



Prewencyjny charakter przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska

The preventive nature of the construction law in the scope of environmental protection

JOANNA SMARŻ

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego
ORCID: 0000-0002-2450-8162, j.smarz@urad.edu.pl

Citation: Smarż, Joanna. 2025. Prewencyjny charakter przepisów Prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 125–144. DOI: 10.25167/osap.5485.

Abstract: The environment is a common good that must be protected for future generations. Therefore, environmental protection is an important aspect taken into account by the legislator in a number of generally applicable regulations. The basic legal act in this area is the Environmental Protection Law. However, during the construction process, the provisions of the Construction Law, which strengthen and supplement the provisions of the Environmental Protection Law, are of particular importance. Therefore, it is worth analyzing the mutual relations between these regulations, which are in force simultaneously during the construction process.

The thesis of the article is the statement that the provisions of the Construction Law are preventive in the field of environmental protection. The purpose of these regulations is to prevent activities that may have a negative impact on the environment during the construction process. Therefore, the provisions of the Construction Law apply from the stage of investment planning, through its implementation, into the use of completed facilities. In order to ensure proper environmental protection, these regulations will introduce stricter requirements for investments that may have a negative impact on the environment, protecting it. As the analysis of the above-mentioned regulations shows, environmental protection, within the scope regulated by the provisions of the Construction Law, is an indispensable element of the process of planning and implementing investments aimed at sustainable development, minimizing the negative impact on the environment and caring for natural heritage. Unfortunately, sometimes the provisions of both acts are not consistent with each

other. An additional difficulty is that the provisions of the Construction Law and environmental protection are not the only regulations that should be taken into account during the implementation of a construction project. The number of regulations in force, depending on the type of investment, is significant, which makes it difficult for investors to apply them correctly. The dogmatic-legal method was used to analyze the title issue.

Keywords: environmental protection, construction law, construction process, prevention

Abstrakt: Środowisko jest dobrem wspólnym, które należy chronić dla przyszłych pokoleń. Dlatego też ochrona środowiska jest istotnym aspektem uwzględnianym przez ustawodawcę w wielu przepisach powszechnie obowiązujących. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa Prawo ochrony środowiska. Jednak podczas procesu budowlanego szczególnego znaczenia nabierają przepisy ustawy Prawo budowlane, które wzmacniają i uzupełniają regulacje Prawa ochrony środowiska. Dlatego warto przeanalizować wzajemne relacje między tymi przepisami, które mają równoczesne zastosowanie w trakcie procesu budowlanego.

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że przepisy Prawa budowlanego mają prewencyjny charakter w zakresie ochrony środowiska. Celem tych przepisów jest bowiem zapobieganie działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko podczas procesu budowlanego. W związku z powyższym przepisy Prawa budowlanego mają zastosowanie od etapu planowania inwestycji, poprzez jej realizację, aż do użytkowania zrealizowanych obiektów włącznie. W celu zapewnienia właściwej ochrony środowiska przepisy te wprowadzą bardziej rygorystyczne wymagania w odniesieniu do inwestycji mogących oddziaływać ujemnie na środowisko, chroniąc je. Jak wynika z analizy wskazanych przepisów, ochrona środowiska w zakresie uregulowanym przepisami Prawa budowlanego jest nieodzownym elementem procesu planowania i realizacji inwestycji mającym na celu zrównoważony rozwój, minimalizację negatywnego wpływu na środowisko oraz dbałość o dziedzictwo przyrodnicze. Niestety, czasami przepisy obydwu ustaw nie są ze sobą spójne. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że przepisy Prawa budowlanego i Prawa ochrony środowiska nie są jedynymi regulacjami, które należy wziąć pod uwagę podczas realizacji inwestycji budowlanej. Liczba obowiązujących przepisów, w zależności od rodzaju inwestycji, jest znaczna, co sprawia, że inwestorzy często mają trudności z ich poprawnym zastosowaniem. Do analizy tytułowego zagadnienia zostanie wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo budowlane, proces budowlany, prewencja

1. Wstęp

Środowisko, jako dobro wspólne, należy chronić w celu zachowania go w odpowiednim stanie dla przyszłych pokoleń. Zadanie to jest szczególnie trudne w warunkach szybkiego rozwoju cywilizacji, który pociąga za sobą zagrożenie dla środowiska naturalnego. Rozwój, któremu towarzyszy intensywna rozbudowa infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, nie jest bowiem obojętny dla stanu środowiska.

Ochrona środowiska należy do zadań władz publicznych, co wynika jednoznacznie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a łączy się ściśle z art. 5 Konstytucji RP. Celem tej ochrony jest z jednej strony zapewnienie racjonalnego przetwarzania elementów środowiska, z drugiej zaś strony efektywne rozstrzyganie konfliktów powstających między interesem jednostki a interesem publicznym, z jakimi mamy do czynienia w dziedzinie ochrony środowiska (Woźniak 2013: 49).

Jednym ze źródeł takich konfliktów jest proces budowlany regulowany przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: pr. bud.), ale nie tylko. Na przebieg tego procesu istotny wpływ mają bowiem także inne przepisy, w tym m.in. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: pr. ochr. środow.).

Ochrona środowiska, regulowana przepisami Prawa budowlanego, istotnie wpływa na proces planowania i realizacji inwestycji, który ma na celu zapewnienie równoważonego rozwoju, minimalizację negatywnego wpływu na środowisko oraz dbałość o dziedzictwo przyrodnicze.

Przepisy te mają charakter prewencyjny, tzn. mają zapobiegać działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko. Dlatego też przepisy Prawa budowlanego, które będą przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, mają zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego, rozpoczynając od etapu planowania inwestycji, poprzez etap jej realizacji, aż do użytkowania zrealizowanych obiektów budowlanych włącznie.

Celem artykułu jest wskazanie zaostrzonych wymagań prawnych w zakresie ochrony środowiska wynikających z przepisów obowiązującej ustawy – Prawo budowlane oraz wykazanie ich prewencyjnego charakteru. W pracy wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna.

2. Środowisko jako dobro wspólne

Środowisko jest dobrem wspólnym, co oznacza, że jego ochrona podejmowana jest ze względu na interes publiczny. Dlatego ochrona środowiska powinna zapewniać możliwość racjonalnego przetwarzania jego elementów przez społeczeństwo, zapewniając powolne zużywanie zasobów nieodnawialnych w celu zachowania ich dla przyszłych pokoleń (Zakrzewska 2010: 12).

Jak słusznie wskazuje Marian Zdyb, dobro wspólne jest celem państwa oraz syntezą w działaniu władz publicznych, do której mają przyczynić się wszystkie inne podmioty społeczne (Zdyb 2001: 190 i 201). Zatem rozważając relację między „dobrem wspólnym” oraz „interese publicznym”, można uznać, że dobro wspólne jest pewnym celem, do którego dąży całe społeczeństwo, natomiast interes publiczny odnosi się do konkretnych działań i inwestycji, które w perspektywie czasowej prowadzą do osiągnięcia celu, jakim jest dobro wspólne.

Na tym tle może dochodzić, i niejednokrotnie dochodzi, do konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym, które w sposób szczególny uwidaczniają się podczas procesu budowlanego. W konsekwencji powyższego organy administracji działające w budownictwie niejednokrotnie muszą podejmować decyzje trudne do zaakceptowania przez jednostki lub określone grupy społeczne. Dlatego udział społeczeństwa w tym procesie odgrywa istotną rolę, a jej potwierdzeniem jest uznanie zasady dobra wspólnego za podstawową zasadę ochrony środowiska. Wobec powyższego w doktrynie uznaje się konieczność odniesienia pojęcia interesu społecznego do wartości akceptowanych przez społeczeństwo (Zdyb 1991: 218).

Przeniesienie klauzuli generalnej dobra wspólnego do procesu budowlanego oznacza, że podejmując działania na rzecz dobra wspólnego, należy zachować poszanowanie dla interesów poszczególnych osób.

Do dobra wspólnego odwołuje się też Konstytucja RP, uznając je za podstawę aksjologii całego systemu prawa. Potwierdza to zapis w Preambule, w której czytamy: „[...] równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”, oraz dodatkowo art. 1 ustawy zasadniczej, gdzie ustrojodawca wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Zatem racjonalne rozstrzyganie konfliktów pojawiających się na tle ochrony dobra wspólnego, w tym także środowiska, jest bardzo istotnym zadaniem organów państwowych, które powinny podejmować działania prewencyjne, czyli zapobiegające działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko. Dlatego wiele rozwiązań wprowadzonych do ustawy – Prawo budowlane ma na celu uprzednie zbadanie i dokonanie oceny planowanych robót budowlanych pod kątem możliwości wpływu na środowisko.

Klauzula dobra wspólnego w odniesieniu do wymagań ochrony środowiska w procesie budowlanym nie oznacza jednak możliwości przyjęcia przez organ, z założenia, pierwszeństwa interesu publicznego, albowiem zakres ochrony interesu indywidualnego sięga granic kolizji z interesem publicznym. Organ prowadzący postępowanie ma zatem obowiązek zrównoważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeśli w danym przypadku występuje między nimi konflikt (II SA/Rz 139/23). W orzecznictwie uznaje się, że organ administracji, który działa na podstawie przepisów przewidujących uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy, powinien załatwić sprawę zgodnie ze słusznym interesem obywatela, o ile nie przeszkadza temu interes społeczny i nie przekracza to możliwości organu, które wynikają z nadanych mu uprawnień oraz zagwarantowanych mu środków (I SA/Wa 1311/22).

W odniesieniu więc do konfliktu indywidualnego i publicznego w procesie budowlanym można mówić o domniemaniu słuszności interesu obywatela, aczkolwiek domniemanie to nie ma charakteru absolutnego. Można go jedynie

uznać za postulat skierowany pod adresem ustawodawcy oraz organu stosującego prawo (Wyrzykowski 1986: 124).

3. Prawne regulacje procesu budowlanego

Pojęcie procesu budowlanego nie zostało zdefiniowane w ustawie – Prawo budowlane, mimo że ustawodawca posługuje się nim wielokrotnie. Na podstawie art. 1 ww. ustawy przyjmuje się jednak, że pod pojęciem tym należy rozumieć szereg czynności obejmujących przygotowanie inwestycji, budowę obiektu, oddanie go do użytkowania, utrzymanie obiektu w należytym stanie technicznym i estetycznym, aż do rozbiórki włącznie.

Przebieg tego procesu regulowany jest głównie przepisami ustawy – Prawo budowlane. Przepisy tej ustawy nie są jednak wyłączną jego podstawą. Wręcz przeciwnie. W procesie tym stosuje się szereg innych ustaw szczegółowych¹ oraz aktów wykonawczych², których liczba jest trudna do określenia. Można jednak wskazać, że będzie to kilkadziesiąt aktów prawnych rangi ustawowej i aktów wykonawczych. Nie wszystkie, oczywiście, odnoszą się bezpośrednio do każdej inwestycji. Katalog aktów prawnych wykorzystywanych w przypadku konkretnej inwestycji uzależniony jest od jej rodzaju i charakteru, co wynika ze złożoności procesu budowlanego.

Szczególne znaczenie w procesie budowlanym, oprócz ustawy – Prawo budowlane, odgrywa ustawa – Prawo ochrony środowiska. Określa ona szczególne wymagania zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji realizowanych na obszarach specjalnych oraz w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ustawa ta również nie jest jedynym aktem prawnym regulującym zagadnienie ochrony środowiska. Mnogość stosowanych regulacji w tym zakresie oraz wynikających z nich wymagań w procesie budowlanym stanowi istotne utrudnienie dla inwestorów, którym trudno odnaleźć się w gąszczu tych przepisów.

¹ Do przepisów mających zastosowanie podczas procesu budowlanego należy zaliczyć m.in. ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022, poz. 840 ze zm.); ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.); ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

² Za przykład można podać: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 101, poz. 645).

Wszystkie obowiązujące regulacje prawne mają jednak na celu stworzenie takich wymogów formalnych, aby proces budowlany był maksymalnie bezpieczny. Może on bowiem stwarzać wiele zagrożeń, których efektem może być nawet utrata życia, zdrowia, znaczne szkody materialne, a także zagrożenie dla środowiska.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska, podobnie jak ustawa Prawo budowlane, obowiązuje na każdym etapie procesu budowlanego, obejmując fazę projektowania, realizacji oraz eksploatacji obiektu budowlanego. Akt ten jest bardzo obszerny, składa się bowiem aż z 442 artykułów. Określa on zasady ochrony środowiska i warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Jak wynika z art. 1 pr. ochr. środow., reguluje on zwłaszcza zasady ustalania: warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska oraz kosztów korzystania ze środowiska. Dodatkowo akt ten reguluje obowiązki organów administracji, a także zagadnienie odpowiedzialności w ochronie środowiska i sankcje.

Jednak nie sięgając nawet do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska – już w wielu przepisach ustawy – Prawo budowlane odnajdujemy szereg bezpośrednich odesłań do zagadnień dotyczących ochrony środowiska, które mają zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego.

4. Obowiązek uwzględnienia wymogów ochrony środowiska w procesie budowlanym

Jak zostało to już wskazane, wymogi w zakresie ochrony środowiska w procesie budowlanym wynikają z wielu przepisów ustawy – Prawo budowlane.

W odniesieniu do reglamentacji procesu budowlanego, z uwagi na wymogi ochrony środowiska, należy wskazać na podstawową zasadę wynikającą z art. 4 pr. bud., tzw. zasadę wolności budowlanej. Prawo to zapewnia każdemu możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej po wykazaniu prawa do dysponowania nią na cele budowlane oraz pod warunkiem zgodności planowanej budowy z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zatem wszelkie ograniczenia możliwości zabudowy muszą być ustanowione wyraźnie w przepisach powszechnie obowiązujących z uwagi na domniemanie na rzecz wolności przysługującej inwestorowi (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 4). Natomiast ograniczenie tej zasady musi znajdować oparcie w przepisach ustawy, co potwierdza się w orzecznictwie, wskazując, że prawo zabudowy podlega ograniczeniom, zwłaszcza w przepisach ustawy – Prawo budowlane, w tym m.in. w art. 35 ust. 1 pkt 1, który określa zakres i formę ingerencji organów administracji architektoniczno-budowlanych (II OSK 3022/20).

Przepisem przewidującym wprost obowiązek uwzględnienia potrzeb w zakresie ochrony środowiska naturalnego jest art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c) pr. bud. Nakazuje on projektowanie i budowanie obiektów budowlanych, wraz z ich poszczególnymi częściami i urządzeniami budowlanymi, w sposób zgodny z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi, oraz z zasadami wiedzy technicznej, przy wzięciu pod uwagę przewidywanego okresu użytkowania. Dodatkowo, obiekty te muszą spełniać podstawowe wymagania dotyczące higieny, zdrowia i środowiska określone w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z 9 marca 2011 r., ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG.

Ustęp 2 tego samego przepisu nakazuje użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem oraz wymaganiami ochrony środowiska, które są uwzględniane w przepisach dotyczących warunków technicznych, jakim muszą odpowiadać obiekty budowlane. Wymagania te mogą także wynikać z odrębnych przepisów dotyczących ochrony środowiska (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 5).

Powyższe potwierdza, że ustawodawca zwraca szczególną uwagę na konieczność ochrony środowiska podczas całego procesu budowlanego, wskazując na wstępie wymagania podstawowe, które doprecyzowuje w dalszych przepisach ustawy – Prawo budowlane. Niestety szereg odesłań tzw. kaskadowych powoduje trudności interpretacyjne tych przepisów, a w konsekwencji także trudności w ich stosowaniu, nie tylko przez inwestora i innych uczestników procesu budowlanego, lecz także przez organy administracji działające w budownictwie.

Kolejną regulacją odnoszącą się wprost do obowiązku ochrony środowiska w procesie budowlanym jest art. 9 ust. 1 pr. bud., przewidujący możliwość dokonania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Z zastrzeżeniem, że odstępstwo takie nie może powodować m.in. zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz nie może powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska. Dodatkowo odstępstwo takie może być dokonane po spełnieniu określonych warunków zamiennych. Wskazana przesłanka negatywna odstępstwa ma charakter bezwzględny, co potwierdza użycie kategorięcznego i jednoznacznego zwrotu „nie może”. Wskazane w tym przepisie wartości należy zaś uznać za bezwzględnie chronione przez ustawodawcę, co zasługuje na pozytywną ocenę.

Istotne znaczenie ma przy tym wprowadzenie obowiązku wskazania we wniosku o wyrażenie zgody na odstępstwo opisu charakterystyki obiektu oraz, w razie potrzeby, projektu zagospodarowania sąsiednich nieruchomości. Co więcej, wniosek taki powinien uwzględniać istniejącą i planowaną zabudowę, zwłaszcza jeśli odstępstwo mogłoby wpłynąć na środowisko lub nieruchomości

sąsiednie (art. 9 ust. 3 pkt 1 pr. bud.). Oznacza to, że inwestor jest zobowiązany do przeprowadzenia analizy wpływu planowanego odstępstwa od warunków technicznych na środowisko lub sąsiednie nieruchomości. Jeśli analiza wykazuje możliwość wystąpienia takiego wpływu, inwestor musi dołączyć do wniosku o odstępstwo projekt zagospodarowania swojej nieruchomości, który uwzględnia także sąsiednie nieruchomości z zaznaczoną istniejącą i planowaną zabudową. Związane jest to obowiązkiem poszanowania uzasadnionego interesu osób trzecich, wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud., który ma zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego (Smarż 2020: 141–156; Smarż 2024: 7–9). W ten sposób ustawodawca czuwa nad ochroną środowiska również w kontekście interesów osób trzecich.

Istotną regulację przewiduje także art. 19 pr. bud. Upoważnia on organ administracji architektoniczno-budowlanej do nałożenia na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zapewnienia nadzoru autorskiego. Nałożenie jednak tego rodzaju obowiązków jest możliwe wyłącznie w przypadkach, które uzasadnione są wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych albo przewidywanym wpływem na środowisko. Wskazane rozwiązanie stanowi wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą powołanie przez inwestora inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zobowiązanie projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego jest fakultatywne (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 19). Wprowadzenie w tym przypadku ostrzejszych wymogów w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe ma na celu objęcie dodatkową kontrolą inwestycji z uwagi na jej skomplikowany charakter oraz możliwy wpływ na środowisko.

Podobnie ostrzejsze wymagania ustawodawca stawia w przypadku planowania inwestycji. Mimo poszerzanego nieustannie katalogu obiektów zwalnianych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia, ustawodawca wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 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. Wynika to wprost z art. 29 ust. 6 pr. bud.

Dodatkowo, zgodnie z art. 30 ust. 7 pkt 2 pr. bud., organ administracji architektoniczno-budowlanej może, w drodze decyzji, nałożyć na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na realizację konkretnego obiektu lub wykonanie robót budowlanych, które z zasady podlegają obowiązkowi zgłoszenia. Powyższe jest możliwe jednak wyłącznie w przypadku, gdy realizacja takich robót mogłaby

naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować pogorszenie stanu środowiska bądź zachowania zabytków. Przy czym warto podkreślić, że chodzi w tym przypadku o sytuację, kiedy dla realizacji inwestycji wymagane jest, z zasady, zgłoszenie. Zatem w przypadku ewentualnego niebezpieczeństwa pogorszenia stanu środowiska ustawodawca upoważnił organy do zaostreżenia wymagań wobec inwestora realizującego inwestycję stwarzającą zagrożenie dla środowiska.

Należy w tym miejscu podkreślić, że mimo użytego przez ustawodawcę zwrotu „organ może”, kompetencje do wniesienia sprzeciwu we wskazanej sytuacji nie mają charakteru uznaniowego. Decyduje o tym charakter przesłanek wniesienia sprzeciwu, które związane są z ochroną istotnych wartości, realizowanych w imię interesu publicznego. Zatem sam stan potencjalnego zagrożenia, któremu organ ma obowiązek zapobiec, będzie wystarczający do zastosowania wskazanej regulacji. Jak słusznie przyjmuje się w orzecznictwie (II SA/Ol 982/21), organ opierając sprzeciw na przesłankach określonych w art. 30 ust. 7 pr. bud., nie ma obowiązku wykazania, że zamierzona inwestycja spowoduje naruszenie wskazanych w tym przepisie dóbr, a jedynie, że takie zagrożenie może spowodować.

Z powyższego wynika więc, że do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie jest wymagana pewność w zakresie wystąpienia okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie, lecz wystarczy jedynie zasadne prawdopodobieństwo. Oczywiście przepisu tego nie można stosować jako zasady.

Należy też zauważyć, że pierwszym wymaganiem, wskazanym przez ustawodawcę w art. 32 ust. 1 pkt 1 pr. bud., warunkującym wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, jest uprzednie przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że nie w przepisach ustawy – Prawo budowlane, lecz w przepisach wskazanej wyżej ustawy należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnym przypadku niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Potwierdza to, że pozwolenie na budowę ma istotny wpływ na racjonalne wykorzystanie terenu, ochronę środowiska oraz walory estetyczne otoczenia obiektu budowlanego. W ten sposób pozwolenie to spełnia funkcję ochrony interesu publicznego, chroniąc środowisko. Ochrona ta jest tak daleko idąca, że czasami może skutkować ograniczeniem prawa do zabudowy, np. w zakresie budowy określonego rodzaju obiektów lub w zakresie ich parametrów. Stanowi więc istotną gwarancję ochrony interesu publicznego, a zwłaszcza ładu architektoniczno-przestrzennego.

Także na etapie projektowania ustawodawca podkreśla istotę ochrony środowiska, zobowiązując projektanta sporządzającego projekt architektoniczno-budowlany do zaprojektowania rozwiązań materiałowych i technicznych mających wpływ na otoczenie, w tym na środowisko (por. art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. e pr. bud.). Powyższe zgodne jest z zasadą, że projekt architektoniczno-budowlany powinien zawierać charakterystykę ekologiczną oraz określać istotne parametry, materiały i rozwiązania techniczne obiektu budowlanego z uwzględnieniem wpływu na otoczenie i środowisko.

Następnie organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, ocenia m.in. zgodność tych projektów z wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza z tymi, które zostały określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b pr. bud.).

Natomiast podczas realizacji inwestycji, jeśli zostaną stwierdzone nieprawidłowości w jej wykonaniu, organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, które są wykonywane m.in. w sposób mogący zagrozić bezpieczeństwu ludzi lub mienia bądź stanowić zagrożenie dla środowiska (art. 50 ust. 1 pkt 2 pr. bud.).

Należy przy tym podkreślić, że stan zagrożenia, o którym mowa w powyższym przepisie, nie jest związany z tym, czy roboty budowlane prowadzone są na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia czy też bez. Problem legalności prowadzonych robót budowlanych jest w tym przypadku bowiem kwestią drugorzędną, aczkolwiek mającą również istotne znaczenie. Priorytetem w tym przypadku jest jednak zapobieganie zagrożeniu środowiska. Przedmiotowy stan zagrożenia podlega ocenie organu podczas kontroli obiektu lub terenu budowy (Gliniecki [red.] 2012: 477).

Natomiast jeśli zostanie złożony wniosek o legalizację obiektu budowlanego, który jest w trakcie budowy lub został wybudowany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia, a towarzyszy temu wcześniejsza decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 48b ust. 4 pr. bud. organ nadzoru budowlanego musi otrzymać także załącznik graficzny. Powinien on określać teren, na którym planowane będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar, na który będzie oddziaływać inwestycja, jeśli przedłożenie tego załącznika było wymagane przez przepisy, które obowiązywały w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o uwarunkowaniach

środowiskowych. Przedłożenie wymienionych dokumentów jest warunkiem wydania decyzji o legalizacji (Czajka-Marchlewicz: 2021).

Przechodząc do etapu użytkowania obiektu budowlanego, należy zauważyć, że niestety obowiązujące przepisy prawa budowlanego w zakresie oddawania obiektów do użytkowania nie są spójne z przepisami pr. ochr. środ. Do 2007 r. przepis art. 56 ust. 1 pkt 1 pr. bud. zobowiązywał inwestora przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na użytkowanie do zawiadomienia o tym właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska, który był upoważniony do wniesienia sprzeciwu. Regulacja ta była zgodna z art. 76 pr. ochr. środ. doprecyzowującym, jakie okoliczności muszą być brane pod uwagę w procesie oddawania obiektu do użytkowania. Jednak art. 56 ust. 1 pkt 1 pr. bud. został uchylony ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Natomiast przepis art. 76 pr. ochr. środ. nie uległ istotnej zmianie w tym zakresie. W konsekwencji powyższego ustalenia dokonane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska w trybie art. 76 pr. ochr. środ. czynione są obok postępowania w przedmiocie oddania obiektu do użytkowania i nie determinują w bezpośredni sposób możliwości użytkowania obiektu budowlanego (Gruszecki 2022: 138).

Zasady prawidłowego użytkowania obiektu budowlanego z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska wynikają z art. 61 pr. bud. Zgodnie z powyższym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2. Dodatkowo, powinien on, dochowując należytej staranności, zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu w przypadku wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. W tym przypadku mamy jednak do czynienia z kolejnym dość skomplikowanym odesłaniem „kaskadowym”, które powoduje trudności interpretacyjne tych przepisów, a w konsekwencji także trudności w ich stosowaniu.

W celu zapewnienia właściwego użytkowania obiektu powinny być one poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli w terminach wskazanych przez ustawodawcę. Kontrola taka, dokonywana co najmniej raz w roku, polega na sprawdzeniu stanu technicznego między innymi instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (art. 62 ust. 1 pkt 1 pkt b pr. bud.).

Systematyczne dokonywanie kontroli, zgodnie z obowiązującymi przepisami, stwarza szansę na wcześniejsze stwierdzenie ewentualnych zagrożeń, m.in. dla środowiska, a w konsekwencji pozwala im zapobiec lub przynajmniej je zminimalizować.

Natomiast w sytuacji, gdy zostanie stwierdzony nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego lub jego części, który może stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia albo środowiska, organ nadzoru budowlanego nakazuje przeprowadzenie kontroli. Może również żądać przedstawienia ekspertyzy dotyczącej stanu technicznego obiektu lub jego części (art. 62 ust. 3 pr. bud.). Jeżeli zaś zostanie stwierdzone, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia albo środowisku, lub jest użytkowany w sposób, który może zagrażać tym wartościom, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin wykonania tego obowiązku (art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud.).

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „obiekt budowlany może zagrażać” oznacza, że to od uznania organu zależy, czy zdecyduje się on na zastosowanie normy określonej w art. 66. Dlatego też decyzja taka musi zawierać pełne uzasadnienie zarówno w kwestii zaistnienia przesłanki, jak i orzeczonego nakazu, tj. wskazania skonkretyzowanych obowiązków adresata decyzji, odpowiadających stwierdzonym nieprawidłowościom, adekwatnym do danej przesłanki celem ochrony wartości podstawowych wskazanych w tym przepisie, w tym m.in. ochrony środowiska. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że decyzje podejmowane na podstawie art. 66 mają charakter związany, ponieważ wystąpienie jednej z przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pkt 1–4 obliguje organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (II SA/Gd 631/23).

W przypadku wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a nawet pojawienia się tylko możliwości takiego zagrożenia (art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2), decyzja o zakazie użytkowania obiektu podlega natychmiastowemu wykonaniu, bez konieczności wydania przez organ postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja ta może być ogłoszona ustnie. Celem wskazanego uregulowania jest zagwarantowanie przez prawo realnej ochrony wskazanych dóbr w sytuacji bezpośredniego zagrożenia.

Możliwość zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego również warunkowana jest dokonaniem oceny jej wpływu na środowisko. Wynika to z art. 71 ust. 1 pr. bud., który definiuje zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jako m.in. podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym działalności, która zmienia warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska

lub wielkość albo układ obciążeń. Zmiana ta obejmuje także podjęcie działalności w obiekcie budowlanym lub jego części, zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z definicją zawartą w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Natomiast jeżeli planowana zmiana sposobu użytkowania w obiekcie budowlanym lub w jego części może doprowadzić do niedopuszczalnego pogorszenia stanu środowiska, organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw (art. 71 ust. 5 pkt 3 lit. b pr. bud.).

Wskazana regulacja ma na celu uprzednie dokonanie oceny, czy ewentualna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego nie wpłynie negatywnie na stan środowiska. Zakres tej oceny uległ w 2019 r.³ rozszerzeniu o działalność zaliczaną do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Rodzaje takich przedsięwzięć zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zaostrzone regulacje przewiduje także art. 31 ust. 3 pr. bud. Upoważniają one organ administracji architektoniczno-budowlanej do nałożenia obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę budynków i budowli o wysokości poniżej 8 m, gdy ich odległość od granicy działki wynosi co najmniej połowę ich wysokości. Ponadto, przepis ten dotyczy rozbiórki napowietrznych linii energetycznych o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV i niższym niż 110 kV. Ma on zastosowanie w sytuacji, gdy rozbiórka tych obiektów może wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych oraz stanu środowiska lub jeśli konieczne jest zachowanie warunków, od których spełnienia zależy prowadzenie robót rozbiórkowych. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że realizacja rozbiórki wskazanych obiektów z zasady nie wymaga uzyskania decyzji na rozbiórkę.

5. Charakter przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska

Wskazane powyżej przepisy ustawy – Prawo budowlane, zaostrzające wymogi w przypadku realizacji robót budowlanych mogących wpływać na środowisko, potwierdzają, jak wielką wagę ustawodawca przywiązuje do zapewnienia ochrony środowiska w procesie budowlanym, rozumianej jako podejmowanie lub

³ Dokonano tego na mocy przepisów ustawy o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1712).

zaniechanie działań mających na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona środowiska obejmuje szczególnie racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz przywracanie elementów przyrodniczych do właściwego stanu (art. 3 pkt 13 pr. ochr. środow.).

Analizując charakter przepisów prawa budowlanego, należy wskazać, że mają one przede wszystkim charakter prewencyjny, tzn. mają przeciwdziałać powstaniu zagrożenia środowiska. Oznacza to, że przestrzeganie tych przepisów powinno pozwolić uniknąć powstania takiego zagrożenia, co jest zgodnie z treścią Dyrektywy 2011/92/EU wdrożonej do polskiego systemu prawnego ustawą pr. ochr. środow. Stanowi ona, że najlepsza polityka ochrony środowiska naturalnego polega na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła, nie na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom.

W procesie budowlanym charakter prewencyjny mają zarówno przepisy wymagające od inwestora uprzedniego uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych związanych z ochroną środowiska, jak i przepisy obowiązujące na etapie użytkowania istniejących obiektów budowlanych, które podlegają kontroli w zakresie właściwego użytkowania z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska.

Przedmiotem ochrony jest szeroko pojęte środowisko, czyli wszystkie elementy przyrodnicze, w tym także te przekształcone w wyniku działalności człowieka. Ochrona środowiska obejmuje w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat, różnorodność biologiczną, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami (art. 3 pkt 39 pr. ochr. środow.).

Powyższe regulacje wpisują się znakomicie w obowiązującą na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska zasadę przezorności, którą jako jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska niejednokrotnie rozpatruje się łącznie z zasadą prewencji. Niekiedy traktuje się ją też jako jej rozwinięcie (Korzeniowski 2012: 37). Zasady prewencji i przezorności zostały uregulowane w art. 6 pr. ochr. środow. Zasada prewencji nakłada na osoby podejmujące działalność, która może negatywnie wpływać na środowisko, obowiązek podjęcia działań zapobiegających temu negatywnemu oddziaływaniu (Dembicki 2018: 121), co związane jest z zapobieganiem szkodom w środowisku (Górski 2019; komentarz do art. 6). Z uwagi na to, że działania w zakresie ochrony środowiska w ramach prewencji mają na celu zapobieganie ewentualnym negatywnym oddziaływaniom na środowisko, powinny być one podejmowane odpowiednio wcześniej, aby nie dopuścić do wyrządzenia szkody środowisku (Federczyk, Fogel, Kosieradzka-Federczyk 2015: 17).

Zasada przezorności nie może jednak uzasadniać odmowy realizacji niedostatecznie zbadanych przedsięwzięć. Nakłada ona jedynie obowiązek podjęcia wszelkich racjonalnych środków zapobiegawczych.

Powyższe odnosi się również do przepisów Prawa budowlanego, które poprzez prewencyjne ich zastosowanie mają przeciwdziałać powstaniu ewentualnej szkody w środowisku w wyniku podjętych działań inwestycyjnych.

6. Konsekwencje niespełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska

W przypadku niespełnienia przez podmiot zobowiązany warunków wynikających ze wskazanych powyżej przepisów Prawa budowlanego musi on liczyć się z konsekwencjami, nie tylko administracyjnymi, ale i karnymi.

Do 2020 r. najwyższą sankcją zostały objęte czyny określone w art. 50 ust. 1 pkt 2, tj. polegające na prowadzeniu robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Wynikało to niewątpliwie z nadania im przez ustawodawcę szczególnego znaczenia i objęcia największą ochroną takich dóbr, jak bezpieczeństwo ludzi lub mienia oraz środowisko naturalne (por. art. 90 pr. bud.⁴). Niestety obecnie za powyższe przewinienia grozi jedynie kara grzywny. Jak czytamy w uzasadnieniu do przedmiotowej zmiany⁵, „wynika ona ze stosunkowo niskiej szkodliwości społecznej omawianych czynów”. Trudno zgodzić się z takim uzasadnieniem, mimo że wymierzanie kar w tym zakresie nie należało do częstych.

Naruszenie przez właściciela, zarządcę lub użytkownika obiektu budowlanego obowiązków dotyczących napraw, usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a zwłaszcza katastrofy budowlanej, pożaru, wybuchu, porażenia prądem elektrycznym lub zatrucia gazem, może skutkować karą aresztu, karą ograniczenia wolności lub karą grzywny, uregulowaną w art. 92 ust. 1 pkt 2 pr. bud. Dobrem chronionym tym przepisem jest bezpieczeństwo ludzi, mienia oraz środowiska (Kurzępa 2021 (5): 92).

Natomiast profesjonalni uczestnicy procesu budowlanego, czyli osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które w wyniku rażących błędów lub zaniedbań doprowadziły do zagrożenia życia lub zdro-

⁴ Przepis art. 90 został uchylony ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), która weszła w życie 19 września 2020 r.

⁵ Por. Druk nr 121 IX Kadencji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, s. 58.

wia ludzi, bezpieczeństwa mienia czy środowiska albo do poważnych szkód materialnych, ponoszą odpowiedzialność zawodową w budownictwie (art. 95 pkt 3 pr. bud.).

Dodatkowo, przepisy karne, opisujące wykroczenia godzące w środowisko, a związane bezpośrednio z procesem budowlanym, zawarte zostały w ustawie –Prawo ochrony środowiska. Na trzy z nich należy zwrócić szczególną uwagę – art. 330, art. 331 i art. 360 pkt 2 (Kurzępa 2021 (6): 92).

Pierwszy ze wskazanych przepisów, tj. art. 330, stanowi, że kto wbrew ciężącemu na nim, na mocy art. 75 ustawy, obowiązкови w trakcie prac budowlanych nie zapewnia ochrony środowiska w obszarze prowadzonych prac, podlega karze grzywny. Przedmiotem ochrony w tym przypadku jest zachowanie wymagań ochrony środowiska w trakcie prac budowlanych (Gruszecki 2019: komentarz do art. 330).

Porównując treść przywołanych przepisów art. 330 i art. 75 pr. ochr. środow., należy zauważyć, że w pierwszym z nich ustawodawca odwołuje się do kryterium czasowego „w trakcie prac budowlanych”, natomiast w drugim również do kryterium terytorialnego „na obszarze prowadzenia prac”. Nie wystarczy zatem jedynie wykazanie, że nastąpiło naruszenie obowiązku na obszarze prowadzenia prac budowlanych. Trzeba także wykazać, że naruszenie obowiązku nastąpiło w trakcie prac budowlanych. W przypadku braku takiego związku nie można mówić o zaistnieniu wykroczenia z art. 330 pr. ochr. środow.

Drugie wykroczenie związane bezpośrednio z procesem budowlanym, opisane w art. 331 pr. ochr. środow., popełnia osoba, która na podstawie art. 76 ust. 4 tej ustawy jest zobowiązana do poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, bądź o terminie zakończenia rozruchu instalacji, ale tego nie czyni. W tym przypadku dobrem chronionym jest zapewnienie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska niezbędnej informacji na temat planowanego terminu oddania do użytkowania obiektu budowlanego lub instalacji oraz o zakończeniu rozruchu instalacji.

Wskazany przepis art. 76 ust. 4 pr. ochr. środow. zobowiązuje inwestora do poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów bądź instalacji, a także o zakończeniu rozruchu instalacji, jeśli jest to przewidywane. Informację tę należy przekazać na 30 dni przed planowanym terminem oddania do użytkowania nowego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, które są realizowane jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ostatnie wykroczenie wynikające z przepisów pr. ochr. środ., mające bezpośredni związek z procesem budowlanym, zostało opisane w art. 360 pkt 2. Wykroczenie to popełnia osoba, która nie stosuje się do decyzji o wstrzymaniu oddania do użytkowania lub zakazu użytkowania obiektu budowlanego, zespołu obiektów, instalacji lub urządzenia, wydanej na podstawie art. 365, art. 367 lub art. 368 pr. ochr. środ. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 360 jest zapewnienie realizacji obowiązków nałożonych w decyzji administracyjnej przez organ ochrony środowiska (Rakoczy 2013: komentarz do art. 360).

Analizując wskazane przepisy karne zawarte w prawie ochrony środowiska, można dojść do wniosku, że są one nadmiernie szczegółowe i skomplikowane, co utrudnia ich zrozumienie przez społeczeństwo. Należy też podkreślić brak orzeczeń, które zapadłyby na tle komentowanych przepisów, co wskazuje, że nie są one wykorzystywane w praktyce orzeczniczej.

7. Podsumowanie

Analiza tytułowego zagadnienia potwierdza, że ochrona środowiska jest ważnym aspektem uwzględnianym przez ustawodawcę w wielu przepisach powszechnie obowiązujących. Szczególne znaczenie podczas procesu budowlanego mają przepisy ustawy – Prawo budowlane, które wspierają i uzupełniają regulacje innych ustaw, w tym m.in. wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Co wymaga jednak szczególnego podkreślenia, przepisy Prawa budowlanego pełnią istotną rolę prewencyjną, wzmacniając ochronę środowiska w procesie budowlanym poprzez wprowadzenie obowiązku realizacji szeregu dodatkowych, zastrzonych obowiązków prawnych przed podjęciem planowanych robót budowlanych. Chodzi jednak wyłącznie o roboty budowlane, które mogłyby ujemnie wpłynąć na środowisko. Ich wykonywanie będzie możliwe dopiero po uzyskaniu wymaganej zgody właściwego organu administracji publicznej czy spełnieniu szeregu innych warunków wynikających z obowiązujących przepisów.

Działania takie wpisują się w wynikającą z ustawy – Prawo ochrony, środowiska zasadę prewencji i zasadę przezorności, które mają na celu zapobiegać wystąpieniu negatywnego oddziaływania na środowisko, także podczas procesu budowlanego.

Oceniając obowiązujące przepisy ustawy Prawo budowlane należy uznać, że zawierają one wystarczające mechanizmy dotyczące ochrony środowiska z uwagi na ich prewencyjny charakter. Jednak ich skuteczność zależy od właściwego stosowania przez uczestników procesu budowlanego oraz egzekwowania przez organy administracji publicznej przestrzegania zapisów ustawy. Niestety

kazuistyczność oraz mnogość przepisów mających zastosowanie w odniesieniu do konkretnej inwestycji powodują, że inwestor nie zawsze jest w stanie je właściwie zrozumieć, a w związku z tym i zastosować.

Wykaz skrótów

- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
pr. ochr. środow. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2024 r., poz. 54.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 482 ze zm.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz. Urz. UE L 26/1 z 28.1.2012.
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2024 r., poz. 54.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. z 2022, poz. 840 ze zm.
Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. Nr 88, poz. 587.
Ustawa 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. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.
Ustawa o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2019 r. poz. 1712.
Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2020 r. poz. 471.
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 101, poz. 645.
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 151, poz. 987.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 86, poz. 579.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG. Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011, z późn. zm., s. 5.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko Dz. Urz. UE L 26/1 z 28.1.2012.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., I SA/Wa 1311/22. Legalis nr 2908016.
- Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2021 r. II OSK 3022/20. Legalis nr 2566942.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2022 r., II SA/Ol 982/21. Legalis nr 2662085.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 czerwca 2023 r., II SA/Rz 139/23. Legalis nr 2936826.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2024 r., II SA/Gd 631/23. Legalis nr 3051432.

Opracowania

- Dembicki, Piotr. 2018. Dwa oblicza zasady przejrzystości w procesie inwestycyjno-budowlanym. *Studia Prawnicze KUL* 3(75): 121–140, <https://doi.org/10.31743/sp.4594>.
- Czajka-Marchlewicz, Bogna. 2021. *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, komentarz praktyczny LEX. Dostęp: 23.08.2024.
- Federczyk, Wojciech, Fogel, Anna, Kosieradzka-Federczyk, Agata. 2015. *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gliniecki, Andrzej. 2012. W: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Gliniecki, Andrzej. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek, Pchalek, Marcin, Radecki, Wojciech, Jerzmański, Jan, Bar, Magdalena, Urban, Sergiusz, Jendrońska, Jerzy. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Komentarz do art. 6. Dostęp: 27.02.2024.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, wydanie elektroniczne. Komentarz do art. 330. Dostęp: 27.02.2024.
- Gruszecki, Krzysztof. 2022. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korzeniowski, Piotr. 2012. *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany*. Warszawa: Difin.
- Kurzępa, Bolesław. 2021. Prawnokarne aspekty procesu budowlanego. *Prokuratura i Prawo* 6: 109–134.

- Kurzępa, Bolesław. 2021. Prawo budowlane – aspekty prawnokarne. *Prokuratura i Prawo* 5: 92–121.
- Niewiadomski, Zygmunt, Asman, Tomasz, Dessoulavy-Śliwiński, Jędrzej, Janiszewska-Kuropatwa, Elżbieta, Kucharski K., Plucińska-Filipowicz, Alicja, Siegień, Jerzy. *Prawo budowlane. Komentarz*. 2024, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 27.02.2024.
- Rakoczy, Bartosz. 2013. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, [w:] Bukowski, Zbigniew, Czech, Ewa, Karpus, Karolina, Rakoszy, Bartosz. Wydanie elektroniczne Lexis Nexis. Komentarz do art. 360. Dostęp: 27.02.2024.
- Smarż, Joanna. 2020. Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji. *Prawo i Więź* 33: 141–156, <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.
- Smarż, Joanna. 2024. Zakres poszanowania interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie rozbiórki obiektu budowlanego. *Budownictwo i Prawo* 1: 7–9.
- Woźniak, Marta. 2013. *Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W: Woźniak, Marta. *Administracja dóbr i usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zakrzewska, Monika. 2010. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Zdyb, Marian. 2001. *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*. W: *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, red. Rymarz, Ferdynand, Jankiewicz, Adam. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Zdyb, Marian. 1991. *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.