



Miłosz Szymon Chruściel

 <https://orcid.org/0000-0002-8854-7371>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Polska

Legalizacja samowoli budowlanej a obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska

1. Wstęp

Samowola budowlana związana z zarządzaniem nieruchomością i wykonywaniem na niej prawa własności stanowi wciąż aktualny problem. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ nie definiuje pojęcia samowoli budowlanej, zawiera tylko (w art. 48) katalog sankcji, jakim podlega dopuszczający się jej podmiot. W doktrynie i w literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że samowola budowlana zachodzi, gdy roboty budowlane są wykonywane lub zostały przeprowadzone bez uprzedniego uzyskania wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub też bez uprzedniego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ². Niestety, zdarza się również, że inwestycja jest realizowana lub została zrealizowana niezgodnie nie tylko z przepisami prawa budowlanego, lecz także z przepisami ochrony środowiska. Nierzadko zarówno inwestor, jak i administracja architektoniczno-budowlana nie uwzględniają w odpowiednio szeroki sposób przepisów tego drugiego prawa w trakcie procedury wydania pozwolenia na budowę lub wydania przez właściwy organ administracyjny decyzji o legalizacji samowoli budowlanej. (W przypadku decyzji legalizacyjnej dotyczy to przede wszystkim wydania zgody na zmianę spo-

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 [dalej: pr. bud.].

² Zob. Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Legalis 2021, art. 48.

sobu użytkowania nieruchomości lub jej rozbudowę). Wskutek takich zaniechań dochodzi do naruszenia przepisów regulujących ochronę środowiska, gdy np. nie dokona się oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Co jednak musi zrobić i jakim obowiązkom powinien zadośćuczynić inwestor, który stara się o legalizację samowoli budowlanej? Celem artykułu jest analiza rozwiązań w tej kwestii wprowadzonych w 2021 r. do ustawy Prawo budowlane, szczególnie zakresu zmian odnoszących się do obowiązków inwestora w procesie budowlanym. Przedmiot opracowania stanowi również ocena korelacji między przepisami prawa budowlanego a przepisami prawa ochrony środowiska w omawianej materii.

2. Samowola budowlana i procedura legalizacyjna po nowelizacji Prawa budowlanego

Podmiotem odpowiedzialnym za całokształt zorganizowania procesu budowlanego i jego zgodność z przepisami prawa jest inwestor. Przepisy pr. bud. nie podają jednoznacznej definicji inwestora, lecz tylko wymieniają jego obowiązki w procesie budowlanym. Trzeba się zgodzić z M. Krusiem i Z. Leońskim, którzy wskazują, że investorem jest każda osoba fizyczna lub prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która podejmuje działalność budowlaną i realizuje ją przez zorganizowanie procesu budowlanego³. Toteż zgodnie z art. 17 i 18 pr. bud. do głównych obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w przepisach, w szczególności zaś zapewnienie: opracowania projektu budowlanego oraz, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem ich skomplikowania lub warunkami gruntowymi zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem owych robót – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. W myśl art. 19 pr. bud. inwestor na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej może zatrudniać osoby sprawujące nadzór autorski i inwestorski; w wyjątkowych sytuacjach organ administracji architektoniczno-budowlanej 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

³ M. Kruś, Z. Leoński, *Inwestor*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.

wania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko. Informacje o wszystkich podmiotach, które działają na zlecenie inwestora w trwającym procesie budowlanym i które wykonują określone czynności o charakterze samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, powinny być umieszczone w dokumentacji budowy.

Podmioty rozpoczynające proces budowlany często nie zdają sobie sprawy z przepisów dotyczących konieczności uzyskania pozwolenia na budowę lub po prostu świadomie omijają procedury administracyjne. Niekiedy też inwestorzy mimo otrzymanego pozwolenia decydują się na samowolne odstępstwa od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego lub po wybudowaniu obiektu zmieniają jego przeznaczenie bądź sposób użytkowania. Wówczas mówimy o prowadzeniu lub zakończeniu robót budowlanych z naruszeniem prawa, czyli o samowoli budowlanej.

Jak wskazuje K. Małysa-Sulińska, do prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa każdorazowo dochodzi, gdy „inwestor całkowicie zignorował władcze uprawnienia organów do oceny w zakresie zgodności z prawem zamierzenia inwestycyjnego oraz udzielenia formalnej zgody na jego realizację i rozpoczął roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru ich podjęcia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej; prowadzenie robót budowlanych przebiega w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź przepisach prawa; prowadzenie robót budowlanych [odbywa się – M.Ch.] na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do ich wykonania, dokonanego w odniesieniu do robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; prowadzenie robót budowlanych [przebiega – M.Ch.] w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Prowadzenie robót budowlanych z naruszeniem prawa zagrożone jest karami. Możliwe jest jednak podjęcie procedury naprawczej w odniesieniu do robót budowlanych prowadzonych z naruszeniem prawa, a przy spełnieniu określonych przez ustawodawcę przesłanek – ich legalizacja”⁴. Należy pamiętać, że legalizacja samowoli budowlanej ma charakter kontroli następczej ze strony organu administracji architektoniczno-budowlanej⁵.

Sankcje dotyczące samowoli budowlanej określa art. 48 pr. bud., gdzie wskazano, że organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego (lub jego części) będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego

⁴ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 202–203.

⁵ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 131.

zgłoszenia. Nadto jeżeli w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, to w postanowieniu o jej wstrzymaniu nakazuje się bezzwłoczne zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz usunięcie stanu zagrożenia. W razie wydania owego postanowienia organ nadzoru budowlanego informuje również o możliwości złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej, a także o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania takiej decyzji. Podmiot powinien też zostać poinformowany o zasadach obliczania rzeczony opłaty.

Kluczowym elementem przywołanych przepisów jest złożenie przez inwestora wniosku i wniesienie opłaty legalizacyjnej. Schemat postępowania zmierzającego do legalizacji samowoli budowlanej po nowelizacji Prawa budowlanego z 2020 r. (na podstawie art. 48 i 49 pr. bud.) wygląda następująco⁶:

1. Wydanie przez właściwy organ postanowienia o wstrzymaniu budowy – również w razie jej zakończenia. Postanowienie to powinno zawierać informacje o możliwości złożenia wniosku o legalizację i wysokości naliczonej opłaty legalizacyjnej.
 2. Złożenie przez inwestora w ciągu 30 dni wniosku o legalizację samowoli budowlanej.
 3. Wydanie przez organ nadzoru budowlanego postanowienia o obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w wymaganym terminie, co do zasady nie krótszym niż 60 dni. Takimi dokumentami w zależności od inwestycji i etapu prac są m.in.: pozwolenie na budowę; zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności inwestycji z dokumentami planistycznymi obowiązującymi na danym terenie; projekt techniczny planowanej lub wykonanej inwestycji.
 4. Weryfikacja złożonych dokumentów pod kątem ich kompletności oraz ewentualne wydanie postanowienia o konieczności usunięcia nieprawidłowości w wymaganych dokumentach.
 5. Uiszczenie opłaty legalizacyjnej.
 6. Decyzja o legalizacji, zatwierdzająca projekt budowlany bądź projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwalająca na wznowienie budowy.
- Niespełnienie wymienionych wymagań upoważnia organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji o rozbiórce obiektu.

Od nowelizacji z 2021 r. ustawy Prawo budowlane oprócz powyższej tzw. zwykłej procedury możliwa jest uproszczona procedura legalizacji samowoli budowlanej. Dotyczy ona postępowań odnoszących się do obiektów budowlanych lub ich części wzniesionych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia albo mimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Warunek stanowi termin – upływ 20 lat od momentu zakoń-

⁶ D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 7–8.

czenia budowy⁷. Zgodnie z interpretacją Naczelnego Sądu Administracyjnego „w sensie techniczno-budowlanym można mówić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, gdy odpowiada on warunkom, jakie przewiduje Prawo budowlane wobec budowy legalnej przy zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (art. 57 pr. bud.). Obiekt budowlany powinien być w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór i by można było przekazać go do normalnej eksploatacji i użytkowania”⁸.

Uproszczoną procedurę legalizacji wszczyna się zarówno na wniosek, jak i z urzędu z zachowaniem norm wyrażonych w art. 49f pr. bud. W przypadku powstania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne. Natomiast do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy lub w odniesieniu do których przed owym dniem wszczęto postępowanie administracyjne, stosuje się dotychczasowe przepisy. W tym wypadku uproszczone postępowanie legalizacyjne możliwe jest wyłącznie na wniosek właściciela bądź zarządcy obiektu. Nadto w razie stwierdzenia stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze postanowienia, bezzwłoczne zabezpieczenie obiektu budowlanego lub jego części oraz usunięcie stanu zagrożenia. Nie można wszcząć uproszczonego postępowania legalizacyjnego, jeżeli termin 20 lat, o którym mowa, upłynął po dniu wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy.

W obu przypadkach, tj. legalizacji samowoli budowlanej w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym, uzyskanie decyzji uzależnione jest od zebrania i przedstawienia organowi administracji budowlanej szeregu określonych dokumentów i wniesienia ustalonej opłaty. Po spełnieniu omówionych tu wymogów prawa inwestor lub właściciel nieruchomości mogą otrzymać decyzję o legalizacji samowoli budowlanej i uniknąć nakazu rozbioru.

Należy zaznaczyć, że każde działanie inwestora w procesie legalizacji samowoli budowlanej jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Niezłożenie wniosku o legalizację w terminie skutkować będzie wydaniem decyzji o nakazie rozbioru obiektu. Trzeba pamiętać, że procedury legalizacyjnej nie powinno się odczytywać jako zbioru norm uznaniowych, lecz jako zbiór norm bezwzględnie obowiązujących, których zastosowanie nie zależy od woli organu nadzoru budowlanego⁹.

⁷ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.

⁸ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2735/95, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁹ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021...*

3. Konieczność ochrony środowiska w procesie legalizacyjnym – główne obowiązki inwestora

Istnieje wiele opracowań odnoszących się do realizacji przepisów ochrony środowiska w procesie budowlanym; co jednak znaczące, na etapie legalizacji samowoli budowlanej tylko niektóre wymogi można uznać za obiektywnie możliwe do spełnienia. Ochrona środowiska stanowi przedmiot licznych aktów prawnych, w tym regulacji międzynarodowych (m.in. Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r.)¹⁰ oraz dyrektyw unijnych, takich jak: dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa)¹¹, dyrektywa Rady 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu¹², dyrektywa Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiająca wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹³, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁴.

Implementacja norm prawnych wynikających z przepisów międzynarodowych zakłada przede wszystkim dbanie o szeroko pojęty zrównoważony rozwój¹⁵. Powinien on być uwzględniany także przy legalizacji samowoli budowlanej w systemie prawa krajowego. Spełnieniu tego obowiązku służą przepisy dwóch głównych ustaw z zakresu ochrony środowiska, mianowicie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶ oraz 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 środowisko¹⁷. Właśnie do nich często odwołują się przepisy ustawy Prawo budowlane, które ukierunkowują postępowanie inwestora i właściciela nieruchomości.

Przepis artykułu 48b ust. 4 pr. bud. jednoznacznie stanowi, że w przypadku złożenia wniosku o legalizację w stosunku do obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 48 ust. 1, jeżeli wniosek poprzedziła decyzja o środowiskowych

¹⁰ Zob. 27 zasad zrównoważonego rozwoju w: Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju [online], <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> [dostęp: 21.09.2021].

¹¹ Dz. Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r.

¹² Dz. Urz. WE L 85 z dnia 28 marca 1987 r., s. 40.

¹³ Dz. Urz. UE L 168 z dnia 1 lipca 2015 r., s. 1; Dz. Urz. UE L 5 z dnia 10 stycznia 2018 r.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.

¹⁵ Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1718 [dalej: u.o.o.ś.].

uwarunkowaniach wydana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, to organowi nadzoru budowlanego należy przedłożyć również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie ono oddziaływać, o ile przedłożenie tego załącznika było wymagane przez przepisy obowiązujące w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w szczególności mapę, o której mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3a u.o.o.ś.).

Nadto art. 49 ust. 4 pr. bud. wskazuje, że po uiszczeniu przez inwestora opłaty legalizacyjnej organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji, która zatwierdza projekt budowlany albo projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwala na wznowienie budowy, jeżeli nie została ona zakończona. Decyzja, o której mowa w ust. 4, może być wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny jego oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli wymagają tego przepisy u.o.o.ś., 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. W decyzji, o której mowa w ust. 4, nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Te trzy ustawowe obowiązki, mianowicie: ocena (lub ponowna ocena) oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; ocena jego oddziaływania na obszar Natura 2000 z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych i możliwości ustalenia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska; uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie – stawiają przed inwestorem wiele dodatkowych wymogów. Warto pokrótce opisać każdy z nich, pamiętając, że przy określaniu obowiązków inwestora w procedurze legalizacji samowoli budowlanej, zgodnie z istotą normy wynikającej z art. 48 Prawa budowlanego, chodzi o działanie zmierzające do „wyeliminowania stanu naruszenia prawa i doprowadzenia do stanu zgodnego z przepisami. Każde inne działanie miałoby charakter legalizacji działań pozaprawnych, co nie było intencją ustawodawcy”¹⁸.

3.1. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko lub ponownej oceny

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. postępowanie w sprawie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko obejmuje w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

¹⁸ Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane. Komentarz...*, art. 48.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko lub ponownej oceny określa art. 59 u.o.o.ś., który wskazuje, że wymaga jej realizacja następujących przedsięwzięć:

- a) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- b) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny jego oddziaływania na środowisko został stwierdzony na podstawie kryteriów zawartych w art. 63 ust. 1.

Realizacji tego obowiązku przez inwestora i stworzeniu katalogu obu rodzajów przedsięwzięć poświęcone jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹. Jego § 2 określa pierwszą grupę przedsięwzięć, a § 3 – drugą grupę. Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje do wyrobu substancji z zastosowaniem procesów chemicznych służące do wytwarzania podstawowych produktów lub półproduktów chemii organicznej albo chemii nieorganicznej, instalacje do wytwarzania podstawowych produktów farmaceutycznych z zastosowaniem procesów chemicznych lub biologicznych oraz instalacje związane z postępowaniem z paliwem jądrowym lub odpadami promieniotwórczymi. Z kolei do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje do brykietowania węgla kamiennego lub brunatnego, elektrownie konwencjonalne i elektrownie wodne.

Katalog inwestycji w obu grupach zaszeregowania jest bogaty. Choć samo rozporządzenie nie budzi wątpliwości, to jednak trzeba się zgodzić z B. Czajką-Marchlewicz, że przedsięwzięcia należące do pierwszej grupy zawsze będą podlegać *ex lege* ocenie oddziaływania na środowisko, natomiast te, które można zakwalifikować do drugiej grupy, poddane zostaną rzeczowej ocenie, gdy organ prowadzący postępowanie tak zadecyduje, ale na podstawie informacji na temat przedsięwzięcia przekazanych mu przez inwestora. Skłania to do wniosku, że spełnienie wymogu przewidzianego w art. 49 ust. 4 pr. bud. polega na uzyskaniu decyzji środowiskowej, do której wydania już raz przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. W konsekwencji mogą się rodzić wątpliwości, czy zasadna jest konieczność jej ponownego otrzymania²⁰.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ administracji zgodnie z art. 82 u.o.o.ś. określa:

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

²⁰ B. Czajka-Marchlewicz, *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, LEX 2019.

- rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia;
- istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia;
- wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji;
- wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii (w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska);
- wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Z kolei gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:

- wykonania kompensacji przyrodniczej – organ stwierdza konieczność wykonania tej kompensacji;
- unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek tych działań;
- monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada obowiązek monitorowania, określając jego zakres, termin oraz obowiązki dotyczące przedłożenia informacji o jego wynikach odpowiednim organom administracji publicznej i inne wskazane w przywołanym przepisie.

Można również przeprowadzić ponowną ocenę oddziaływania na środowisko²¹. Jak nadmienia D. Krajewski, skorzystanie z owej regulacji podyktowane jest wykonaniem kompensacji przyrodniczej przez inwestora, a dochodzi do tego w trzech przypadkach:

- a) na wniosek samego inwestora w ramach postępowania o wydanie innej decyzji, np. decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych lub decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego;
- b) gdy wynika ona z samej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w której nałożono taki obowiązek) i inwestor powinien przedłożyć nowy raport w odpowiednim terminie;
- c) dokonania przez inwestora zmian we wniosku o wydanie decyzji.

Przywołany autor zaznacza więc, że nałożenie takiego obowiązku na inwestora będzie również w myśl art. 93 ust. 2 u.o.o.ś. dawało możliwość zmiany wymagań środowiskowych określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które z kolei będą istotne dla wydania w przyszłości innych decyzji dotyczących tego samego przedsięwzięcia²².

²¹ Zob. A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

²² D. Krajewski, *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego*, cz. V – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, „Nieruchomości” 2014, nr 2, s. 19.

3.2. Przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Problem decyzji środowiskowej dla inwestycji zrealizowanej

Wśród trzech rodzajów oceny oddziaływania na środowisko wskazanych przez B. Rakoczego jednym jest właśnie ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000²³. Można ją rozumieć jako ocenę wpływu przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania jego oddziaływania na ten konkretny obszar (art. 3 ust. 1 pkt 7). W myśl art. 59 ust. 2 u.o.o.ś. realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli może ono znacząco wpływać na ów obszar, a nie jest bezpośrednio związane z jego ochroną ani nie wynika z tej ochrony, lub jeśli obowiązek dokonania takiej oceny został stwierdzony na podstawie art. 96 ust. 1 u.o.o.ś.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 przeprowadza podmiot do tego upoważniony, czyli regionalny dyrektor ochrony środowiska. Warunkiem oceny jest stwierdzenie takiego obowiązku w specjalnej procedurze, którą zapoczątkowuje rozważenie potencjalnego znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 przez organ właściwy do wydania decyzji lub przyjęcia zgłoszenia. Rozważenie to następuje, zanim organ przyjmie zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie pr. bud.²⁴

Rozpatrując ochronę środowiska z perspektywy procedury legalizacji samowoli budowlanej w przypadku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub/ oraz oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 i wydania w tej sprawie decyzji, można mieć wrażenie, że przepisy dotyczące owych ocen odnoszą się tylko do inwestycji przyszłych, tzn. jeszcze nierozpoczętych. Jednak istnieją wyjątki od zasady generalnej wynikające z realizacji obowiązków Prawa budowlanego, które dopuszcza legalizację inwestycji już ukończonej.

Stanowisko to budzi uzasadnione kontrowersje. Wątpliwości w omawianej kwestii jest wiele, występują one przede wszystkim w orzecznictwie oraz w zakresie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Kierunki orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego reprezentują dwa skrajnie różne podejścia: według pierwszego, bardziej popularnego i częściej stosowanego, wydanie decyzji środowiskowej dla zrealizowanej inwestycji jest dopuszczalne, według drugiego natomiast decyzja środowiskowa nie może być wydana dla inwestycji zrealizowanej.

²³ Dwa pozostałe to ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – B. Rakoczy, *Kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko*, w: idem, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer, LEX 2020.

²⁴ A. Ogonowska, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, Wolters Kluwer, Lex/el. 2019.

Na poparcie pierwszej tezy można przywołać następujące wyroki NSA: „Istnieje możliwość ubiegania się o uzyskanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć, które są realizowane, a także tych, które zostały już zrealizowane”²⁵; „To, że organ właściwy w sprawach o pozwolenie na budowę może wydać decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli są spełnione wszystkie warunki do wydania takiej decyzji, w tym wymagania w zakresie ochrony środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że po wydaniu takiej decyzji wyłączona jest jakakolwiek możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko”²⁶.

Natomiast za drugą przemawia wyrok brzmiący: „Ocena środowiskowych aspektów przedsięwzięcia poprzedzać musi przystąpienie do wykonania przedsięwzięcia”²⁷. Jest to o wiele mniej popularna teza, jednak często przywoływana przy bezpośredniej wykładni art. 72 ust. 1 i 2 u.o.o.ś. Z ust. 1 bezpośrednio wynika, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanych na podstawie pr. bud. Z kolei zgodnie z art. 72 ust. 2 u.o.o.ś. wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku zmiany:

- 1) decyzji, o których mowa w ust. 1, polegających na ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją lub na zmianie danych wnioskodawcy; a także
 - 1a) decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18 i 19, polegających na zmianie zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego dotyczącej:
 - a) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, w szczególności: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, oraz charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;
 - b) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;
 - c) charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego
- które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Uwzględniwszy przytoczone przepisy, należy się zgodzić z pierwszą tezą, którą wolno uzasadnić dwiema przesłankami dla procesu legalizacji samo-

²⁵ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2004 r., sygn. II OSK 3013/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., sygn. II GSK 6/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. II OSK 542/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

woli budowlanej. *Primo*, w toku realizowania inwestycji mogło dojść i często dochodzi do samowolnych zmian w projekcie, co może w znacznym stopniu rzutować na ostateczne oddziaływanie inwestycji na środowisko. *Secundo*, biorąc pod uwagę bardzo różnorodny charakter prowadzonych i legalizowanych inwestycji, nie sposób utworzyć katalogu norm właściwych do zastosowania w każdym przypadku łamania przepisów ochrony środowiska przy realizacji inwestycji. Toteż zasadna jest legalizacja samowoli budowlanej dotycząca inwestycji już ukończonych, dokonana na podstawie wniosku inwestora. Wszak ocena oddziaływania na środowisko wiąże się bezpośrednio z ustaleniem zakresu ingerencji, z kolei decyzja o legalizacji samowoli budowlanej na podstawie decyzji środowiskowej pozwala na wyznaczenie działań ze strony inwestora, które mają na celu zaprzestanie dalszej degradacji środowiska. Nie zawsze jednak istnieje możliwość całkowitego cofnięcia tego rodzaju skutków realizacji przedsięwzięcia, dlatego też ponowna ocena oddziaływań na środowisko wydaje się dobrze uzasadniona, daje bowiem szansę na aktualną ocenę jego stanu na obszarze ukończonej lub realizowanej inwestycji. Nadto mimo że przeprowadzenie ponownej oceny znacznie wydłuża czas oczekiwania wnioskującego na decyzję o legalizacji samowoli budowlanej, trzeba pamiętać, że z perspektywy realizacji wytycznych zrównoważonego rozwoju procedura ta jest bardzo istotna, gdyż stanowi gwarancję ochrony środowiska, a zarazem uwzględnia cele gospodarcze²⁸.

3.3. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie

Za samowolę budowlaną uważa się również użytkowanie obiektu budowlanego bez pozwolenia lub w sposób niezgodny z udzielonym pozwoleniem na użytkowanie. Samowola związana z nienależytym użytkowaniem obiektu może naruszać przepisy ochrony środowiska, w rezultacie zaś oddziaływać w negatywny sposób na sąsiednie nieruchomości. Toteż wypada się zgodzić z M. Bystrek i A. Jeleń, że jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na właścicieli i zarządców obiektów zrealizowanych jest korzystanie z nich w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, a wszystkie zmiany dotyczące sposobu użytkowania obiektu trzeba zgłosić przed ich wprowadzeniem w życie. W przeciwnym razie organ nadzoru budowlanego z mocy prawa ma obowiązek wszcząć postępowanie zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem²⁹.

Przez zmianę użytkowania w myśl art. 71 pr. bud. rozumie się podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmienia-

²⁸ M.J. Nowak, *Planowanie przestrzenne a ocena oddziaływania na środowisko*, „Nieruchomości” 2012, nr 12, s. 12.

²⁹ M. Bystrek, A. Jeleń, *Prawne możliwości zmiany przeznaczenia inwestycji w świetle najnowszych trendów rynkowych*, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 19.

jącej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń, a także podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.o.o.ś. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania, a do dokumentu tego dołączyć:

- 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;
- 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;
- oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- 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 razie braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- w przypadku zmiany sposobu użytkowania polegającej na wspomnianej wyżej zmianie warunków lub obciążeń – ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;
- w zależności od potrzeb – pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (o czym była mowa we wcześniejszej części artykułu).

4. Podsumowanie i wnioski

Decydując się na realizację inwestycji (przedsięwzięcia), inwestor – jako podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie i należyte przeprowadzenie procesu budowlanego – zgodnie z pr. bud. musi dopełnić licznych obowiązków, aby była ona zgodna z prawem, w szczególności z prawem zagospodarowania przestrzennego i szeroko rozumianej ochrony środowiska. Realizacja inwe-

stycji wbrew wymogom prawa może zostać uznana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej za samowolę budowlaną. W myśl art. 48 i 49 pr. bud. inwestor ma możliwość złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej, jednak zobowiązany będzie do wielu czynności służących przywróceniu stanu prawnie wymaganego lub – jeśli nie jest to możliwe – doprowadzeniu inwestycji do takiego stanu wymaganego prawem, aby powodowała jak najmniejszą szkodę, głównie dla środowiska i nieruchomości sąsiednich. Ustawodawca w obecnym kształcie procedury legalizacyjnej przedstawia jasne kryteria i oczekiwania wobec inwestora, pozostawiając mu wybór w zakresie złożenia wniosku (jego dobrowolność), a także dopuszcza skorzystanie pod pewnymi warunkami z uproszczonej procedury legalizacyjnej. Przepisy prawa budowlanego oraz ochrony środowiska, zarówno międzynarodowe, jak i polskie, stawiają przed inwestorem szereg wymogów. Podmiot, który decyduje się na złożenie wniosku o legalizację samowoli budowlanej, może zostać zobligowany do uzyskania niezbędnych decyzji środowiskowych zawierających ocenę oddziaływania inwestycji na środowisko i wezwany do osiągnięcia optymalnego stanu pod tym względem.

Dopuszczenie legalizacji samowoli budowlanej stanowi dobry kierunek działań ustawodawcy, który zmierza do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w życiu gospodarczym i społecznym. Stwarza szansę na naprawę postępowania podmiotu w sposób dobrowolny, zamiast nakładać na niego od razu nakaz rozbiórki obiektu. Nadto dokonując nowelizacji ustawy Prawo budowlane, doprecyzowuje adresatów postępowania legalizacyjnych: zgodnie z art. 52 ust. 1 pr. bud. jest nim inwestor, a w sytuacji gdy wykonanie przez niego postępowania albo decyzji nie jest możliwe, odpowiedzialnością za samowolę budowlaną obciążony, w sposób prawnie przewidziany, może zostać nowy właściciel lub zarządca nieruchomości³⁰. W kontekście ochrony środowiska daje to gwarancję, że samowole budowlane, niezależnie od czasu ich popełnienia, mogą być w jakimś zakresie zalegalizowane, a szkody, które przyniosły, w możliwym stopniu naprawione. Trzeba również wskazać, że w decyzji legalizacyjnej ustala się obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, co w kontekście przepisów 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 jest ważną regulacją z perspektywy zarówno prawnej, jak i praktycznej.

³⁰ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021...*

Literatura

- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Bystrek M., Jeleń A., *Prawne możliwości zmiany przeznaczenia inwestycji w świetle najnowszych trendów rynkowych*, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 18–19.
- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Czajka-Marchlewicz B., *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Kafar D., Kornecka A., Kornecki J., Szocik K., *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Krajewski D., *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego, cz. V – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Nieruchomości” 2014, nr 2, s. 17–21.
- Kruś M., Leoński Z., *Inwestor*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Nowak M.J., *Planowanie przestrzenne a ocena oddziaływania na środowisko*, „Nieruchomości” 2012, nr 12, s. 9–12.
- Ogonowska A., *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2019.
- Rakoczy B., *Kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko*, w: idem, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer, LEX 2020.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizacja samowoli budowlanej a obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska

Streszczenie

Celem artykułu jest próba charakterystyki obowiązków inwestora w procedurze legalizacji samowoli budowlanej i odniesienie ich do przepisów ochrony środowiska. Autor analizuje prawo budowlane dotyczące samowoli budowlanej, skupiając się przede wszystkim na zmianach procedury po nowelizacji z 2021 r. Dokonuje również analizy wymogów przepisów ochrony środowiska stawianych przed inwestorem w procedurze legalizacji samowoli budowlanej i wskazuje na ich duże znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: nieruchomości, ochrona środowiska, samowola budowlana, prawo budowlane, zrównoważony rozwój

Miłosz Szymon Chruściel

Legalization of lawlessness in construction and the investor's obligations in the field of environmental protection

Summary

The aim of the article is an attempt to indicate the obligations of the investor in the procedure of legalization of lawlessness in construction and comparing them to the environmental protection regulations. The author analyzes the provisions of the construction law in the area of lawlessness in construction, focusing primarily on the changes in the procedure after the amendment of the law in 2021. He analyzes the requirements of the environmental protection provisions faced by the investor in the procedure of legalization of construction lawlessness, pointing to their high value for ensuring sustainable development.

Key words: real estate, environmental protection, lawlessness, construction law, sustainable development

Милош Шимон Хрустель

Легализация самовольных построек и обязательства инвестора в области охраны окружающей среды

Резюме

В статье сделана попытка обозначить обязанности инвестора в процедуре легализации самовольных построек и их соотнесение с положениями природоохранного законодательства. Автор анализирует строительное законодательство в сфере самовольных построек, в первую очередь акцентируя внимание на изменениях процедуры после внесения поправок в 2021 году. Он также анализирует требования природоохранных нормативных актов, предъявляемых к инвестору при процедуре легализации самовольных построек, указывая на их высокую ценность для обеспечения устойчивого развития.

Ключевые слова: недвижимость, охраны окружающей среды, самовольная постройка, строительное законодательство, устойчивое развитие

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizzazione degli abusi edilizi e obblighi di protezione ambientale dell'investitore

Sommario

L'obiettivo dell'articolo è un tentativo di indicare gli obblighi dell'investitore nella procedura di legalizzazione della costruzione arbitraria e di metterli in relazione con le norme di protezione ambientale. L'autore analizza il diritto delle costruzioni nell'area del dolo edilizio, concentrandosi principalmente sui cambiamenti della procedura dopo la modifica del 2021. Analizza anche i requisiti dei regolamenti di protezione ambientale imposti all'investitore nella procedura di legalizzazione della volontà edilizia, sottolineando il loro alto valore per garantire lo sviluppo sostenibile.

Parole chiave: immobili, protezione dell'ambiente, costruzione non autorizzata, diritto edilizio, sviluppo sostenibile