



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22-04-2020 r.

Adam Bodnar

IV.7006.34.2020.JL

**Pani  
Jadwiga Emilewicz  
Wiceprezes Rady Ministrów  
Minister Rozwoju**

Szanowna Pani Premier,

w dniu 17 kwietnia br. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 695; dalej jako: ustawa). Do uchwalonego przez Sejm RP projektu powyższej ustawy zgłosiłem szereg zasadniczych uwag (*vide* wystąpienie do Marszałka Senatu RP z dnia 14 kwietnia 2020 r. Nr V.7100.5.2020<sup>1</sup>), które nie zostały uwzględnione w toku procesu legislacyjnego. Mając na uwadze, iż część przyjętych w powyższej ustawie uregulowań w dalszym ciągu budzi moje zastrzeżenia, pozwalam sobie zwrócić się do Pani Premier o ponowne przeanalizowanie poniższych uwag do ustawy.

**I. Zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.<sup>2</sup>; dalej jako: P.b.) - budowa przenośnych, wolnostojących masztów antenowych.**

Art. 21 ustawy, zmieniający ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane dodaje nową kategorię „obiektu”, tj. przenośny, wolno stojący maszt antenowy, zdefiniowany jako „wszelkie konstrukcje metalowe bądź kompozytowe, samodzielne bądź w połączeniu z przyczepą, rusztem, kontenerem technicznym, lub szafami telekomunikacyjnymi, posadowione na gruncie, wraz z odciągami, balastami i innymi elementami konstrukcji, instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczone do wielokrotnego montażu i demontażu bez utraty wartości technicznej”. Przedmiotowy „obiekt” ma być

---

<sup>1</sup><https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20ws%20Tarczy%202.0%20do%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%2C%2014.04.2020.pdf>

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1309, 1524, 1696, 1712, 1815, 2166 i 2170 oraz z 2020 r. poz. 148 i 471.

urządzeniem posadowionym na gruncie – samodzielnie, bądź w połączeniu z przyczepą (rusztem, kontenerem technicznym, szafami telekomunikacyjnymi) – wraz z instalacją radiokomunikacyjną i infrastrukturą zasilającą, przeznaczonym do wielokrotnego montażu i demontażu. Z treści art. 21 ustawy wynika, że „przenośny wolno stojący maszt antenowy” ma być tzw. tymczasowym obiektem budowlanym, co do którego nie jest wymagane pozwolenie na budowę (tak art. 29 ust. 1 pkt 12) P.b.), a jedynie zgłoszenie (vide: w art. 21 pkt 2) ustawy – dodany ust. 5 do art. 29 w brzmieniu: „5. Przepisów ust. 3 i 4 nie stosuje się do przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 12, polegających na budowie i przebudowie przenośnych wolno stojących masztów antenowych, w przypadku, gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460 oraz z 2020 r. poz. 374).”).

Regulacja zakłada także wyłączenie „przenośnych wolno stojących masztów antenowych” z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 u.u.i.ś. Nie ma obowiązku uzyskiwania pozwolenia na budowę przez ww. obiekty także w przypadku, gdy roboty budowlane wykonywane będą przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub też na obszarze wpisanym do tego rejestru (wynika to z art. 20 pkt 2) specustawy).

Warunkiem zastosowania ww. regulacji jest realizowanie robót w przypadku, gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2019 r. poz. 2460 oraz z 2020 r. poz. 374)” (warunek podstawowy). Regulacja przewiduje bardzo krótki - zaledwie 3-dniowy - termin przystąpienia do wykonywania robót budowlanych związanych z budową lub przebudową przenośnych wolno stojących masztów antenowych (art. 21 pkt 3) specustawy), liczony od dnia doręczenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszenia. Organ posiada natomiast skrócony (z 21 dni do 14 dni) termin na wniesienie sprzeciwu, przy czym przedmiotem sprzeciwu może być wyłącznie przypadek wykonania robót budowlanych lub obiektu objętego zgłoszeniem w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia – wówczas organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązuje inwestora do wstrzymania wykonywania robót budowlanych lub do rozbiórki obiektu. W art. 21 pkt 3) ustawy dookreślono także, iż przepisy art. 29 ust. 5 i 5f–5h stosuje się podczas stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu klęski żywiołowej.

Jak wynika z uzasadnienia ustawy, postanowienia zawarte w art. 21 ustawy mają na celu uruchomienie w 2020 r. (zamiast 1 stycznia 2021 r.) Funduszu Szerokopasmowego (powołanego ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju

usług i sieci telekomunikacyjnych) celem niezwłocznego przeprowadzenia interwencji w obszarze zapewnienia obywatelom możliwości dostępu do podstawowych usług społecznych, które mogą być realizowane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności możliwości świadczenia obywatelom pracy zdalnej oraz edukacji zdalnej (przeprowadzanie zajęć przez Internet). Ustawodawca pragnie umożliwić obywatelom korzystanie na równych zasadach z usług dostępu do Internetu, a przez to także z usług publicznych, które mogą być świadczone za pomocą środków komunikacji elektronicznej (tak uzasadnienie ustawy).

**O ile wskazany wyżej cel ustawodawcy zasługuje na pełną aprobatę, to jednak sposób jego realizacji nasuwa zastrzeżenia, przede wszystkim z punktu widzenia zapewnienia obywatelom bezpiecznej eksploatacji „przenośnych wolno stojących masztów antenowych”, tak, aby wykluczona została możliwość negatywnego, ponadnormatywnego oddziaływania tychże masztów na znajdujące się w sąsiedztwie siedliska ludzkie.** Dotychczasowe regulacje przewidują nałożenie przez organy administracji architektoniczno - budowlanej obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę także w przypadku przedsięwzięć zwolnionych na podstawie art. 29 ust. 1 i 2 z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Tymczasem art. 21 pkt 2) specustawy wyraźnie wyłącza postanowienia art. 29 ust. 3 i 4 P.b. Pamiętać należy, że przepisy te zostały wprowadzone do systemu Prawa budowlanego z dniem 15 listopada 2008 r., tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t. jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 283, ze zm.). Ustawodawca krajowy dokonał w tym zakresie wdrożenia dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, s. 40; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 248, ze zm.). Decydujące jest bowiem to, czy określone przedsięwzięcie środowiskowe wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, gdyż zaniechanie przeprowadzenia tej oceny może spowodować trudne do odwrócenia skutki.

Zasadne wydaje się zatem dokonanie zmiany ww. regulacji poprzez pozostawienie wymogu respektowania art. 29 ust. i 3 P.b. także w przypadku realizowania przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1 pkt 12, polegających na budowie i przebudowie przenośnych wolno stojących masztów antenowych. **Zakres prac, które zgodnie z ustawą P.b. powinny zostać wykonane przy realizacji danego przedsięwzięcia (jakiegokolwiek instalacji antenowej, telekomunikacyjnej) zawsze wynikają z analizy konkretnej, ściśle zindywidualizowanej sytuacji, która z kolei kreuje wielkość danego urządzenia, jak i sposób oraz miejsce jego realizacji. Ocena oddziaływania instalacji na siedliska ludzkie nie powinna zostać pozostawiona wyłącznie inwestorowi. Nie można z góry założyć, że przenośny wolno stojący maszt antenowy – z racji jego konstrukcji (nie związanej z**

**gruntem) nie będzie generował oddziaływania negatywnego dla pobliskich siedzib ludzkich.** Może bowiem dochodzić (a jak pokazuje praktyka - często dochodzi) do kumulowania oddziaływania tego typu instalacji, i tego typu oddziaływanie winno zostać uprzednio zbadane przez właściwy organ, aby wykluczyć negatywne konsekwencje dla zdrowia osób znajdujących się w zasięgu oddziaływania instalacji. **Podstawą ustalenia, czy dla danego przedsięwzięcia wymagane jest (lub może być) przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko są przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71).**

Rzecznik opowiada się za stosowaniem w omawianej materii zasady ostrożności, polegającej na każdorazowym (choćby w uproszczonym przyspieszonym trybie) badaniu danego przedsięwzięcia emitującego pole elektromagnetyczne w kontekście jego zgodności z przepisami dot. oceny oddziaływania na środowisko. Na marginesie należy również zauważyć, że znajdujące się w uzasadnieniu ustawy zapewnienie, iż cyt. „(...) Dodatkowe obostrzenia w zakresie realizacji inwestycji dotyczących instalacji radiokomunikacyjnych są całkowicie nieuzasadnione i szkodliwe. Stanowią także nad regulację stawiającą polskich przedsiębiorców i polskich obywateli w gorszej sytuacji niż w innych krajach UE. W obecnej sytuacji nad regulację w tym zakresie stanowią także zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego”, jest niezrozumiałe i gołosłowne. Jasne jest, że dodanie ust. 1b do art. 122a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska ma na celu wyłączenie z obowiązku przeprowadzania pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych, w przypadku wprowadzenia na części albo całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu nadzwyczajnego lub stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Regulacja ta budzi zastrzeżenia Rzecznika; nie sposób twierdzić, że regulacja ta zapewni bezpieczeństwo obywatelom w kontekście nieprzekroczenia dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w lokalach mieszkalnych. Priorytetową kwestią jest bowiem bezpieczeństwo i zdrowie ludzi, a dopiero w dalszej kolejności potrzeba realizacji inwestycji telekomunikacyjnych.

Wskazać także należy, że formalne zagwarantowanie organom administracji architektoniczno-budowlanej możliwości zgłoszenia sprzeciwu do dokonanego zgłoszenia w przypadku, gdy wykonywanie robót budowlanych lub sam obiekt objęty zgłoszeniem może stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, jest daleko niewystarczające z punktu widzenia potencjalnej możliwości zagrożenia zdrowia i życia obywateli, poprzez niezapewnienie zbadania przez organ zgodności instalacji (zgodności zgłoszenia) z przepisami ustawy – Prawo budowlane oraz przepisami techniczno-budowlanymi. Krótki termin na zgłoszenie sprzeciwu – w sytuacji pandemii – poddaje w wątpliwość faktyczną możliwość dokonania takiego zgłoszenia przez organ.

Pragnę podkreślić, że formułowane przeze mnie zastrzeżenia dot. przenośnych wolnostojących masztów antenowych zostały uwzględnione przez Senat RP, który mocą wprowadzonych poprawek do ustawy (vide poprawki nr 12, 17, 27 – druk sejmowy nr 340) podjął próbę wyeliminowania omówionych wyżej regulacji, poprzez skreślenie w art. 21 – punktów 2 i 3. W uzasadnieniu uchwały Senatu RP z dnia 16 kwietnia 2020 r. w sprawie ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 podniesiono: „(...) Senat postanowił także wyeliminować przepisy, które wprowadzają ułatwienia w przypadku prowadzenia robót budowlanych polegających na budowie lub przebudowie przenośnych wolno stojących masztów antenowych, w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu klęski żywiołowej oraz wyłączające stosowanie zasad dotyczących pozwolenia na wykonanie robót oraz prawa wnoszenia sprzeciwu, w przypadku budowy lub przebudowy przenośnych wolno stojących masztów antenowych jeżeli inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny wprowadzane do ustawy – Prawo budowlane (poprawki nr 12 i 27 ) oraz zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska, które w szczególności wyłączają prowadzenie pomiarów instalacji emitujących pola elektromagnetyczne w lokalach mieszkalnych oraz w lokalach użytkowych, a także ułatwiają rozpoczęcie eksploatacji urządzeń takich jak maszty antenowe, stacje i linie elektroenergetyczne (poprawka nr 17).

## **II. Dodanie art. 12b–12f do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568; dalej jako: ustawa Tarcza 1.0)**

Zgodnie z art. 12b ustawy, do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych dotyczących utrzymania ciągłości działania istotnych usług, w szczególności w zakresie telekomunikacji, łączności publicznej, transportu, świadczeń zdrowotnych, energii, handlu, gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej, oczyszczania ścieków, porządku publicznego, obronności art. 12 stosuje się odpowiednio.

Dotychczasowy art. 12 ustawy Tarcza 1.0 został niejako poszerzony o dodatkowe wskazanie rodzajów działalności usługowej (regulacja nieprecyzyjna, zwrot „w szczególności”), której wykonywanie umożliwia - przy projektowaniu, budowie, przebudowie czy remoncie - odejście od jeszcze niedawno obowiązujących rygorów zawartych w Prawie budowlanym. Rozszerzenie uproszczeń w procesie budowlanym (art. 12b ustawy) dotyczy wszelkich szeroko ujętych usług podstawowych (komunikacja, łączność, gospodarka wodno-kanalizacyjna itp.). Obejmuje również „handel”, czyli także obiekty takie jak galerie handlowe. Takie szerokie zwolnienie z procedur budowlanych wydaje się nieuzasadnione, narusza prawa innych osób i stwarza zagrożenie dla ich

bezpieczeństwa. Regulacja wymaga dookreślenia na poziomie ustawy, szczególnie w kontekście uregulowania skutków zrealizowania ww. inwestycji w trybie art. 12 ustawy Tarcza 1.0 (aktualne są więc poprzednie zastrzeżenia RPO formułowane na kanwie ustawy Tarcza 1.0<sup>3</sup>), i konieczności doprowadzenia takich inwestycji do stanu zgodnego z przepisami ustawy – Prawo budowlane.

### **III. Rezygnacja z instytucji pozwolenia na użytkowanie.**

Stanowczy sprzeciw budzi praktycznie całkowita i generalna rezygnacja z instytucji pozwolenia na użytkowanie (nowy art. 31<sup>zy</sup><sup>1</sup>, dodany przez art. 72 pkt 64) ustawy). Biorąc pod uwagę już wprowadzone uproszczenia w procesie budowlanym dla inwestycji związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom COVID-19 (*vide* art. 12 ustawy), „ułatwienia” te są niezrozumiałe i nieuzasadnione.

Obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie (art. 55 ustawy - Prawo budowlane) dotyczy wszystkich większych przedsięwzięć budowlanych (bloki mieszkalne, stadiony, domy kultury – szczegółowy katalog zawiera załącznik do Prawa budowlanego). Moim zdaniem, ustanowione obecnie wyłączenie wprowadza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia, środowiska. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 przewiduje, że inwestor jest całkowicie zwolniony z wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, natomiast wszystkie złożone do tej pory wnioski o wydanie decyzji w postępowaniu administracyjnym są rozpatrywane w uproszczonym trybie zgłoszeniowym. Oznacza to, że organ ma zaledwie 14 dni od wejścia w życie ustawy, żeby ewentualnie zgłosić sprzeciw – i to w stosunku do wszystkich inwestycji (z założenia także tych „większych”) wcześniej objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia. Jest to jedyny legalny sposób niedopuszczenia inwestycji do użytkowania. Rozwiązanie to jest w sposób oczywisty niewykonalne i grozi naruszeniem praw obywateli.

### **IV. Dodanie art. 11e–11g do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567 i 568; dalej jako: ustawa Tarcza 1.0)**

Art. 73 ustawy przewiduje dodanie do ustawy Tarczy 1.0 art. 11e – 11g i wprowadzenie ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych, dostarczania energii elektrycznej, wody, ciepła, ropy naftowej, paliw lub gazu oraz odprowadzania ścieków.

Przedmiotowa regulacja budzi zasadnicze wątpliwości. W uzasadnieniu ustawy wskazano na konieczność wprowadzenia regulacji tym, że cyt. „(...) w aktualnej sytuacji

<sup>3</sup> Dostępne pod adresem: [https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-uwagi-rpo-do-specustawy-o-tarczyantykrzysowej-dla-senatu?fbclid=IwAR1BqqsFbK7rwCuZaitJ3-1SAnqFjpMVyb-5-Ty7F\\_-knSk49e1Bmq-FkeU](https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-uwagi-rpo-do-specustawy-o-tarczyantykrzysowej-dla-senatu?fbclid=IwAR1BqqsFbK7rwCuZaitJ3-1SAnqFjpMVyb-5-Ty7F_-knSk49e1Bmq-FkeU)

gestorzy tego typu sieci i urządzeń [przesyłowych] spotykają się z sytuacjami, w których wejście na nieruchomości w celu przeprowadzenia niezbędnych czynności serwisowych lub naprawy awarii jest niemożliwe z uwagi na zamknięcie obiektu i niedostępność jego właściciela, użytkownika, zarządcy. W przypadkach braku możliwości takiego wejścia uniemożliwione jest dokonywanie czynności, od których zależy ciągłość świadczenia usług o charakterze podstawowym. Wprowadzenie dodatkowych rozwiązań w tym zakresie jest szczególnie istotne w okresie, w którym większość populacji przebywa w domach i świadczenie tych usług ma charakter podstawowy kluczowy dla utrzymania bezpieczeństwa i zdrowia tych osób” (s. 54 in fine – s. 55 uzasadnienia do projektu ustawy druk sejmowy nr 330). Uzasadnienie to oderwane jest jednak od treści przepisów, które zakładają wejście na teren nieruchomości po przedstawieniu „dowodów potwierdzających odmowę przez właściciela, użytkownika lub zarządcę nieruchomości wejścia lub wjazdu na teren nieruchomości”. Ta, jak sam projektodawca ją określa, „ekstraordynaryjna” regulacja ma znaleźć jedynie odpowiednie zastosowanie do przypadków występowania „braku możliwości kontaktu z właścicielem, użytkownikiem lub zarządcą nieruchomości”. **Projektodawca pominął zupełnie, że w prawie powszechnie obowiązującym funkcjonuje już regulacja umożliwiająca „przymusowe” udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii przez właściciela sieci lub urządzeń przesyłowych jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody (art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami).** Przewiduje ona wydanie decyzji administracyjnej w tym przedmiocie, której to decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, a która podlega egzekucji administracyjnej. **Wprowadzanie „dublującego” to rozwiązanie przepisu nie jest uzasadnione. Dodatkowo odstąpienie od stosowania w podobnych przypadkach art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami doprowadzi do istotnego pogorszenia sytuacji właściciela nieruchomości, który odszkodowania za ewentualne szkody domagać się będzie mógł jedynie na drodze cywilnej (w razie stosowania art. 124b ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie odszkodowania, w razie sporu co do jego wysokości, nastąpić może w drodze decyzji administracyjnej).** Konieczne wydaje się więc ponowne rozważenie zasadności wprowadzonego rozwiązania, względnie ograniczenie jej stosowania wyłącznie do przypadków, w których brak jest możliwości kontaktu z właścicielem nieruchomości (czyli ograniczenie regulacji do przypadków, o których mowa w uzasadnieniu do projektu ustawy). Abstrahując od powyższego wniosku, podkreślić również trzeba, że redakcja art. 11e ustawy sprawia, że pominięte zostają całkowicie prawa osób władających nieruchomościami w oparciu o stosunki obligacyjne (dzierżawa, najem).

Mając na uwadze powyższe, w trosce o dobro i zdrowie obywateli RP, a także ochronę środowiska i ochronę prawa własności, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz.

627), zwracam się do Pani Premier z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec zasygnalizowanych wątpliwości oraz o podjęcie działań, w zakresie swojej kompetencji, w opisanej materii.

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/