być eliminowane także na etapie zgłoszenia instalacji w trybie art. 152 P.o.ś., to sprzeciw, o którym mowa w art. 152 ust. 4a P.o.ś., umożliwiłaby rozpoznanie sprawy niejako w jej całokształcie. Podstawą dla tego założenia pozostaje zwłaszcza przesłanka do wniesienia sprzeciwu, wynikająca z niespełnienia wymagań ochrony środowiska i zawarte tam odesłanie do art. 76 ust. 2 pkt 2 P.o.ś. w zakresie, w jakim nakazuje on uwzględnić zastosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych wynikających z ustaw lub decyzji. Określona wątpliwość dotyczy jednak czynionego przez ustawodawcę w tym przepisie nawiązania do „ustaw

² Tak o tym, m.in. K. Gruszecki, Komentarz do art. 76, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VII, LEX/el. 2025, akapit 1.

lub decyzji”, tj. czy chodzi o konkretnie wyznaczone rozwiązania techniczne z nich wynikające, czy o ogólne kryteria realizacji inwestycji, które mogą być wyznaczone przez przywołane normatywy. Problemy interpretacyjne są także dalej idące, obejmując aspekt wykładni systemowej. Z treści art. 152 ust. 4a pkt 2) P.o.ś. wynika wszak wyraźnie, że podstawą do wniesienia sprzeciwu jest sytuacja, gdy „instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska”. Nasuwa to oczywiste pytanie o sposób procedowania sprawy, gdy analiza treści zgłoszenia oraz dołączonej do niego dokumentacji, o których mowa w art. 152 ust. 2 P.o.ś., nie prowadzi do wniosków o istniejących naruszeniach wymagań ochrony środowiska.

Jak się wydaje, odpowiednim przykładem może być w tym przypadku instalacja masztu stacji bazowej telefonii komórkowej, dla której nie uzyskano uprzednio pozwolenia na budowę lub – w innych przypadkach – nie dokonano jej zgłoszenia na podstawie art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³ a jednocześnie dokumentacja złożona na potrzeby przystąpienia do eksploatacji instalacji nie wykazuje przekroczeń norm emisji pola elektromagnetycznego, nawet z uwzględnieniem skumulowanego oddziaływania kilku instalacji. Poprzestanie na wynikach wykładni językowej mogłoby prowadzić do uznania, że brak spełnienia wymagań ochrony środowiska wynika samoistnie z braku decyzji o pozwoleniu na budowę, skoro art. 76 ust. 2 pkt 2 P.o.ś. wskazuje w sposób ogólny na wymogi płynące z „ustaw lub decyzji”. Z kolei ujmując te przepisy w kontekście systemowym łatwo dostrzec, iż przedmiotem ochrony pozostają wymogi ochrony środowiska. Jeśli więc prowadzone w tym przedmiocie pomiary nie wykazują naruszeń, utrudnionym jest przyjęcie, że projektowana instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska. Powyższemu towarzyszą również zastrzeżenia dotyczące m.in. rozkładu ciężaru dowodzenia, a także adekwatności istniejących procedur (co należy wiązać również z terminem na wniesienie sprzeciwu wynoszącym 30 dni – vide art. 152 ust. 4 P.o.ś.) do tak zrekonstruowanego zakresu wymaganej analizy.

Wskazywana problematyka była analizowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Szczególne znaczenie należy przypisać wyrokowi Naczelnego Sądu

³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418

Administracyjnego (NSA) z dnia 28.05.2020 r.⁴, w którym w odniesieniu do wykładni art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 P.o.s. stwierdzono: „(...) Sprzeciw wnosi się z powodu niedostatków natury technicznej, nie zaś ze względu na wady prawne, jakie wystąpiły odnośnie do instalacji przed dokonaniem zgłoszenia, w tym polegające na wybudowaniu jej bez wymaganej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak sprzeciwu nie może być postrzegany jako legalizacja działań poprzedzających zgłoszenie”. W ten sposób NSA jednoznacznie zdaje się rozdzielać weryfikację planowanej inwestycji z punktu widzenia prawnego oraz technicznego. W ramach postępowania z zakresu ochrony środowiska badaniu podlega ten ostatni aspekt, w konsekwencji czego ewentualne wadliwości, występujące na etapach wcześniejszych, pozostają poza zakresem prowadzonej analizy, co nie jest jednak równoznaczne z legalizacją wadliwości uprzednich działań. Odrębność postępowania w sprawie warunków dopuszczenia instalacji do eksploatacji podkreślano także w wyroku NSA z 14.06.2021 r.⁵. Odnotować można również poglądy pośrednie, wskazujące, że zasadniczo „sprzeciw nie powinien dotyczyć wad prawnych, jakie wystąpiły przed dokonaniem zgłoszenia instalacji do eksploatacji”. Niemniej, jak się wydaje, nie powinno to oznaczać braku reakcji organu dostrzegającego naruszenie pozostałych, bezwzględnie obowiązujących norm prawnych. Przykładem takiej reakcji – zgodnie z tym poglądem – ma pozostawać wniesienie sprzeciwu, o którym mowa w art. 152 ust. 4a P.o.s.⁶. Z drugiej strony, w nowszym orzecznictwie stwierdza się, że brak pozwolenia na budowę należy rozpatrywać jako „niezastosowanie odpowiednich rozwiązań technicznych”, które niejako samoistnie stanowią podstawę do wniesienia sprzeciwu. Pogląd ten opiera się na zanegowaniu możliwości pełnego uwzględnienia, zaprezentowanej powyżej, wykładni NSA, i przyjęcie, że wykładnia ta odnosiła się do

⁴ Sygn. akt II OSK 1793/19; podobnie określa to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19.12.2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1499/24, LEX nr 3817662.

⁵ Sygn. akt III OSK 3667/21, Legalis. Tak samo na ten temat: wyrok WSA w Gliwicach z 7.02.2024 r., sygn. akt II SA/Gl 1635/23, Legalis. Przywołane orzeczenia dotyczyły jednak eksploatacji „przydomowej oczyszczalni ścieków”.

⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 25.07.2024 r., sygn. akt II SA/Kr 762/24, LEX nr 3746737.

innej sytuacji faktycznej oraz prawnej⁷. Uprawnione pozostaje jednak spostrzeżenie, że właściwa linia orzecznicza w opisanych sprawach dopiero się kształtuje.

W doktrynie podkreśla się natomiast, że ustalenia w przedmiocie możliwości oddania do użytkowania określonego obiektu na podstawie przywołanych przepisów P.o.ś. występują niezależnie od możliwości użytkowania konkretnego obiektu w procesie budowlanym. W ten sposób dostrzegalne pozostaje potencjalne dublowanie się regulacji z art. 76 P.o.ś. z art. 365 ust. 2 pkt 1 P.o.ś., a nawet z art. 152 ust. 4 P.o.ś. Stąd pogląd prezentowany przez NSA w sprawie II OSK 1793/19 uznaje się za podejmujący próbę dokonanie określonej systematyzacji ww. postępowań i stosowanych w ich ramach przepisów⁸. W tym zakresie jednak nadal eksponowana jest niespójność stosowanej w art. 76 P.o.ś. terminologii (np. przez użycie pojęcia „obiekt przebudowany”) w zakresie, w jakim potencjalnie nie odpowiada ona definicjom zawartym w przepisach P.b⁹. Na marginesie prowadzonych w tym miejscu rozważań można również dodać, że przedmiotem wątpliwości pozostaje powoływanie się na pojęcie „rozruchu”, o którym mowa w art. 76 ust. 3 P.o.ś. Jest to w istocie dodatkowa regulacja z zakresu prawa budowlanego, ujęta w przepisach dotyczących ochrony środowiska. W konsekwencji, jej właściwa interpretacja wywołuje niekiedy wątpliwości związane z określeniem momentu oddania obiektu do użytkowania¹⁰.

Komentatorzy do art. 152 ust. 4a P.o.ś. stwierdzają natomiast, że kreuje on zasadniczo zamknięty katalog przesłanek uprawniających organ do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszonej instalacji. W tym kontekście podtrzymywany jest pogląd

⁷ Przede wszystkim wyrok WSA w Krakowie z 24.01.2025 r., sygn. akt II SA/Kr 1486/24, CBOSA; podobnie: wyrok WSA w Krakowie z 24.06.2025 r., sygn. akt II SA/Kr 385/25, CBOSA, wyrok WSA w Krakowie z 25.06.2025 r., sygn. akt II SA/Kr 393/25, CBOSA (opublikowane wyłącznie sentencje orzeczeń); wszystkie zaprezentowane wyroki są nieprawomocne.

⁸ K. Gruszecki, Komentarz do art. 76, Prawo ochrony środowiska..., akapit 4.

⁹ Np. Z. Bukowski, Komentarz do art. 76, (w) Z. Bukowski i in., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, LexisNexis 2013, LEX/el, akapit 1-3.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Łodzi z 29.05.2012 r., sygn. akt II SA/Łd 369/12, Legalis; utrzymany w mocy przez wyrok NSA z 5.02.2014 r., sygn. akt II OSK 2141/12, CBOSA.

NSA o niezależności weryfikacji aspektów technicznych instalacji od jej legalności, z tą różnicą, że postulowane jest, aby konstatacja ta nie była podstawą dla sankcjonowania stanu niezgodności z innymi bezwzględnie obowiązującymi normami prawa. Wskazuje się jednak, że decyzja wyrażająca sprzeciw musi precyzyjnie wskazywać, jakiego rodzaju zagrożenia wiązać będą się z funkcjonowaniem określonej instalacji¹¹. W świetle tych rozważań nadal zatem aktualne są wątpliwości co do możliwości powołania się na niezgodność z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa, jeśli nie wykazano lub nie potwierdzono istniejących zagrożeń dla środowiska naturalnego.

Nawiązanie do rezultatów wykładni autentycznej, której rezultatem byłoby określenie, w jaki sposób ustawodawca interpretował podstawy dla wniesienia sprzeciwu z art. 152 ust. 4a P.o.ś., nie jest możliwe. Przedmiotowy artykuł został dodany do P.o.ś. na podstawie art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw¹². Nastąpiło to jednak na etapie prac podkomisji sejmowej z dnia 4.03.2010 r. i – w konsekwencji – nie było objęte pierwotnym uzasadnieniem do ustawy. Należy natomiast przyjmować, że wprowadzona zmiana stanowiła odpowiedź na postulaty doktrynalne, aby ujednolicono podstawy do wniesienia sprzeciwów dla zgłaszanych instalacji¹³.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że opisywany problem może mieć charakter systemowy. Dotyczy bowiem wzajemnej relacji przepisów normujących ochronę środowiska, względem wymogów płynących z innych gałęzi prawa powszechnie obowiązującego, zwłaszcza prawa budowlanego. W szerszym ujęciu odnosi się także do funkcji, jakie w systemie prawa pełni sprzeciw zgłaszany wobec nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny instalacji. Wyeliminowanie określonych wątpliwości - wyłącznie w drodze interpretacji istniejących regulacji prawnych - wydaje się natomiast znacznie utrudnione, szczególnie z uwzględnieniem

¹¹ K. Gruszecki, Komentarz do art. 152, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wyd. VII, LEX/el. 2025, akapit 6.

¹² Dz.U. nr 119, poz. 804

¹³ Np. Z. Bukowski, Komentarz do art. 152, (w) Z. Bukowski i in., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, LexisNexis 2013, LEX/el., akapit 3.

wykładni systemowej. Jednocześnie, przedwczesne jest mówienie o istnieniu ugruntowanej linii orzecniczej sądów administracyjnych, która mogłaby stanowić adekwatną podstawę dla prowadzenia dalszej analizy.

Z powyższych względów zasadne jest, aby analizowaną problematykę poddać rozwadze Pani Minister. Jakkolwiek przeprowadzone przez Rzecznika badanie sprawy nie wykluczyło, że podstawą do wniesienia sprzeciwu może być w określonych przypadkach naruszenie prawa powszechnie obowiązującego, to jednak – jak się przynajmniej wydaje – istnieje konsensus, iż skorzystanie przez organ z powyższego uprawnienia musi opierać się na dostrzeżonych przesłankach naruszenia wymogów ochrony środowiska i wynikających z tego zagrożeń. Jest to szczególnie ważne w przypadku dostrzeżenia wadliwości postępowania inwestora na etapie postępowania z zakresu prawa budowlanego, które jednak *de facto* nie wykazuje – już na etapie oddawania instalacji do eksploatacji – naruszeń wymogów ochrony środowiska. W tym zakresie sprawy ujawnia się również wyraźnie problematyka związana z ochroną podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, będących wszakże podstawową przesłanką działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich)¹⁴. Z jednej strony związana jest ona z obowiązkiem dbałości i ochroną środowiska naturalnego – na podstawie art. 5 *in fine* oraz art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁵. Z drugiej natomiast dotyczy kwestii potencjalnych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej. Co za tym idzie, istnienie przesłanek do ich zastosowania powinno być wyraźne i nie powinno podlegać domniemaniom. Biorąc pod uwagę, że przeprowadzona analiza odnosiła się przede wszystkim do przykładów instalacji stacji bazowych telefonii komórkowej, Rzecznik zmuszony był także uwzględnić konsekwentne zmniejszanie wymogów związanych z ich instalacją i eksploataowaniem, następujące z woli samego ustawodawcy.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1) uRPO zwracam się zatem do Pani Minister z uprzejmym wnioskiem o zajęcie stanowiska w opisanej sprawie, a w konsekwencji rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do takiego ukształtowania treści prawa, które precyzowałoby, jakiego rodzaju rozwiązania technologiczne oraz

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm; dalej: uRPO.

¹⁵ Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.

wynikające z jakiego rodzaju decyzji (art. 76 ust. 2 pkt 2 P.o.ś.), powinny stanowić podstawę do uznania niespełnienia wymogów ochrony środowiska i wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 152 ust. 4a P.o.ś. Natomiast w przypadku uznania, że przywołane przepisy prawne pozostają wystarczające wobec celów, dla których zostały uchwalone, a sprzeciw zgłaszany na etapie przystępowania do rozpoczęcia eksploatacji instalacji może obejmować całokształt postępowania prowadzonego w tym przedmiocie, uprzejmie wnoszę o rozważenie zasadności wydłużenia terminu na wniesienie sprzeciwu, który obecnie wynosi 30 dni. Jak wiadomo, jest to termin prawa materialnego i nie podlega on przywróceniu. Skoro organ zobowiązany jest do jednoznacznego wykazania stanu zagrożenia dla wymagań ochrony środowiska, będących podstawą do wniesienia sprzeciwu, potrzebne byłoby wyposażenie go w możliwości przeprowadzenia jak najpełniejszego postępowania zmierzającego do ustalenia stanu opisywanych naruszeń.

Nadmieniam, że z uwagi na zbieżność kompetencji do działania w zakresie opisanej problematyki, osobne wystąpienie o tożsamej treści skierowano do Ministra Finansów i Gospodarki, jako organu właściwego w sprawach kierowania działem administracji rządowej z zakresu „budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa”.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/