Projekt: „Studia podyplomowe – Prawne instrumenty ochrony środowiska”

Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

Biuro Projektu: pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin

Budynek Wydziału Prawa i Administracji, pok. 413

tel.: +48 81 537 57 83

Anna Ostrowska

**Ochrona środowiska w prawie budowlanym**

**(materiały dydaktyczne)**



**Podstawowy akt prawny: Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane[[1]](#footnote-1).**

**Ochrona środowiska w fazie prac budowlanych oraz na etapie przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji**

Wszelkie działania organów administracji i uczestników procesu budowlanego na etapie realizacji przedsięwzięcia powinny być dokonywane z perspektywy wyrażonej w art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[[2]](#footnote-2) zasady, zgodnie z którą, wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych w trakcie prac budowlanych dopuszczalne jest pod warunkiem, że będzie prowadzone w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji.  Niedopełnienie obowiązków z art. 75 P.o.ś. stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny (art. 330 P.o.ś.).

Kolejnym etapem procesu inwestycyjnego, który może wpłynąć na stan środowiska, jest oddanie do użytkowania obiektów budowlanych, ich zespołów i instalacji. W związku z tym, ustawodawca wprowadził zakaz oddania do użytkowania nowo zbudowanego[[3]](#footnote-3) lub przebudowanego obiektu budowlanego, a także zespołu obiektów lub instalacji, jeśli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, których zamknięty katalog, zawarty w art. 76 ust. 2 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[[4]](#footnote-4), obejmuje:

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;
4. dotrzymywanie na etapie wymaganych prawem badań i sprawdzeń, wynikających z mocy prawa standardów emisyjnych oraz określonych w pozwoleniu warunków emisji.

Organy nadzoru budowlanego weryfikują spełnienie powyższych wymagań w postępowaniu wszczętym na skutek dokonanego przez inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego albo wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (art. 57 – 59e Prawa budowlanego).

Dodatkowo, z art. 76 ust. 3 P.o.ś. wynika zakaz eksploatowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymywane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu (art. 76 ust. 3 P.o.ś.). Pod pojęciem „rozruch”, które nie jest znane Prawu budowlanemu, rozumieć należy okres poprzedzający normalną eksploatację, w którym wykonuje się niezbędne technicznie działania przygotowawcze przed oddaniem obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji do użytkowania[[5]](#footnote-5).

Ponadto, w przypadku nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 P.o.ś., na inwestora nałożono obowiązek informowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji oraz o planowanym terminie zakończenia rozruchu instalacji, jeżeli jest on przewidywany. Obowiązek ten, zgodnie z treścią art. 76 ust. 4 P.o.ś., inwestor ma wykonać na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu nowej ustawy. W treści informacji przekazywanej wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska powinno znajdować się przede wszystkim określenie rodzaju i lokalizacji obiektu, zespołu obiektów lub instalacji, danych dotyczących aktów administracyjnych, w tym pozwoleń, związanych z ich realizacją, a także wskazanie zamierzonego terminu oddania ich do użytku[[6]](#footnote-6).

Naruszenie dyspozycji art. 76 P.o.ś. obliguje wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska do wydania decyzji o wstrzymaniu oddania do użytkowania bądź wstrzymaniu użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji (art. 365 ust. 2 pkt 1 – 3 P.o.ś.).

Niezależnie od uregulowań P.o.ś., Prawo budowlane nakłada na właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych obowiązek zapewnienia, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, mogących powodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska (art. 61 pkt 2 cyt. ustawy). Dodatkowo, w myśl art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca użytkowanego obiektu budowlanego powinien poddawać obiekt okresowej kontroli, przeprowadzanej co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska. Ustalenie przez organ nadzoru budowlanego, że obiekt budowlany może zagrażać bezpieczeństwu środowiska**,** obligujeten orgando nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, co następuje w drodze decyzji określającej jednocześnie termin wykonania tego obowiązku (art. 66 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

**Ustawa – Prawo budowlane, zwana dalej „ustawą”, normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.**

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) obiekcie budowlanym - należy przez to rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;

2) budynku - należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;

3) budynku mieszkalnym jednorodzinnym - należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;

4) budowli – należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;

5) obiekcie liniowym - należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego;

6) obiekcie małej architektury - należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,

b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,

c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

7) tymczasowym obiekcie budowlanym - należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe;

8) budowie - należy przez to rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;

9) robotach budowlanych - należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego;

10) przebudowie - należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;

11) remoncie - należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;

12) urządzeniach budowlanych - należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;

13) terenie budowy - należy przez to rozumieć przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy;

14) prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane - należy przez to rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych;

15) pozwoleniu na budowę - należy przez to rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego;

16) dokumentacji budowy - należy przez to rozumieć pozwolenie na budowę wraz z załączonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych, w miarę potrzeby, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne i książkę obmiarów, a w przypadku realizacji obiektów metodą montażu - także dziennik montażu;

17) obszarze oddziaływania obiektu - należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu;

**W myśl art. 5 ust.**1 i 2 Prawa budowlanego, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących:

d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz **ochrony środowiska**,

Obiekt budowlany **należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska** oraz utrzymywać w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-7.

**Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych (art. 9 Prawa budowlanego)**

W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się **odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych**, o których mowa w art. 7. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 - ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz **nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska**, po spełnieniu określonych warunków zamiennych.

Wniosek do ministra w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Wniosek powinien zawierać:

1) **charakterystykę obiektu oraz, w miarę potrzeby, projekt zagospodarowania działki lub terenu, a jeżeli odstępstwo mogłoby mieć wpływ na środowisko** lub nieruchomości sąsiednie - również projekty zagospodarowania tych nieruchomości, z uwzględnieniem istniejącej i projektowanej zabudowy;

**Uczestnicy procesu budowlanego**

1) inwestor;

2) inspektor nadzoru inwestorskiego;

3) projektant;

4) kierownik budowy lub kierownik robót.

**W myśl art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego,** właściwy **organ może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego,** w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko.

**Art. 22. Do podstawowych obowiązków kierownika budowy** należy:

1) protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie **elementami środowiska** przyrodniczego i kulturowego;

**Podstawowe instrumenty reglamentacji prawnobudowlanej: pozwolenie na budowę oraz zgłoszenie robót budowlanych**

**Pozwolenie na budowę – zagadnienia materialnoprawne i procesowe**

Z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego pozwolenie na budowę można zdefiniować jako oparte na przepisach prawa, pochodzące od organu administracji publicznej, skierowane do skonkretyzowanego podmiotu, władcze rozstrzygnięcie dotyczące uprawnień (i w konsekwencji obowiązków) z zakresu administracji publicznej w konkretnej sprawie administracyjnej. Pozwolenie na budowę jest aktem stosowania prawa materialnego, który przy zaistnieniu przesłanek ustawowych w postępowaniu administracyjnym autorytatywnie kształtuje sytuację prawną adresata przez urzeczywistnienie mocy norm ustawowych. Pozwolenie na budowę jedynie „aktualizuje i konkretyzuje”, a nie „tworzy” prawo podmiotów do zabudowy nieruchomości[[7]](#footnote-7). Dlatego w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę niezasadne jest przyjmowanie jej konstytutywności w tradycyjnym znaczeniu jako aktu tworzącego określone uprawnienia oraz obowiązki (aktu prawotwórczego).

W ujęciu procesowym pozwolenie na budowę jest aktem wydawanym po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczynanego na wniosek inwestora i prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, kończącym postępowanie w sprawie w danej instancji i rozstrzygającym sprawę co do jej istoty (art. 104 k.p.a.). Do postępowania w sprawie pozwolenia na budowę – w zakresie nieuregulowanym w Prawie budowlanym – stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja organu pierwszej instancji w przedmiocie pozwolenia na budowę wydawana w postępowaniu uregulowanym szczątkowo w Prawie budowlanym, a w pozostałym zakresie w Kodeksie postępowania administracyjnego, może zostać przez stronę postępowania zakwestionowana za pomocą zwykłego środka zaskarżenia, którym jest odwołanie do organu wyższego stopnia (art. 127 § 1 i 2 k.p.a.). Odwołanie to strona wnosi w terminie 14 dni od doręczenia jej decyzji za pośrednictwem organu pierwszej instancji. Istotne jest przy tym to, że odwołanie od decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, że z jego treści wynika, iż strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji[[8]](#footnote-8).

Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje – co do zasady – starosta, będący organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 82 ust. 3 i 4 pr.bud. W miastach na prawach powiatu organem właściwym w sprawach pozwolenia na budowę jest prezydent miasta, który pełni też funkcję starosty. Natomiast wojewoda jest właściwy w sprawie pozwolenia na budowę w pierwszej instancji jedynie w stosunku do obiektów i robót budowlanych enumeratywnie wskazanych w art. 82 ust. 3 pr.bud. oraz w sprawach wymienionych w wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ust. 4 tego artykułu rozporządzenia Rady Ministrów z 25 listopada 2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda. Organem wyższego stopnia w stosunku do starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) jest wojewoda, natomiast w stosunku do wojewody jako organu pierwszej instancji – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Pojawił się problem obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku robót budowlanych wykonywanych w trybie „awaryjnym”, tj. wówczas, gdy istnieje potrzeba natychmiastowego ich wykonania. Taka sytuacja ma miejsce np. w przypadku konieczności wykonania robót budowlanych przy zniszczonych w wyniku żywiołu obiektach sieci energetycznej, w celu zapewnienia przywrócenia możliwości przesyłu energii. Zarówno przepisy ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[[9]](#footnote-9), w tym art. 7a ust. 2, jak i przepisy Prawa budowlanego na czele z art. 2 ust. 2, nie przynoszą jednoznacznego rozwiązania tego problemu.

Interesujące stanowisko w tym przedmiocie przedstawił WSA w Warszawie w wyroku z 15 lipca 2004 r., IV SA 386/03 (CBOSA), w którym wskazał, że naprawa awaryjna linii energetycznej nie może być uznana ani za budowę, ani też za montaż czy remont części obiektu budowlanego. W ocenie sądu, zarówno z unormowań zawartych w ustawie – Prawo energetyczne, jak i obowiązującego w dacie wydawania zaskarżonej decyzji rozporządzenia Ministra Gospodarki z 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorników (obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Gospodarki z 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego) wynika jednoznacznie, że przedsiębiorstwo energetyczne jest zobowiązane do realizacji dostaw energii w sposób ciągły, do bezzwłocznego usuwania zakłóceń w dostarczaniu energii elektrycznej, a czas łączny wyłączeń awaryjnych w ciągu całego roku jest ściśle limitowany. Na mocy tych przepisów zakład energetyczny ma obowiązek bezzwłocznej naprawy zerwanej bądź uszkodzonej linii energetycznej. Naprawa awaryjna linii energetycznej, zdaniem sądu, nie podlega regulacji zawartej w Prawie budowlanym. Obowiązki zakładów energetycznych w tym zakresie wynikają zarówno z przepisów prawa energetycznego, jak i z umów cywilnoprawnych zawieranych z odbiorcami energii elektrycznej.

**Art. 28.** 1. Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie **decyzji o pozwoleniu na budowę**, z zastrzeżeniem art. 29-31.

2. Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

3. Przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

4. Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.).

OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNO-BUDOWLANEJ NA TERENIE **UZDROWISKA ALBO NA OBSZARZE OCHRONY UZDROWISKOWEJ**

W myśl art. 38 pkt 1–3 ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[[10]](#footnote-10) na obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej wydziela się trzy rodzaje stref ochrony uzdrowiskowej, oznaczone literami „A”, „B” i „C”. Strefa „A”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, obejmuje obszar, na którym są zlokalizowane lub planowane zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta lub turysty, w zakresie nieutrudniającym funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie. Strefa „B”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 50%, obejmuje obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, który jest przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz nieuciążliwych dla pacjentów – obiektów usługowych, turystycznych, w tym hoteli, rekreacyjnych, sportowych i komunalnych, budownictwa mieszkaniowego oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających na tym obszarze lub objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo jest lasem, morzem lub jeziorem. Natomiast strefa „C”, dla której procentowy udział terenów biologicznie czynnych wynosi nie mniej niż 45%, obejmuje obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie oraz obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych.

Dla strefy „A” obowiązkowo uchwala się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zaś w strefach: „B” i „C” gospodarka przestrzenna może być prowadzona również w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej rada gminy sporządza i uchwala w terminie do 2 lat od dnia otrzymania decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia o potwierdzeniu możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze (art. 38b powołanej ustawy).

W myśl art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy:

1) zakładów przemysłowych;

2) budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych;

3) garaży wolno stojących;

4) obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m²;

5) stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych;

6) autostrad i dróg ekspresowych;

7) parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych większej niż 15% miejsc noclegowych w szpitalach uzdrowiskowych, sanatoriach uzdrowiskowych i pensjonatach, nie większej jednak niż 30 miejsc postojowych, oraz parkingów naziemnych przed obiektami usługowymi o liczbie miejsc postojowych nie większej niż 10;

8) stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa, z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”;

9) obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w szczególności takich jak: warsztaty samochodowe, wędzarnie, garbarnie, z wyjątkiem obiektów budowlanych służących poprawie stanu sanitarnego uzdrowiska, w szczególności takich jak: sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, kotłownie gazowe, wiercenia wykonywane w celu ujmowania wód leczniczych;

10) zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych.

Z kolei w strefie „B” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy:

1) stacji paliw, bliżej niż 500 m od granicy strefy „A” ochrony uzdrowiskowej;

2) urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych – charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych – dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 p.o.ś.;

3) parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych powyżej 50, z wyjątkiem podziemnych i naziemnych parkingów wielopoziomowych;

4) zakładów przemysłowych;

5) obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m².

Natomiast w strefie „C" ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy zakładów przemysłowych.

Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych nie zawiera natomiast żadnych przepisów dotyczących przesłanek oraz procedury uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę czy zgłoszenia robót budowlanych w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, co oznacza, że do tych zagadnień stosuje się przepisy Prawa budowlanego oraz przepisy innych ustaw regulujące tę materię (np. specustaw).

**Strona postępowania w sprawie pozwolenia na budowę**

Stroną postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę jest inwestor, którym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która, posiadając prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, organizuje proces budowlany i ponosi jego ekonomiczny ciężar, przy czym nie musi w przyszłości być właścicielem realizowanego obiektu budowlanego. Co do zasady, to inwestor składa wniosek o pozwolenie na budowę i jest adresatem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (na temat dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę na rzecz innego podmiotu – zob. komentarz do art. 3, uwaga 16).

Stronami postępowania w sprawie pozwolenia na budowę nie są natomiast pozostali uczestnicy procesu budowlanego wymienieni w art. 17 Prawa budowlanego: projektant, inspektor nadzoru inwestorskiego i kierownik budowy (robót budowlanych). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 kwietnia 2012 r.[[11]](#footnote-11), należy odróżnić ogólne pojęcie procesu inwestycyjnego regulowanego przez przepisy prawa budowlanego, w którym wymienieni w art. 17 uczestnicy mają określone prawa i obowiązki, od pojęcia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, w którym występują strony tych postępowań legitymujące się własnym interesem prawnym. Legitymacja do występowania we własnym imieniu w postępowaniach administracyjnych mających za przedmiot proces inwestycyjny przysługuje inwestorowi i innym stronom tych postępowań wykazujących własny interes prawny, nie zaś projektantowi będącemu profesjonalnym uczestnikiem tego procesu, lecz działającym w imieniu i na rzecz inwestora.

W kręgu stron przedmiotowego postępowania znajdują się również właściciele, użytkownicy wieczyści i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego.

Prawa tych podmiotów do bycia stronami postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę nie można utożsamiać z koniecznością uzyskania przez inwestora ich zgody na wzniesienie obiektu budowlanego. Wymaga podkreślenia, że żaden przepis Prawa budowlanego ani rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy nie wymaga zgody sąsiada na wykonywanie przez inwestora robót budowlanych na działce, którą ma prawo dysponować na cele budowlane.

**OBSZAR ODDZIAŁYWANIA OBIEKTU**

Ustalenie posiadania przez dany podmiot interesu prawnego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest jednym z najbardziej problemowych obszarów w dziedzinie prawa budowlanego. Wynika to z przyjętej przez ustawodawcę definicji obszaru oddziaływania obiektu, określonego w art. 3 pkt 20 jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowie, tego terenu.

Przepisy nie określają podmiotu zobowiązanego lub uprawnionego do wyznaczania obszaru oddziaływania obiektu. Wstępnych ustaleń w tym zakresie może dokonać projektant, a także inwestor, jednak określenie stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę leży w gestii organu prowadzącego to postępowanie, który – nie będąc związany danymi przekazanymi w tym zakresie przez projektanta bądź inwestora – jest obowiązany przeprowadzić w tym zakresie własne postępowanie wyjaśniające.

Należy jednak podkreślić, że w procesie inwestycyjno-budowlanym obszar oddziaływania inwestycji wstępnie określa inwestor już na etapie złożenia wniosku o wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) albo decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Oczywiście dotyczy to wyłącznie tych przypadków, gdy na terenie planowanej inwestycji nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Na tym etapie obszar oddziaływania inwestycji wyznacza potencjalne oddziaływanie faktyczne na tereny leżące poza obszarem realizacji inwestycji, w tym przewidywana emisja zanieczyszczeń bądź hałasu, wpływ na przyrodę bądź dobra kultury. Organ nie jest związany tak określonym przez inwestora obszarem oddziaływania inwestycji. Ten element wniosku podlega weryfikacji organu, który na podstawie całokształtu materiału dowodowego sprawy może zmienić jego zasięg. W oparciu o tak ustalony zasięg oddziaływania inwestycji organ wyznacza krąg stron postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź w sprawie ustalenia warunków zabudowy na podstawie art. 28 k.p.a.

Obszar oddziaływania inwestycji przyjęty przez organ właściwy w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej nie wiąże organu właściwego w sprawie pozwolenia na budowę. Stąd słuszne jest stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2011 r., II OSK 259/10 (Lexis.pl nr 2580539), że uczestniczenie w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bądź brak uczestnictwa w tym postępowaniu w charakterze strony nie oznacza automatycznie odpowiednio – posiadania bądź nieposiadania interesu prawnego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Normy prawne określające interes prawny w każdym z tych postępowań są inne i nie przekładają się w sposób prosty i oczywisty w płaszczyznach tych postępowań[[12]](#footnote-12).

Przepisami odrębnymi wyznaczającymi obszar oddziaływania obiektu są przepisy powszechnie obowiązującego prawa o charakterze materialnym wprowadzające ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Wprawdzie z punktu widzenia hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa wątpliwości może budzić uznanie przepisów rozporządzenia za przepisy odrębne w stosunku do wyższych rangą przepisów Prawa budowlanego, jednak gdyby przyjąć, że przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 3 pkt 20 są wyłącznie przepisy innych ustaw, to w obecnym stanie prawnym poza nielicznymi regulacjami z zakresu ochrony zabytków, ochrony środowiska oraz ochrony przyrody nie istniałyby podstawy prawne pozwalające na wyznaczenie tego obszaru. To z kolei wzbudzałoby wątpliwości dotyczące celowości wprowadzenia do ustawy pojęcia „obszar oddziaływania obiektu”. W praktyce obszar oddziaływania obiektu w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę ustala się zazwyczaj na podstawie przepisów rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać poszczególne kategorie obiektów budowlanych.

Należy podzielić stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 października 2012 r., II SA/Gd 421/12 (Lexis.pl nr 5169858), że jeżeli dochodzi do jakiegokolwiek przewidzianego przepisami szczególnymi oddziaływania inwestycji na znajdujące się w jej najbliższym sąsiedztwie nieruchomości, nawet gdy jest to oddziaływanie, które – zdaniem organów – jest według norm prawa dopuszczalne, to zawsze właściciele tych sąsiednich nieruchomości (oraz pozostałe osoby spełniające podmiotową przesłankę z art. 28 ust. 2) powinni mieć możliwość zgłoszenia swoich zastrzeżeń na etapie rozpoznawania sprawy dotyczącej pozwolenia na budowę [a tym samym przysługuje im przymiot stron postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę na sąsiedniej nieruchomości – przyp. A. O.].

Zasadny jest również pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2010 r., VII SA/Wa 23/10 (Lexis.pl nr 2358304), że w każdej sytuacji, w której inwestor jest zmuszony do podporządkowania własnego zamierzenia inwestycyjnego istniejącym elementom zabudowy na cudzej działce, a zatem do ograniczenia planów zabudowy działki własnej, nie można mu odmówić przymiotu strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Właściciel działki ma prawo żądać, by właściwy organ skontrolował prawidłowość posadowienia tych elementów zabudowy, które ograniczają możliwość zabudowy jego działki zgodnie z przeznaczeniem. W uzupełnieniu powyższej tezy należy jednak dodać, że ograniczenia możliwości zabudowy działki sąsiedniej muszą wynikać z przepisów prawa, nie zaś wyłącznie z subiektywnych preferencji jej właściciela.

Na tle przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wykształciła się niewłaściwa praktyka polegająca na uznawaniu, że jeżeli usytuowanie projektowanego budynku odpowiada odległościom od granicy działki sąsiedniej określonych w tym rozporządzeniu, to budynek ten nie oddziałuje na sąsiednią działkę (zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 21 maja 2008 r., VII SA/Wa 1223/07, Lexis.pl nr 1963075). Rozwiązanie to razi automatyzmem, gdyż zachowanie przez inwestora odległości projektowanego obiektu od granic sąsiednich nieruchomości nie zawsze samo w sobie przesądza o wpływie bądź braku wpływu tej inwestycji na otoczenie, tym bardziej że określone obiekty budowlane mogą oddziaływać na nieruchomości położone dalej niż w bezpośrednim sąsiedztwie działki, na której planowana jest realizacja obiektu.

Wyznaczając strefę wokół projektowanego obiektu budowlanego (obszar oddziaływania obiektu), organ powinien każdorazowo dokonać analizy nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych w kontekście indywidualnych cech obiektu budowlanego – tj. jego wielkości, formy, konstrukcji, przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji (tak m.in. wyrok NSA z 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, Lexis.pl nr 2215816; wyrok WSA w Białymstoku z 23 maja 2013 r., II SA/Bk 546/12, CBOSA).

To, że projektowany obiekt zachowuje odległości przewidziane w przepisach technicznych, nie zawsze przesądza o tym, iż skutki istnienia i funkcjonowania tego obiektu ograniczą się do obszaru nieruchomości, na której będzie realizowany. W przeciwnym razie ustawodawca zawarłby w Prawie budowlanym uregulowanie, zgodnie z którym stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę obiektu budowlanego zaprojektowanego w wymaganej prawem odległości od granicy działki sąsiedniej (działek sąsiednich) uczyniłby jedynie inwestora. Brak powyższej regulacji wyklucza taką zawężającą interpretację definicji „obszar oddziaływania obiektu”.

W tym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z 29 kwietnia 2009 r., VII SA/Wa 1746/08 (CBOSA), wskazał, że za stronę postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę uznaje się właścicieli sąsiadujących nieruchomości bez względu na to, czy powstający po sąsiedzku obiekt jest budowany zgodnie z przepisami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, czy z naruszeniem tych przepisów, chyba że organ jednoznacznie ustali, iż granice obszaru oddziaływania tego obiektu budowlanego nie przekraczają granic działki, którą dysponuje inwestor (tak również wyrok NSA z 14 marca 2012 r., II OSK 2375/10, Lexis.pl nr 3908031).

Powyższą linię orzeczniczą potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., II SA/Kr 155/12 (Lexis.pl nr 5020936) wyjaśnił, że przymiot strony w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę z definicji powinni mieć właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości sąsiednich, chyba że organ ustali, iż z uwagi na znaczną odległość planowanej zabudowy od działki sąsiedniej, ukształtowanie terenu czy sposób jego dotychczasowego lub planowanego zagospodarowania wykluczone jest, że zamierzenie inwestycyjne będzie w jakikolwiek sposób ograniczało zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej.

Trafne jest również stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 30 listopada 2011 r., II SA/Lu 624/11 (Lexis.pl nr 3081400), w którym sąd ten wskazał, że odmowa przyznania statusu strony właścicielom, użytkownikom wieczystym czy zarządcom nieruchomości położonym w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji musi być rozważona ze szczególną starannością. Wynika to ze szczególnej roli prawa budowlanego, jaką pełni w szeroko pojętym prawie sąsiedzkim, regulującym stosunki pomiędzy właścicielami nieruchomości sąsiednich powstające w związku z wykonywaniem przez każdego z nich przysługującego mu prawa własności. Przyjęcie, że właściciel nieruchomości nie jest stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę na sąsiedniej nieruchomości, wymaga oceny wielu przepisów i wykazania przez organ administracji, że w warunkach rozpoznawanej sprawy, w szczególności z uwagi na charakter planowanej zabudowy i wielkość działki, żadne z nich nie będą wprowadzały ograniczeń w zabudowie sąsiedniej nieruchomości.

Z kolei w wyroku z 2 grudnia 2011 r., II OSK 1738/10 (CBOSA), Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych właściciel nieruchomości niesąsiadującej bezpośrednio z nieruchomością objętą sporną inwestycją nie jest stroną (nie pozostaje w obszarze oddziaływania inwestycji) w rozumieniu art. 28 ust. 2.

Należy również pamiętać o istotnej regulacji § 12 ust. 4 r.war.techn.bud., zgodnie z którym usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2 i 3 [a zatem w mniejszej odległości od granicy z działką sąsiednią niż określone w ust. 1 – przyp. A. O.], powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr.bud.

Przepisami odrębnymi wprowadzającymi ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w rozumieniu art. 3 pkt 20 są nie tylko przepisy rozporządzeń zawierających normy techniczno-budowlane, lecz także regulacje ustaw odrębnych oraz innych rozporządzeń, wśród których należy wymienić:

1) art. 39 ust. 1 pkt 1 i art. 42–43 u.d.p.;

2) art. 10 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;

3) art. 36f–36h ustawy z 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe;

4) art. 135–136 P.o.ś.;

5) art. 53–54 oraz art. 88l–88q ustawy-Prawo wodne;

6) rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów;

8) art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 17 ust. 1 pkt 3, art. 17 ust. 1 pkt 5 i art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;

9) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Nie ma wątpliwości, że źródłem interesu prawnego w sprawie o pozwolenie na budowę jest przepis prawa powszechnie obowiązującego wprowadzający ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. W doktrynie i orzecznictwie panuje również zgoda co do tego, że może to być zarówno przepis ustawy, jak i aktu podustawowego. Jak dotąd nie wypracowano jednak konsensusu co do tego, czy osoba trzecia może domagać się ochrony swego interesu prawnego w postępowaniu w sprawie udzielenia innemu podmiotowi pozwolenia na budowę wyłącznie na podstawie przepisów prawa administracyjnego, czy także na podstawie przepisów należących do gałęzi prawa cywilnego, w tym art. 140 i art. 144 k.c. W tym zakresie w orzecznictwie wykształciły się dwa stanowiska.

Według pierwszego z nich, wobec braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przepisów, na podstawie których dochodzi do wyznaczenia terenu w otoczeniu obiektu budowlanego, przyjąć należy, że źródłem interesu prawnego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę może być norma prawa materialnego nie tylko administracyjnego, ale należąca do każdej gałęzi prawa, w tym do prawa cywilnego. Taką normę może stanowić art. 140 k.c.[[13]](#footnote-13) Zgodnie z drugim poglądem, aby uzyskać status strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, właściciel sąsiedniej nieruchomości powinien wskazać konkretny przepis przewidujący ograniczenie w swobodnym korzystaniu z danej nieruchomości. Ograniczenie to powinno wynikać z przepisu prawa administracyjnego materialnego, a samo powoływanie się na przepisy prawa cywilnego – art. 140 i art. 144 k.c. nie jest wystarczające[[14]](#footnote-14). Również w wyroku z 27 listopada 2012 r., I OSK 1665/12 (Lexis.pl nr 5016207) Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że przyznanie jednostce statusu strony postępowania administracyjnego jest uzależnione od przyznania w określonym zakresie przedmiotowym ochrony prawnej, nadając moc interesu prawnego. Interes prawny to interes chroniony w przepisach materialnego prawa administracyjnego, które dają podstawy do władczego konkretyzowania uprawnienia (obowiązku) jednostki. Takich podstaw nie zawierają przepisy Kodeksu cywilnego.

Należy podzielić drugie z zaprezentowanych stanowisk, zgodnie z którym przepisem odrębnym, na podstawie którego określonemu podmiotowi można przyznać status strony postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę, nie jest art. 144 k.c., który zawiera zakaz dokonywania tzw. „immisji pośrednich” z własnej nieruchomości na inne nieruchomości ponad przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Jak wskazała B. Adamiak: „prawo do procesu na drodze administracyjnej obwarowane jest przesłankami przedmiotowymi, których regulacja ma miejsce w materialnym prawie administracyjnym”[[15]](#footnote-15). Organy administracji publicznej mogą zatem dokonywać konkretyzacji norm prawa materialnego nie tylko administracyjnego, ale również norm innych dziedzin prawa, jednak pod warunkiem, że normy te zawierają wyraźne upoważnienie dla organów do podjęcia takiego działania. Skoro z dyspozycji art. 144 k.c. nie da się wywieść upoważnienia tego rodzaju, nie można uznać go za przepis odrębny w rozumieniu art. 3 pkt 20 pr.bud., przesądzający o uzyskaniu statusu strony postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę.

Ponadto należy pamiętać o tym, że decyzja o pozwoleniu na budowę jest decyzją związaną, co oznacza, że w razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 pr.bud., przy jednoczesnym braku przesłanki negatywnej z art. 35 ust. 5 pr.bud., właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 pr.bud.). Z analizy wymienionych wyżej przepisów wynika, że organ, rozpoznając wniosek o pozwolenie na budowę, bierze pod uwagę wyłącznie spełnienie przez inwestora wymagań określonych w przepisach prawa administracyjnego. Osoba trzecia, która swą legitymację do występowania w sprawie o pozwolenie na budowę opiera jedynie na normach prawa cywilnego chroniących własność bądź inne prawa majątkowe, w tym na normie art. 140 lub 144 k.c., przy jednoczesnym braku stosownych chroniących jej interes prawny norm prawa administracyjnego, nie wpłynie w żaden sposób na treść wydanej przez organ decyzji. Innymi słowy, organ rozpoznający wniosek o pozwolenie na budowę nie będzie mógł uwzględnić okoliczności, na które powołuje się osoba trzecia, jeżeli nie będą miały oparcia w normach prawa administracyjnego, określających przesłanki wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a jednocześnie chroniących uzasadnione interesy osób trzecich. Do takich okoliczności należy przykładowo ciągle jeszcze nieuregulowana w polskim porządku prawnym emisja uciążliwych zapachów.

Pozbawienie podmiotu narażonego na immisje pośrednie w rozumieniu art. 144 k.c. statusu strony tego postępowania nie pozbawia go możliwości ochrony przed niekorzystnym oddziaływaniem ze strony inwestycji. Poza postępowaniem administracyjnym przed organami nadzoru budowlanego ochrona ta może być realizowana również w postępowaniu przed sądem powszechnym, do którego można wnieść powództwo negatoryjne (art. 222 § 2 k.c.) lub o odszkodowanie (art. 415 i n. k.c.).

Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lutego 2013 r., II OSK 2011/11 (Lexis.pl nr 5193373), wskazując, że przymiotu strony postępowania nie daje jakiekolwiek oddziaływanie inwestycji na otoczenie, lecz wyłącznie oddziaływanie w sposób określony w art. 3 pkt 20. Z definicji zawartej w tym przepisie wynika, że chodzi w niej o ograniczenia w zagospodarowaniu sąsiadującego z obiektem terenu będące skutkiem obowiązywania tych „odrębnych przepisów”, na podstawie których został wyznaczony teren w otoczeniu obiektu budowlanego. Ograniczenie to nie może być natomiast następstwem wzrostu obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z przyszłym użytkowaniem obiektu budowlanego, gdyż fakt tzw. „immisji pośrednich” z jednej nieruchomości na inną może rodzić określone roszczenia cywilnoprawne, lecz nie daje praw strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 w zw. z art. 3 pkt 20.

Nie można natomiast podzielić stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 czerwca 2009 r., VII SA/Wa 561/09 (CBOSA), że przepis art. 144 k.c., aby mógł stanowić podstawę do uznania danej osoby za stronę postępowania administracyjnego, musi zostać powiązany z przepisem Prawa budowlanego, który w związku z działaniem inwestora został naruszony w takim stopniu, że ograniczył prawa skarżącego do zagospodarowania jego nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Teza ta jest dyskusyjna dlatego, że sugeruje, iż podstawę interesu prawnego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę można wywieść z przepisów ustawy – Prawo budowlane, co jest nie do zaakceptowania, zważywszy, że obszar oddziaływania obiektu ustala się na podstawie przepisów odrębnych, a zatem innych niż przepisy ustawy – Prawo budowlane, które same w sobie nie zawierają ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Wątpliwości budzi też zawarte w powyższym orzeczeniu sformułowanie: „[...] z przepisem Prawa budowlanego, który [...] został naruszony w takim stopniu, że ograniczył prawa skarżącego do zagospodarowania jego nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem”. Przyznanie określonemu podmiotowi przymiotu strony postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę, nie jest przecież uzależnione od naruszenia jego interesu prawnego, ale od samego jego istnienia. Prawo budowlane nie zawiera w tym względzie żadnych odstępstw od dyspozycji art. 28 k.p.a. To stanowisko potwierdzają najnowsze orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych. Wśród nich na uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 23 maja 2013 r., II SA/Bk 546/12 (CBOSA), w którym wyjaśniono, że pozwolenie na budowę zawiera element potencjalności. Stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę powinny być zatem nie tylko osoby, których interes prawny zostaje naruszony określonym rozwiązaniem projektowym, ale i takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać. Warto odnotować również analogiczny pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2012 r., VII SA/Wa 1904/11 (Lexis.pl nr 4572335), że przepis szczególny, jakim jest art. 28 ust. 2 pr.bud., nie wymaga naruszenia interesu prawnego współwłaściciela nieruchomości (budynku), na której mają być realizowane roboty budowane, aby ten miał przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę. Również przepis art. 28 k.p.a. nie wymaga, aby został naruszony interes prawny; wystarcza, że postępowanie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku albo żąda się czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Analogicznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 478/10 (Lexis.pl nr 2478961) wyjaśnił, że nie było intencją ustawodawcy ograniczenie przymiotu strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wyłącznie do tych podmiotów, których prawa wynikające z tych przepisów zostały już naruszone.

W związku z powyższym trudno przychylić się do tezy Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartej w uzasadnieniu wyroku z 27 lipca 2011 r., II OSK 1402/10 (Lexis.pl nr 2604727), zgodnie z którą samo bezpośrednie sąsiedztwo nie jest wystarczającym do wykazania posiadania interesu prawnego. Zdaniem sądu, dla wykazania posiadania takiego interesu koniecznym jest bowiem wskazanie normy prawnej, która zostaje naruszona.

Wprawdzie słusznie sąd wskazał, że samo bezpośrednie sąsiedztwo nie wystarcza do uznania za stronę postępowania o pozwolenie na budowę, ale już twierdzenie sądu o konieczności istnienia normy prawnej, która została naruszona, jest zbyt daleko idące. Nie sposób również podzielić wyrażonego w tym wyroku zapatrywania, że przepisem wskazującym na posiadanie interesu prawnego z całą pewnością nie może być przepis aktu prawa miejscowego. Przepis aktu prawa miejscowego, jako przepis powszechnie obowiązującego prawa, może wprowadzać pewne ograniczenia w sposobie zagospodarowania nieruchomości wokół terenu planowanej inwestycji, stąd może być on (analogicznie jak rozporządzenie) źródłem interesu prawnego osoby trzeciej w sprawie udzielenia inwestorowi pozwolenia na budowę.

Aby zatem stwierdzić, że dana nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania projektowanej inwestycji budowlanej, trzeba wskazać konkretny przepis powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego wprowadzający ograniczenie w zagospodarowaniu określonego terenu. Pojęcie oddziaływania obiektu jest rekonstruowane przy każdej inwestycji budowlanej, gdyż każdorazowo na podstawie cech indywidualnych obiektu oraz jego przeznaczenia materializują się odpowiednie normy wynikające z przepisów odrębnych, na których opierając się, można ustalić pewną strefę wokół realizowanego obiektu budowlanego (wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2010 r., II SA/Po 673/10, Lexis.pl nr 2478869; por. także wyrok NSA z 4 marca 2010 r., II OSK 490/09, Lexis.pl nr 2224516).

Potwierdzeniem powyższego jest teza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2012 r., II OSK 2296/10 (Lexis.pl nr 3892230), w którym wyjaśniono, że przepis § 11 ust. 1 r.war.techn.bud. statuuje ogólny nakaz wznoszenia budynków mieszkalnych przeznaczonych na pobyt ludzi poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości wynikających z przepisów odrębnych. Przepis ten jest normą ogólną i ma zastosowanie w przypadku istnienia przepisów szczególnych, określających – w uproszczeniu – normy dla danych uciążliwości. Przepisy § 11 ust. 1 jak i § 11 ust. 2 pkt 3 r.war.techn.bud. nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej, z której można wywieść indywidualny interes prawny, konieczny dla uznania danej osoby za stronę. Niezbędne jest wskazanie przepisu szczególnego.

W konsekwencji obszaru oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 nie można utożsamiać z każdym obszarem, na którym odczuwalne będą niekorzystne skutki realizacji określonej inwestycji budowlanej, związane zarówno z samym istnieniem określonego obiektu, jak i z jego funkcjonowaniem. Dlatego też nawet bezsporne ustalenie, że planowana inwestycja będzie powodować takie uciążliwości, jak kurz, hałas, przykry zapach czy wzmożony ruch samochodowy, a w jego konsekwencji – zniszczenie nawierzchni drogi publicznej bądź też obniżenie wartości nieruchomości, samo w sobie nie decyduje o statusie strony właścicieli, użytkowników wieczystych czy zarządców nieruchomości na nie narażonych (por. wyrok WSA w Gliwicach z 7 października 2009 r., II SA/Gl 430/09, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z 16 czerwca 2011 r., II SA/Po 385/11, Lexis.pl nr 8129676). Powstanie tych uciążliwości może natomiast stanowić podstawę roszczenia negatoryjnego, dochodzonego w postępowaniu przez sądem powszechnym.

Trafnym podsumowaniem powyższych rozważań jest stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 9 lutego 2012 r., II SA/Lu 727/11 (Lexis.pl nr 4958572), w którym sąd, nie kwestionując dolegliwości zapachowych i akustycznych, jakie może spowodować w sąsiedztwie inwestycji realizacja obiektu budowlanego inwentarskiego, podkreślił, że w zasadzie każda realizacja jakiejkolwiek inwestycji niesie ze sobą ryzyko pewnych utrudnień i uciążliwości dla osób zamieszkałych w jej pobliżu. Tym bardziej budowa budynku inwentarskiego, z uwagi na specyficzny charakter tego przedsięwzięcia, może również być przyczyną pewnego dyskomfortu dla osób egzystujących w niedalekim otoczeniu. Ten dyskomfort nie może jednak być, w ocenie sądu, czynnikiem uniemożliwiającym realizację tego typu inwestycji na obszarze do tego przeznaczonym.

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2005 r., II OSK 672/05 (Lexis.pl nr 2140867), lubelski sąd wskazał, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której to osoby trzecie, a nie inwestor – właściciel nieruchomości, na której ma powstać planowana inwestycja, będą decydować o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów czy ich rodzaju i przeznaczeniu. Nie można dopuścić do sytuacji, w której uprawnienia właściciela nieruchomości sąsiedniej całkowicie ograniczają uprawnienia inwestora.

Sąd zasadnie podniósł, że w toku postępowania w kwestii wydania pozwolenia na rozbudowę budynku nie mogły być przedmiotem analizy zdarzenia mogące potencjalnie wystąpić w przyszłości. W związku z tym, takie zagadnienia jak przedostawanie się szkodliwych substancji do gleby i powietrza oraz wytwarzanie ponadnormatywnego hałasu przez urządzenia obiektu mogą być badane przez kompetentne do tego organy wyłącznie na etapie użytkowania obiektu. Organ architektoniczno-budowlany ocenia jedynie przedstawioną mu dokumentację opisującą przyjęte do realizacji rozwiązania techniczne pod względem obowiązujących przepisów prawa i nie ma kompetencji do formułowania ocen dotyczących przyszłego użytkowania obiektu zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę. Do tego powołane są odpowiednie organy nadzoru budowlanego bądź – w pewnym zakresie – służby sanitarne.

W ocenie sądu, kwestia generowania w przyszłości niedopuszczalnych immisji mogłaby być również badana w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego przez sąd powszechny. Sąd administracyjny nie jest władny oceniać, czy funkcjonowanie chlewni wraz z infrastrukturą będzie przekraczać przeciętną miarę wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości oraz stosunków miejscowych. Także kwestia ewentualnego wpływu spornej inwestycji na wartość rynkową nieruchomości sąsiednich mogłaby być podstawą ewentualnych roszczeń cywilnych.

Od 11 listopada 2008 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, na mocy której do art. 28 pr.bud. dodano ust. 4, komentowany przepis art. 28 ust. 2 pr.bud. nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że krąg stron tego postępowania organ ustala na podstawie treści art. 28 k.p.a.

Od 11 listopada 2008 r., tj. od dnia wejścia w życie przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, owo wyłączenie organizacji społecznych od udziału w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie dotyczy udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającego udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami tej ustawy. W postępowaniu tym stosuje się przepisy art. 44 u.u.i.ś.

Stosownie do treści tego przepisu organizacje ekologiczne, które, powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającego udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, uczestniczą w nim na prawach strony. Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w tym postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w tym postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony. Ponadto organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w tym postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona w nim udziału. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie.

W postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającego udziału społeczeństwa, zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nie stosuje się przepisu art. 31 § 4 k.p.a., co oznacza, że organ administracji, wszczynając postępowanie w tej sprawie, nie zawiadamia o tym organizacji społecznej, nawet jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 44 ust. 1 u.u.i.ś.).

**Ocena oddziaływania na środowisko jako przesłanka dopuszczalności realizacji inwestycji**

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim **przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000**, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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 - dział V (art. 59–103) (art. 32 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

Decyzja o pozwoleniu na budowę (rozbiórkę) obiektu budowlanego to typowy przykład decyzji o charakterze związanym, tj. decyzji, której przesłanki wydania są ściśle określone przepisami prawa, co wyłącza działanie w warunkach luzu decyzyjnego na etapie rozstrzygania. Potwierdzenie tej tezy stanowi treść art. 35 ust. 4, zgodnie z którym, w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Związany charakter pozwolenia na budowę można również postrzegać w odniesieniu tej decyzji do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Organ wydający pozwolenie na budowę jest związany przedmiotowym zakresem tych decyzji oraz zawartymi w nich ustaleniami (art. 86 ustawy z 3 października 2008 r. oraz art. 55 u.p.z.p.). Zatem pozwolenie na budowę może być postrzegane jako decyzja, która "została wydana w oparciu o inną decyzję", z wszystkimi tego konsekwencjami na gruncie prawa materialnego i procesowego[[16]](#footnote-16).

**Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo na obszar Natura 2000**

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może (choć nie musi) poprzedzać wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, którą, w myśl art. 72 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z 3 października 2008 r., dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę, albo składanego wcześniej wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedsięwzięć wymagających uzyskania tej decyzji.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 3 października 2008 r.). Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przypadki, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia mogące zawsze bądź potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[[17]](#footnote-17), wydanym na podstawie art. 60 ustawy z 3 października 2008 r.

W polskim systemie prawnym obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach został wprowadzony w drodze ustawy z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 954). Do dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 28 lipca 2005 r., postępowanie w przedmiocie oddziaływania inwestycji na środowisko było częścią postępowań inwestycyjno – budowlanych. Obecne uregulowania prawne w tym zakresie stanowią wynik implementacji dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE 1985 L 175/40; po licznych zmianach przyjęto tekst jednolity tej dyrektywy – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE 2012 L 26/1).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją administracyjną, do której w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 3 października 2008 r. stosuje się odpowiednio przepisy kodeksy postępowania administracyjnego. Jest wydawana na wniosek inwestora na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego (dla terenów pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - jeszcze przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). W decyzji tej organ orzeka o dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę oddziaływanie tego przedsięwzięcia na środowisko. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedzonej przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko organ określa ponadto warunki wykorzystania terenu na etapie realizacji inwestycji, jej eksploatacji i ewentualnie likwidacji. Takie rozwiązanie służy jak najwcześniejszej identyfikacji potencjalnych zagrożeń, jakie mogą wiązać się z realizacją i użytkowaniem na danym terenie planowanej inwestycji oraz opracowaniu rozwiązań eliminujących bądź minimalizujących te zagrożenia. A. Kosieradzka - Ferderczyk słusznie zwróciła uwagę na to, iż „przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana na tak wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, wymaga określenia przez inwestora m. in. szczegółowych rozwiązań lokalizacyjnych, parametrów technicznych, rozwiązań technologicznych, czyli dość precyzyjnie określonych danych pozwalających na dokonanie rzetelnej analizy wpływu przedsięwzięcia na środowisko”[[18]](#footnote-18).

Organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostały wymienione w art. 75 ustawy z 3 października 2008 r.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko musi być każdorazowo poprzedzona przeprowadzeniem przez organ oceny oddziaływania na środowisko. Ustawa z 3 października 2008 r. nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Z kolei dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko o tym, czy decyzja ta ma być poprzedzona przeprowadzeniem procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, decyduje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest zatem wydawana albo po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (gdy taką konieczność stwierdzi organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), albo jedynie procedury tzw. screeningu.

Celem przeprowadzenia procedury screeningu jest zbadanie przez organ, czy dla danej inwestycji potrzebne jest nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dokonując tej oceny, organ powinien kierować się kryteriami określonymi w art. 63 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r., które A. Kosieradzka – Federczyk podzieliła na trzy grupy: pierwszą, odnoszącą się do cech przedsięwzięcia, drugą, do środowiska, w którym będzie realizowane przedsięwzięcie, zaś trzecią – rodzaj i wielkość oddziaływania na środowisko (tamże, s. 54). Procedurę screeningową kończy wydanie postanowienia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 63 ust. 2).

Odstąpienie od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko nie może być utożsamiane z brakiem zbadania jego wpływu na środowisko. Ocena taka została bowiem przeprowadzona w ramach procedury screeningowej na podstawie przygotowanej przez inwestora karty informacyjnej przedsięwzięcia oraz dowodów będących w dyspozycji organu administracji, z których wynika, że konkretne przedsięwzięcie nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko.

Jeżeli już na samym początku realizacji przedsięwzięcia wszystkie jego skutki środowiskowe są dobrze znane i nie budzą wątpliwości, to w zasadzie nie ma podstaw do nakładania obowiązku ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast jeżeli planowane przedsięwzięcie należy do grupy tych, których wpływ na środowisko jest trudny do przewidzenia lub na etapie prowadzenia postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pojawiły się co do tego wątpliwości, to organ administracji wydając decyzję pozytywną, kierując się właśnie zasadą przezorności powinien nałożyć obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Obowiązku takiego nie nakłada się natomiast „zapobiegawczo"[[19]](#footnote-19). Oznacza to, że nakładanie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania musi mieć charakter przemyślany, a w aktach sprawy muszą się znajdować dowody potwierdzające taką konieczność[[20]](#footnote-20) Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po przeprowadzeniu jedynie procedury screeningowej i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko różnią się od siebie w sposób istotny. Pierwsza z nich stwierdza jedynie brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przy czym załącznikiem do niej jest charakterystyka inwestycji (art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z 3 października 2008 r.), zaś w drugiej określa się szereg warunków wykorzystania terenu, w tym warunki realizacji, eksploatacji i użytkowania przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 82 ust. 1).

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jest z reguły przeprowadzane jednokrotnie w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r.). Jest to tzw. procedura podstawowa[[21]](#footnote-21). Jak wyżej wspomniano, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r., w tym decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (ust. 1 pkt 1), a także decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 1 pkt 3). Przy czym, w myśl art. 72 ust. 5 ustawy z 3 października 2008 r., gdy dla danego przedsięwzięcia jest wymagane uzyskanie więcej niż jednej z decyzji, o których mowa w ust. 1 art. 72 tej ustawy (np. decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę), wydaje się jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. W ramach procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest dokonywana przez organ właściwy do wydania tej decyzji.

W myśl art. 72 ust. 3 ustawy z 3 października 2008 r., decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 powołanej ustawy, w tym do wniosku o pozwolenie na budowę. Złożenie wniosku powinno nastąpić co do zasady w terminie 4 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna (wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 72 ust. 4 – na 6 lat i 4b powołanej ustawy na 10 lat). Jeżeli inwestor nie dołączy do wniosku wymaganej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ administracji architektoniczno-budowlanej wezwie inwestora do dołączenia tej decyzji w terminie 7 dni od doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia wniosku o pozwolenie na budowę bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.). Podstawą żądania dołączenia tej decyzji do wniosku o pozwolenie na budowę nie może być natomiast art. 35 ust. 3 pr.bud., o czym szerzej w komentarzu do tego przepisu. W terminie siedmiu dni inwestor będzie jednak w stanie uzupełnić ten brak tylko wówczas, gdy uzyskał tę decyzję, ale omyłkowo nie dołączył jej do wniosku o pozwolenie na budowę.

W sytuacji, gdy inwestor, który złożył wniosek o pozwolenie na budowę, nie wystąpił wcześniej o wymaganą prawem decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, pozostając w błędnym przekonaniu, że nie jest ona wymagana, oczywiste jest, że zajdzie konieczność pozostawienia wniosku o pozwolenie na budowę bez rozpoznania. Po pierwsze, termin siedmiodniowy – jako termin ustawowy – nie podlega przedłużeniu, a w tym terminie inwestor nie ma możliwości przedłożyć organowi tej decyzji, tym bardziej, że musi być ona ostateczna. Po drugie, skoro projekt budowlany musi uwzględniać ustalenia zawarte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ubieganie się o tę decyzję już po sporządzeniu projektu budowlanego i wniesieniu wniosku o pozwolenie na budowę, byłoby pozbawione sensu.

Zgodnie z art. 86 ustawy z 3 października 2008 r. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 tej ustawy, w tym organ wydający pozwolenie na budowę. Chodzi tutaj oczywiście o decyzję, która ma walor decyzji ostatecznej. Niedopuszczalne jest natomiast rozstrzygnięcie sprawy o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaopatrzonej jedynie rygorem natychmiastowej wykonalności. Należy podzielić w tym względzie stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 22 lutego 2011 r. (II SA/Kr 880/10, niepubl.), że ze względu na swoją treść decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nadaje się do wykonania (nie nakłada na jej adresata ani obowiązku określonego działania, ani zaniechania określonego działania, ani też znoszenia zachowań innych podmiotów, czyli w żaden sposób nie może spowodować zmiany stanu w rzeczywistości), a zatem nie ma cechy "wykonalności". Czym innym od "wykonania decyzji" są bowiem jej możliwe następstwa. Okoliczność, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi podstawę do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę nie przesądza o tym, że nadaje się ona do wykonania. Obowiązek oparcia decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę na decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli jej "wykorzystanie" w tym postępowaniu jest jedynie szeroko rozumianym następstwem tej decyzji, a nie jej wykonaniem. W związku z powyższym nie sposób podzielić stanowiska K. Gruszeckiego, że dyspozycją art. 86 ustawy z 3 października 2008 r., zgodnie z postanowieniami art. 130 k.p.a., objęte są decyzje ostateczne w administracyjnym toku instancji lub takie, które na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. zostały opatrzone rygorem natychmiastowej wykonalności[[22]](#footnote-22). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma zatem charakter *sui generis* rozstrzygnięcia wstępnego względem przyszłego pozwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i pełni względem niego w istocie funkcję prejudycjalną (wyrok WSA w Poznaniu z 2 marca 2011 r., II SA/Po 785/10, Lex nr 993622). W orzecznictwie do niedawna jednogłośnie przyjmowano, że skoro decyzja środowiskowa jest rozstrzygnięciem prejudycjalnym w stosunku do decyzji o pozwoleniu na budowę, to w przypadku wyeliminowania tej pierwszej z obrotu prawnego zachodzi przesłanka wznowienia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. (tak m. in. wyrok NSA z 27 maja 2011 r., II OSK 935/10, Lex nr 1081961). W uchwale 7 sędziów NSA z 13 listopada 2012 r. (I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1) wprowadzono jednak istotny wyjątek od tej zasady. Otóż wskazano, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną, przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Występowanie takiej przedmiotowej bezpośredniej zależności organ będzie musiał rozważyć w sytuacji stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w oparciu o ustalenia której wydana została decyzja o pozwoleniu na budowę. Zatem stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może uzasadniać wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), nie zaś wznowienia postępowania w tej sprawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.[[23]](#footnote-23). Odnosząc się do treści cytowanej uchwały, należy w pierwszej kolejności wskazać, że przewiduje ona możliwość, nie zaś obowiązek organu wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę w sytuacji stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o którą pozwolenie wydano. Rzeczywiście odnośnie do decyzji, jaką jest pozwolenie na budowę, zasadność wyboru trybu stwierdzania jej nieważności w omawianym przypadku może być dyskusyjna. Pogląd wyrażony w uchwale nie dotyczy rozstrzygnięć wydawanych w procesie inwestycyjno - budowlanym, przez co nie uwzględnia specyfiki przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę. Teza tej uchwały ma w pełni zastosowanie do sytuacji, gdy wydanie przez organ administracji jednej decyzji było jedyną i konieczną przesłanką wydania kolejnej decyzji, tak jak ma to miejsce np. w przypadku wydawanych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[[24]](#footnote-24) decyzji: uznającej świadczenia za nienależnie pobrane oraz będącej jej następstwem decyzji nakazującej zwrot tego świadczenia osobie, która je nienależnie pobrała. Nie ulega wątpliwości, że ostateczna decyzja o stwierdzeniu nieważności pierwszej z nich uzasadnia wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności drugiej, zgodnie z tezą uchwały. Taka prosta zależność nie występuje jednak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę a decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż oprócz uzyskania tej ostatniej decyzji, inwestor ma obowiązek dopełnić szereg innych warunków, w tym uzyskać inne decyzje, opinie, uzgodnienia, etc.

Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji (art. 72a ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r.). Rozwiązanie to cechuje zbytni formalizm. Powinno się dopuścić wykorzystanie w procesie inwestycyjnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która – podobnie jak decyzja o warunkach zabudowy, nie jest związana z żadnym prawem do terenu, przez podmiot wskazany przez adresata tej decyzji bez konieczności wydawania odrębnej decyzji o jej przeniesieniu na inny podmiot.

Również z uwagi na to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie wiąże się z prawami do objętego nią terenu, należy uznać za dopuszczalne jednoczesne prowadzenie kilku postępowań w sprawie wydania tych decyzji dla tego samego terenu, dla różnego rodzaju przedsięwzięć. Stąd wydanie decyzji środowiskowej dla jednego podmiotu, nie wyklucza wydania kolejnych takich decyzji, obejmujących inne zamierzenia inwestycyjne[[25]](#footnote-25). Trudno podzielić pogląd K. Gruszeckiego, że wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę bez wcześniejszego wydania wymaganej prawem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach np. na skutek błędnej kwalifikacji przedsięwzięcia stanowi podstawę wznowienia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w oparciu o treść art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.[[26]](#footnote-26). Przesłanka wznowienia postępowania określona w tym przepisie, tj. wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanych organowi, który wydał decyzję nie może być bowiem utożsamiana z błędnym zakwalifikowaniem przez organ danej inwestycji jako nie oddziałującej znacząco na środowisko. Okoliczność faktyczna, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jest zdarzeniem niezależnym od treści przepisów prawa, a tym bardziej od wykładni prawa (wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1996 r., SA/Ka 1538/95, Glosa 1997, nr 4, s. 31). Błędna ocena stanu faktycznego pod względem prawnym nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego (por. wyrok NSA z dnia 15 października 1997 r., I SA/Wr 1838/96, Lex nr 31587; wyrok NSA z dnia 16 października 1998 r., I SA/Łd 29/97, Lex nr 34920). Błędna kwalifikacja inwestycji i wydanie w jej rezultacie pozwolenia na budowę bez uzyskania wymaganej prawem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być natomiast brana pod uwagę jako przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w oparciu o treść art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Do zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się odpowiednio art. 155 k.p.a., z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 87 ustawy z 3 października 2008 r.).

W wyniku dostosowania polskiego systemu ocen oddziaływania na środowisko do wymagań zawartych w art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (85/337/EWG) (Dz.Urz. UE 1985 L 175/40), z których wynika, iż w przypadku postępowań wieloetapowych ocena oddziaływania na środowisko powinna być przeprowadzana na każdym etapie (w przypadku inwestycji budowanych zarówno przed wydaniem decyzji lokalizacyjnej, jak i przed wydaniem pozwolenia na budowę określającego w sposób definitywny parametry przedsięwzięcia), wprowadzono instytucję ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (obecnie obowiązuje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko). Dz.Urz. UE 2012 L 26/1).

Jako regułę pozostawiono zatem instytucję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wprowadzając jednocześnie możliwość ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowań w sprawie decyzji stanowiących „ostateczne” zezwolenie na realizację przedsięwzięcia[[27]](#footnote-27). Potrzeba dokonania ponownej oceny wynika stąd, że od daty wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które następuje na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, do dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, mogły nastąpić zmiany dotyczące zarówno charakterystyki inwestycji, jak i terenu inwestycji, czy jego otoczenia.

Taką ponowną, uzupełniającą ocenę przeprowadza się w stosunku do przedsięwzięć, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Przeprowadza się ją w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 ustawy z 3 października 2008 r., w tym w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli: 1) konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, 2) na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji, a także 3) jeżeli organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na realizację przedsięwzięcia stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, 4) w przypadku braku możliwości stwierdzenia gotowości instalacji do wychwytywania dwutlenku węgla na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku instalacji do spalania paliw w celu wytwarzania energii elektrycznej o elektrycznej mocy znamionowej nie mniejszej niż 300 MW (art. 61 ust. 1 pkt 2 oraz art. 88 ust. 1 pkt 1 – 3 powołanej ustawy z 3 października 2008 r.).

Skoro ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzana jest w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, to procedurę ponownej oceny inicjuje złożenie wniosku o pozwolenie na budowę, do którego obowiązkowo należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponowną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska, który wydaje postanowienie kończąc ją wydaniem postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 90 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r.). Stanowisko organu wyrażone w tym postanowieniu może być pozytywne (organ uzgadnia) bądź negatywne (organ może odmówić uzgodnienia). Postanowienie to, w myśl art. 92 powołanej ustawy z 3 października 2008 r., wiąże organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę. Co istotne, w ramach postępowania w sprawie pozwolenia na budowę to organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę – nie zaś inwestor – o zwraca się do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia.

W myśl art. 61 ust. 3a ustawy z 3 października 2008 r. ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej wydawanej na podstawie ustawy z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789), przeprowadza Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Zatem w przypadku wniosku o pozwolenie na budowę przedsięwzięcia, dla którego przeprowadzono ponowną ocenę oddziaływania na środowisko, organ właściwy w sprawie pozwolenia na budowę jest związany dwoma aktami: decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowieniem w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (dalej zwanego również postanowieniem uzgadniającym).

Do postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 90 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r.), które wiąże organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, nie stosuje się art. 106 § 3, 5 i 6 k.p.a., co oznacza, że na to postanowienie nie przysługuje zażalenie.

W wyrokach z: 14 stycznia 2011 r. (II OSK 2365/10, niepubl.), z 21 lutego 2012 r. (II OSK 2543/11, niepubl.) oraz z 24 lutego 2012 r. (II OSK 2581/11, Lex nr 1145619) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia, nie oznacza, że strona posiadająca w tym interes prawny nie będzie miała możliwości kwestionowania prawidłowości jego wydania. Błędy popełnione na tym etapie postępowania będą mogły bowiem zgodnie z ogólnymi regułami być przedmiotem kontroli w ramach postępowania odwoławczego od decyzji o pozwoleniu na budowę. Mając jednak na uwadze zakres kompetencji organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę oraz organu wydającego postanowienie w sprawie uzgodnienia, a także związanie organu administracji architektoniczno – budowlanej postanowieniem w sprawie uzgodnienia, NSA stwierdził, iż możliwości działania organu architektoniczno - budowlanego w zakresie kontroli postanowienia wydanego na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. są w pewnym zakresie ograniczone. Organ ten nie może bowiem wchodzić w kompetencje organów badających oddziaływanie inwestycji na środowisko, ani też ich zastępować, bo w takim przypadku niecelowe byłoby współdziałanie organów w ramach swoich kompetencji. Dlatego też organ architektoniczno - budowlany tylko przy wykazaniu przez stronę postępowania bardzo istotnych błędów w postępowaniu przed organami badającymi oddziaływanie inwestycji na środowisko mógłby wstrzymać się z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę do ewentualnego wyjaśnienia zarzutów, nie może natomiast zastępować merytorycznie takiego organu i modyfikować postanowienia, a tym bardziej wydawać mu zaleceń odnośnie do prowadzonego postępowania.

Od oceny oddziaływania na środowisko należy odróżnić ocenę oddziaływania na obszary Natura 2000. Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wymaga przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, niebędące bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub niewynikające z tej ochrony, a także przedsięwzięcie, dla którego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 96 ust. 1 (art. 59 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r.). Z art. 61 ust. 4 ustawy z 3 października 2008 r. wynika, iż ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o której mowa w art. 62 ust. 2, przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1. Ocena wpływu na obszar Natura 2000 przeprowadzana jest w takim przypadku w toku postępowania o wydanie decyzji wskazanych w art. 96 ust. 1. Źródłem tego obowiązku nie jest przepis ustawy, lecz stwierdzenie tego obowiązku z formie postanowienia wydanego na podstawie art. 97 ust. 1 przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Z przepisów powyższych wynika, iż ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 przedsięwzięć innych niż przewidziane w art. 59 ust. 1 ustawy 3 października 2008 r. nie jest przeprowadzana w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a ponadto ogranicza się ona tylko do wpływu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000"[[28]](#footnote-28).

Wyłączenie stosowania art. 106 § 5 k.p.a. określającego możliwość złożenia zażalenia na postanowienie organu pierwszej instancji do postanowienia uzgadniającego wydawanego na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. powoduje wyłom w kodeksowej zasadzie zaskarżalności postanowień uzgadniających do właściwych rzeczowo organów wyższego stopnia. Takie wyłączenie nie powinno zatem skutkować koniecznością stosowania wobec przedmiotowego postanowienia dyspozycji art. 142 k.p.a., wedle którego postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. Art. 142 k.p.a. jest bowiem rozwiązaniem systemowym nie mającym zastosowania do postanowień uzgadniających wydawanych na podstawie art. 106 k.p.a. Zaskarżenie postanowienia uzgadniającego w odwołaniu od decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę powodowałoby konieczność rozpatrzenia kwestii objętych tym postanowieniem przez organ administracji architektoniczno – budowlanej drugiej instancji, który nie jest rzeczowo właściwy do rozstrzygania kwestii objętych tym postanowieniem.

Wobec powyższego proponuje się rozważenie uznania postanowienia uzgadniającego za postanowienie kończące postępowanie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. i przez to wyłączone spod dyspozycji art. 142 k.p.a. Dzięki temu zachowana zostałaby ustawowa zasada związania organu administracji architektoniczno – budowlanej tym postanowieniem, wynikająca z art. 92 i art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z 3 października 2008 r., a postanowienie to byłoby przedmiotem odrębnej skargi do sądu administracyjnego po wyczerpaniu trybu określonego w art. 52 § 4 p.p.s.a. (wezwania przez stronę organu, który wydał postanowienie, do usunięcia naruszenia prawa). Tym samym, przed wydaniem decyzji z zakresu prawa budowlanego kwestie ujęte w postanowieniu uzgadniającym byłyby poddane ponownej ocenie przez organ, który wydał postanowienie, a następnie – o ile strona wniosłaby skargę do sądu – postanowienie to byłoby przedmiotem oceny sądu administracyjnego.

W polskim systemie prawnym istnieją zatem trzy tryby przeprowadzania ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko: 1) ocena dokonywana w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, 2) ocena ponowna oraz 3) ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 („habitatowa”).

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 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 (art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

**Zgłoszenie robót budowlanych (art. 29 w związku z art. 30 Prawa budowlanego)**

**Nowelizacja ustawy- Prawo budowlane, która weszła w życie w dniu 28 czerwca 2015 r., poszerzyła katalog zwolnień od obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Oto najważniejsze ze zmian:**

**Art. 29. 1.** Pozwolenia na budowę nie wymaga budowa:

1a) wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane;

2) wolno stojących parterowych budynków gospodarczych w tym garaży, altan oraz przydomowych ganków i oranżerii (ogrodów zimowych) o powierzchni zabudowy do 35 m2, przy czym łączna liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać dwóch na każde 500 m2 powierzchni działki;

2a) wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej, rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy do 35 m2, przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m2 powierzchni działki;

19a) sieci:

a) elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV,

b) wodociągowych,

c) kanalizacyjnych,

d) cieplnych,

e) telekomunikacyjnych;

Pozwolenia na budowę wymagają jednak przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające 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.

**Art. 30.**1. Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4:

1. budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-2b, 3, 3a, 9, 11, 12, 14-17, 19, 19a, 20b oraz 28;

1a) budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20 - z zastrzeżeniem art. 29a;

1b) budowa obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 6, 10 i 13, sytuowanych na obszarze Natura 2000;

2) wykonywanie robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, 6, 9 oraz 11-12a;

2a) wykonywanie remontu, o którym mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1, z wyjątkiem remontu obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę;

2b) wykonywanie przebudowy obiektów, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-2b, 3, 3a, 11, 12, 14-17, 19, 19a, 20b i 28 oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 11 i 12;

2c) docieplenie budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m;

3) budowa ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m i wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu:

a) krat na budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego oraz obiektach wpisanych do rejestru zabytków,

b) urządzeń o wysokości powyżej 3 m na obiektach budowlanych,

4) budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych.

1a. Inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego robót budowlanych, o których mowa w ust. 1, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

2. W zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2, oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami.

3. Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 19 i 20, należy ponadto dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane. Projekt zagospodarowania działki lub terenu, w przypadku budowy instalacji gazowej, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 19, powinien być uzgodniony z podmiotem właściwym do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.

4. W zgłoszeniu budowy, o której mowa w ust. 1 pkt 4, należy ponadto przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane.

4a. W zgłoszeniu przebudowy drogi w transeuropejskiej sieci drogowej należy ponadto przedstawić:

1) wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 24l ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;

2) uzasadnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 24l ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

4b. Do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1-4. Przepis art. 35 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

4c. Do zgłoszenia przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, należy dołączyć dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4. Przepis art. 35 ust. 1 stosuje się odpowiednio.

5. Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Właściwy organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

5a. (uchylony).

5b. W przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia.

5c. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia - wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

5d. Nałożenie obowiązku, o którym mowa w ust. 5c, przerywa bieg terminu, o którym mowa w ust. 5.

5e. W przypadku gdy organ nie wniósł sprzeciwu, projekt budowlany dotyczący budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, podlega ostemplowaniu. Organ dokonuje ostemplowania niezwłocznie po upływie terminu na wniesienie sprzeciwu.

6. Właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli:

1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy;

3) zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu, w którym taki obiekt istnieje.

6a. Za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) albo w przypadku, o którym mowa w art. 391 Kodeksu postępowania administracyjnego, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego.

7. Właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować:

1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia;

2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków;

3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych;

4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

**Art. 30a.** W przypadku zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, właściwy organ zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu w terminie 3 dni od dnia:

1) doręczenia zgłoszenia - informację o dokonaniu zgłoszenia, zawierającą imię i nazwisko albo nazwę inwestora oraz adres i opis projektowanego obiektu;

2) wniesienia sprzeciwu - informację o dacie jego wniesienia;

3) upływu terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 - informację o braku wniesienia sprzeciwu.

**Art. 31.**1. Pozwolenia nie wymaga rozbiórka:

1) budynków i budowli - niewpisanych do rejestru zabytków oraz nieobjętych ochroną konserwatorską - o wysokości poniżej 8 m, jeżeli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości;

2) obiektów i urządzeń budowlanych, na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki.

2. Rozbiórka obiektów budowlanych, o których mowa w ust. 1 pkt 1, wymaga uprzedniego zgłoszenia właściwemu organowi, w którym należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania tych robót. Przepis art. 30 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

3. Właściwy organ może nałożyć obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, jeżeli rozbiórka tych obiektów:

1) **może wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych oraz stanu środowiska lub**

2) wymaga zachowania warunków, od których spełnienia może być uzależnione prowadzenie robót związanych z rozbiórką.

**Samowola budowlana i jej legalizacja**

**Art. 48.**1.  Właściwy organ nakazuje, z zastrzeżeniem ust. 2, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego

1) bez wymaganego pozwolenia na budowę albo

2) bez wymaganego zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

2. Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1:

1) jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności:

a) ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo

b) ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

2) nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem

- właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych.

3. W postanowieniu, o którym mowa w ust. 2, ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie:

1) zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3; do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2.

4. W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w ust. 3, stosuje się przepis ust. 1.

5. Przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w ust. 3, traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona.

**Art. 49.**1. Właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

2) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,

3) wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane

- oraz, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Na postanowienie przysługuje zażalenie.

2. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu.

3. W przypadku stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w ust. 1, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję, o której mowa w art. 48 ust. 1. Decyzję tę wydaje się również w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej, z zastrzeżeniem art. 49c ust. 2.

4. W razie spełnienia wymagań, określonych w ust. 1, właściwy organ wydaje decyzję:

1) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót;

2) o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona.

4a. Decyzje, o których mowa w ust. 4, mogą być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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, w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska.

5. W decyzji, o której mowa w ust. 4, nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

**Utrzymanie obiektu budowlanego**

**Art. 66.** 1. W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany:

1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, **bezpieczeństwu mienia bądź środowiska** albo

2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo

3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo

4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia

- właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 1-3, właściwy organ może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Decyzja o zakazie użytkowania obiektu, jeżeli występują okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie.

**Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego**

**Art. 71.**1. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności:

2) podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, **ochrony środowiska** bądź wielkość lub układ obciążeń.

2. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Do zgłoszenia należy dołączyć:

1) opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;

2) zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi;

3) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2;

4)  zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

5) w przypadku zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w ust. 1 pkt 2 - ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;

6) w zależności od potrzeb - pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami.

3. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia, wnosi sprzeciw w drodze decyzji.

4. Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni, od dnia doręczenia zgłoszenia, właściwy organ, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia.

4b.Do sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, przepis art. 30 ust. 6a stosuje się.

5. Właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części:

1) wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;

2) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) może spowodować niedopuszczalne:

a) zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia,

b) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków,

c) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych,

d) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

6. Jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych:

1) objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę - rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę;

2) objętych obowiązkiem zgłoszenia - do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 2-4.

7. Dokonanie zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, po zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie wywołuje skutków prawnych.

**Realizacja inwestycji budowlanych na podstawie tzw. specustaw**

Istnieją takie rodzaje przedsięwzięć budowlanych o charakterze infrastrukturalnym, w przypadku których zasady i tryb udzielania zezwoleń na ich realizację uregulowane są w ustawach odrębnych, zwanych „specustawami”. Ustawy te, jako zawierające przepisy szczególne wobec Prawa budowlanego, modyfikują bądź wyłączają stosowanie norm zawartych w tej ostatniej ustawie (art. 2 ust. 2). Z jednej strony, celem ich wprowadzenia do polskiego porządku prawnego było skrócenie i uproszczenie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, na które w tradycyjnym kształcie składa się kilka odrębnych, czasochłonnych i kosztownych postępowań (planistyczne, wywłaszczeniowe, prawnobudowlane, podziałowe). Niewątpliwie konieczność rozwoju infrastruktury, zwłaszcza drogowej i kolejowej, oraz związana z tym konieczność wykorzystania w odpowiednich terminach przekazywanych na ten cel funduszy unijnych uzasadnia w pewnym stopniu istnienie w obrocie prawnym specustaw, łączących dotąd odrębne etapy procesu administracyjno-budowlanego.

Z drugiej jednak strony, specustawy w sposób nadmierny, naruszający niekiedy międzynarodowe i konstytucyjne standardy ochrony praw jednostki, wprowadzają prymat interesu publicznego nad interesem indywidualnym. Ponadto tworzenie szeregu ustaw specjalnych, wprowadzających odrębne od standardowych zasady reglamentacji procesu inwestycyjno-budowlanego, wprowadza chaos w tej i tak niełatwej dziedzinie prawa. Aktualne tempo rozwoju infrastruktury rodzi po stronie ustawodawcy pokusę wprowadzania do obrotu prawnego coraz to nowych rozwiązań fragmentarycznych, wręcz kazuistycznych, które stopniowo wypierają ogólne zasady lokalizacji inwestycji oraz reglamentacji prawnobudowlanej. Co więcej, w sposób niespotykany na innych płaszczyznach prawa administracyjnego ingerują w model kontroli instancyjnej decyzji administracyjnej oraz ograniczają kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych. A wszystko to w imię usprawnienia realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych.

Niekorzystne zjawisko instrumentalizacji prawa polegające na wprowadzeniu do systemu prawa „specustaw” celnie podsumował J. Zimmermann, który wskazał, że „prawo administracyjne przestaje być podstawą działania administracji, staje się sposobem jej działania [...]. Prawo jest stanowione pod wpływem doraźnych wydarzeń i dla osiągnięcia spektakularnych efektów. Jak się chce zrealizować wielką budowę, to nie wykonuje się jej na podstawie istniejącego prawa, ale tworzy się specjalne prawo. Pojawia się plaga tzw. specustaw, podporządkowanych tylko jednemu celowi, niszczących istniejące pryncypia i zasady. Poszczególne regulacje tych ustaw nieraz drastycznie ograniczają prawa stron w postępowaniu administracyjnym, pozbawiają je gwarancji procesowych i zbytnio upraszczają stosowanie prawa materialnego, pozwalając w jednej decyzji (np. lokalizacyjnej) rozstrzygać zupełnie różne sprawy administracyjne (np. wywłaszczenie nieruchomości łącząc z ustaleniem lokalizacji na niej inwestycji). Następuje zatem zmiana etosu administracji publicznej: za pomocą prawa chce się realizować wyłącznie programy państwowe, a nie troszczyć się o obywatela. [...]. W ślad za taką instrumentalizacją prawa następuje zmiana sensu ujmowania jego skuteczności: z dochowania zasad prawa na skuteczność celów wewnętrznych wobec prawa”[[29]](#footnote-29).

Ustawodawca do tej coraz powszechniejszej i ze wszech miar uzasadnionej krytyki „specustaw” zdaje się jednak nie przywiązywać większej wagi. Ustawy te stają się niestety trwałym elementem porządku prawnego. Co ciekawe, podczas posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, które odbyło się 20 lutego 2013 r., zaproszeni na posiedzenie przedstawiciele zainteresowanych środowisk (jednostek samorządu terytorialnego, organizacji ekologicznych, deweloperów oraz geodetów), wskazywali na zalety specustaw, podnosząc, że umożliwiają one budowę kluczowej infrastruktury (wskazali tu na pozytywny – ich zdaniem – przykład planowanej ustawy o korytarzach przesyłowych, która umożliwi zabezpieczenie potrzeb energetycznych państwa.

Owszem, istnienie pewnych odrębności proceduralnych przyśpieszających i upraszczających postępowanie administracyjne w przypadku inwestycji celu publicznego jest potrzebne, wręcz konieczne. Wprowadzanie tych odstępstw nie powinno jednak następować doraźnie, odrębnie dla każdego rodzaju inwestycji w wielu różnych aktach prawnych, bez uwzględnienia kontekstu systemowego, ale powinno mieć miejsce w jednym, podstawowym dla danej dziedziny prawa akcie.

Do kategorii „specustaw” należą obecnie następujące akty prawne:

1) ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.);

2) ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.);

3) ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.);

4) ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700 ze zm.);

5) ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.);

6) ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963 ze zm.);

W doktrynie wyróżniono dwa podstawowe rozwiązania zaproponowane w specustawach, służące przyśpieszeniu (integracji) procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych: pierwsze, które polega na stworzeniu jednego zintegrowanego postępowania, łączącego kilka odrębnych etapów przygotowania inwestycji, wieńczonego wydaniem zintegrowanego indywidualnego aktu administracyjnego określającego warunki przygotowania i realizacji publicznej inwestycji infrastrukturalnej (pozwolenia na realizację inwestycji), który dodatkowo zastępuje również procedury wywłaszczeniowe, wywołując skutki ekspropriacyjne w postaci przejścia własności nieruchomości przeznaczonych na określony w specustawie cel publiczny na odpowiedni podmiot publiczny. Drugie zaś rozwiązanie przewiduje wyodrębnienie dwóch podstawowych etapów procedury: pierwszego, obejmującego proces planistyczny i podziałowy, wieńczonego decyzją o ustaleniu lokalizacji, wywołującą z mocy prawa skutki ekspropriacyjne oraz drugiego, zmierzającego do ustalenia techniczno-prawnych uwarunkowań realizacji danego przedsięwzięcia, kończącego się wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego[[30]](#footnote-30). Wprowadzone w specustawach regulacje szczególne w stosunku do klasycznego postępowania administracyjnego, mające na celu uproszczenie i przyspieszenie postępowania, sprowadzają się generalnie do:

1) zmarginalizowania roli organów współdziałających z organem prowadzącym postępowanie poprzez zastąpienie odpowiednich uzgodnień czy zgód oraz pozwoleń o charakterze wiążącym opiniami, których treścią organ prowadzący postępowanie nie jest związany, poprzez wprowadzenie fikcji opinii pozytywnej oraz poprzez przeniesienie ciężaru uzyskania opinii na inwestora przed wszczęciem postępowania;

2) odstępstwa od zasady oficjalności doręczeń – zawiadomienie o wszczęciu postępowania jest wysyłane jedynie wnioskodawcy oraz właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, których dotyczy wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji infrastrukturalnej, zaś pozostałe strony zawiadamiane są w drodze obwieszczeń; z kolei decyzja w przedmiocie zezwolenia na realizację przedmiotowej inwestycji doręczana jest jedynie wnioskodawcy, natomiast właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, których dotyczy wniosek, wysyła się zawiadomienia o wydaniu decyzji, zaś pozostałe strony postępowania są zawiadamiane o wydaniu decyzji w drodze obwieszczeń. Organ prowadzący postępowanie nie ma również obowiązku ustalania aktualnych adresów stron postępowania. Doręczeń i zawiadomień dokonuje na adres wskazany w katastrze nieruchomości;

3) wykonalności decyzji przed uzyskaniem przez tę decyzję przymiotu ostatecznej – w części specustaw decyzja lokalizacyjna jest natychmiastowo wykonalna z mocy prawa – np. art. 54 ust. 10 u.w.r.s.t; w innych z kolei specustawach znacznie szerzej – w porównaniu z Kodeksem postępowania administracyjnego – określono przesłanki nadania rygoru, uzasadniając go interesem społecznym lub gospodarczym – np. art. 17 ust. 1 u.o.i.d.p.;

4) ograniczenia możliwości wzruszenia decyzji w toku instancji administracyjnej oraz w trybie nadzwyczajnym, wywołanym wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji – wyłączenie możliwości uchylenia w całości decyzji w postępowaniu odwoławczym w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest część tej decyzji; wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął realizację inwestycji;

5) ograniczenia uprawnień orzeczniczych sądu administracyjnego – w sytuacji gdy stwierdzone przez sąd wady decyzji odnoszą się tylko do jej części, dotyczącej np. jednej z nieruchomości objętych decyzją czy pewnego odcinka inwestycji liniowej, sąd nie może uchylić/stwierdzić nieważności decyzji w całości, ale jedynie w części dotkniętej wadą; ponadto w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny, po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia realizacji inwestycji, może jedynie stwierdzić, że decyzja narusza prawo z przyczyn określonych w art. 145 i art. 156 k.p.a.).

W doktrynie szczególnie krytycznie ocenia się te dwa ostatnie odstępstwa odbierające organom odwoławczym i sądom administracyjnym część ich kompetencji orzeczniczych. Podkreśla się przy tym, że koncepcja wprowadzenia tych odstępstw jest nie tylko niespójna i oparta na wadliwych przesłankach konstrukcyjnych, ale również może być uznana za naruszającą zasadę praworządności, w tym konstytucyjny wzorzec prawa do sądu w sferze kontroli sądowoadministracyjnej[[31]](#footnote-31).

**Bibliografia:**

Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w: Instytucje procesu administracyjnego i sądowo administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014.

Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

Gruszecki K., *Komentarz do art. 63 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stan prawny na 31 stycznia 2013 r*., Lex nr 144522.

Gruszecki K., *Komentarz do art. 86 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stan prawny na 31 stycznia 2013 r.,* Lex nr 144546.

Gruszecki K., *Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć*, ST 2013, z. 7 – 8.

Jakimowicz W., *Kwestia prejudycjalna w postępowaniu administracyjnym [w:] Prawo do dobrej administracji.* *Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.,* Warszawa 2003.

Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w: Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

Kosieradzka – Federczyk A., *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, ST 2013, nr 7 – 8.

Lipiński A., *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexPolonica 2008.

Ostrowska A., Pozwolenie na budowę, Warszawa 2012.

Parchomiuk J., *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki, w: Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

Zimmermann J., *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Casus” 2013, nr 67.

1. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., zwana dalej pr.bud. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., zwana dalej: P.o.ś. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pojęcie „nowo zbudowany” obiekt budowlany nie jest znane Prawu budowlanemu. Posługując się jedynie wykładnią językową, należałoby przyjąć, iż obejmuje ono wyłącznie budowę obiektu budowlanego, tj. wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu. Zasadne wydaje się jednak zastosowanie w tym przypadku wykładni celowościowej, która pozwoli na objęcie zakresem art. 76 u.p.o.ś. odbudowy, nadbudowy oraz rozbudowy obiektu budowlanego w rozumieniu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm., dalej zwana: u.p.o.ś. [↑](#footnote-ref-4)
5. W celu ujednolicenia terminologii używanej w Prawie budowlanym i u.p.o.ś. w doktrynie podnosi się, iż zamiast sformułowania „zakończenie rozruchu” budzącego coraz to nowe wątpliwości interpretacyjne, należy wprowadzić zaczerpnięte z Prawa budowlanego wyrażenie „oddanie do użytkowania”. [↑](#footnote-ref-5)
6. A. Lipiński, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska*, *Komentarz*, LexPolonica 2008. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2001, nr 3, poz. 26 oraz A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 25–45. [↑](#footnote-ref-7)
8. Szerzej na ten temat: A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. A. Glinieckiego, Warszawa 2014. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 651 ze zm. [↑](#footnote-ref-10)
11. II OSK 91/12 (Lexis.pl nr 3917173. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tak również wyrok NSA z 10 lutego 2011 r., II OSK 268/10, Lexis.pl nr 2496595. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tak wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., II OSK 1657/10, Lexis.pl nr 3074117; wyrok WSA w Gliwicach z 2 grudnia 2010 r., II SA/Gl 733/10, Lexis.pl nr 2477546; wyrok WSA w Krakowie z 31 października 2012 r., II SA/Kr 1167/12, Lexis.pl nr 5147650; wyrok WSA w Białymstoku z 25 kwietnia 2013 r., II SA/Bk 817/12, CBOSA. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tak wyroki WSA w Warszawie z 27 września 2012 r., VII SA/Wa 608/12, CBOSA, z 8 września 2011 r., VIII SA/Wa 1024/10, Lexis.pl nr 7389557, oraz z 1 grudnia 2011 r., VIII SA/Wa 267/11, Lexis.pl nr 3889024; wyrok WSA w Olsztynie z 6 lipca 2010 r., II SA/Ol 132/10, Lexis.pl nr 2818272. [↑](#footnote-ref-14)
15. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, w: Instytucje procesu administracyjnego i sądowo administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 42–43. [↑](#footnote-ref-15)
16. W. Jakimowicz, *Kwestia prejudycjalna w postępowaniu administracyjnym [w:] Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r., Warszawa 2003, s. 93. [↑](#footnote-ref-16)
17. Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. [↑](#footnote-ref-17)
18. A. Kosieradzka – Federczyk, Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ST 2013, nr 7 – 8, s. 54. [↑](#footnote-ref-18)
19. Wyrok WSA w Gdańsku z 30 czerwca 2011 r., II SA/Gd 312/11, Lex nr 898190. [↑](#footnote-ref-19)
20. K. Gruszecki, Komentarz do art. 63 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stan prawny na 31 stycznia 2013 r., Lex nr 144522. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 106. [↑](#footnote-ref-21)
22. K. Gruszecki, Komentarz do art. 86 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, stan prawny na 31 stycznia 2013 r., Lex nr 144546. [↑](#footnote-ref-22)
23. Por. K. Gruszecki, Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć, ST 2013, z. 7 – 8, s. 65 – 66. [↑](#footnote-ref-23)
24. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tak również A. Kosieradzka – Federczyk, Charakterystyka..., s. 54. [↑](#footnote-ref-25)
26. K. Gruszecki, Uwarunkowania środowiskowe dla realizowanych przedsięwzięć, ST 2013, z. 7 – 8, s. 67 – 68. [↑](#footnote-ref-26)
27. G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 83. [↑](#footnote-ref-27)
28. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 stycznia 2011 r., II SA/Gd 678/10, Lex nr 752603. [↑](#footnote-ref-28)
29. J. Zimmermann, O kryzysie prawa administracyjnego, „Casus” 2013, nr 67, s. 6–7. [↑](#footnote-ref-29)
30. J. Parchomiuk, Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki, w: Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 341. [↑](#footnote-ref-30)
31. M. Kamiński, Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w: Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 303–304, J. Parchomiuk, Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki, w: Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 352. [↑](#footnote-ref-31)