

**Pojęcia kluczowe:** *środowisko, pozwolenie na budowę, nadzór prewencyjny*

*Dominik Sypniewski*

## Ochrona środowiska w nadzorze prewencyjnym nad procesem budowlanym

### ABSTRAKT

Środowisko jest dobrem chronionym we wszystkich fazach procesu budowlanego. Ze względu na zasady prewencji i przezorności, kluczowe znaczenie ma etap poprzedzający rozpoczęcie robót budowlanych. Artykuł przedstawia uwarunkowania ochrony środowiska na etapie projektowania obiektu budowlanego, a także szczególne rozwiązania wprowadzone w ramach postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Zakres rozważań obejmuje różne rozwiązania wprowadzone w przypadku przedsięwzięć wymagających oceny oddziaływania na środowisko: szczególne zasady reglamentacji robót budowlanych, modyfikację zakresu podmiotowego stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę i odrębności proceduralne, a także wymagania ochrony środowiska jako wzorzec kontroli dokumentacji projektowej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

### I. WPROWADZENIE

Ochrona środowiska stanowi jedną z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności<sup>1</sup>. W konsekwencji środowisko jest jednym z dóbr chronionych w prawie budowlanym, a rozwiązania służące ochronie środowiska występują we wszystkich fazach procesu budowlanego<sup>2</sup>. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że w ramach postępowania administracyjnego poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych ustawodawca przewidział szereg szczególnych rozwiązań, mających na celu wzmocnienie ochrony środowiska. Rozwiązania te dotyczą przede wszystkim zamierzeń budowlanych stanowiących równocześnie przedsięwzięcia wymagające

---

1 Zob. wyrok TK z 10.07.2014 r. (P 19/13), OTK-A 2014/7, poz. 71.

2 M. Błażewski, *Ochrona wartości w procesie budowlanym (w:) Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 307–308.

przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wprowadzenie ich do polskiego systemu prawnego 13.05.2021 r. było w dużym stopniu związane z koniecznością dostosowania do wymagań tzw. dyrektywy EIA<sup>3</sup>, co z kolei było następstwem opinii Komisji Europejskiej wskazującej na jej niewłaściwą wcześniejszą transpozycję<sup>4</sup>.

W praktyce rozwiązania te odnoszą się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć realizowanych w granicach obszarów Natura 2000 – jeżeli organ ustali obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Takie podejście opiera się na założeniu, że cele ochrony środowiska efektywniej jest realizować poprzez działania prewencyjne zapobiegające szkodom<sup>5</sup>, i jest zgodne z zasadami prewencji oraz przezorności<sup>6</sup>. Treść artykułu obejmuje zakres reglamentacji robót budowlanych, szczegółowe regulacje dotyczące strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, a także pewne modyfikacje procedury wydania pozwolenia na budowę. W prezentowanych rozważaniach zostanie wykazane, że ustawodawca w ramach nadzoru prewencyjnego nad procesem budowlanym wprowadził szereg rozwiązań mających na celu wzmocnienie ochrony środowiska.

## II. KONSTRUKCJA NADZORU PREWENCYJNEGO NAD PROCESEM BUDOWLANYM

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że nadzór administracyjny jest kategorią prawa materialnego, rozumianą jako złożony kompleks relacji prawnych, jakie organy administracji nawiązują z podmiotami niepodporządkowanymi im organizacyjnie<sup>7</sup>. Tak rozumiany nadzór może być sprawowany jako nadzór prewencyjny (zapobiegawczy), realizowany przed podjęciem działań przez podmiot poddany nadzorowi, który ma na celu odsuwanie zagrożenia dla dóbr prawnie chronionych, ale również rozstrzygnięcie, czy podjęcie zamierzonego działania jest prawnie dopuszczalne<sup>8</sup>, oraz jako nadzór weryfikacyjny, obejmujący bieżącą działalność podmiotu nadzorowanego i mający na celu również usuwanie skutków naruszeń tych dóbr.

Pojęcie procesu budowlanego będzie rozumiane zgodnie z zakresem przedmiotowym prawa budowlanego w znaczeniu węższym, jako stosunki prawne powstające

3 Zob. art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1, ze zm.).

4 Zob. opinia Komisji Europejskiej z 7.03.2019 r. (naruszenie nr 2016/2046) w sprawie uchybienia zobowiązaniom określonym w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy EIA.

5 M. Kruś, *Prewencyjna kontrola prywatnych przedsięwzięć budowlanych* (w:) M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 68–69.

6 Zob. P. Korzeniowski (w:) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 71–73.

7 Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 43–46; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011, s. 22–24.

8 Zob. A. Chelmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym* (w:) A. Borkowski [i in.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 524.

na tle projektowania obiektów budowlanych, wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych, czy też jako ciąg działań techniczno-budowlanych składających się na wybudowanie, eksploatację i rozbiórkę obiektu budowlanego<sup>9</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, dalsze rozważania poświęcono ochronie środowiska w procesie budowlanym na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych. Ze względu na istotny udział w ochronie dóbr policyjnych, obok zadań i kompetencji wykonywanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w zakresie nadzoru prewencyjnego nad procesem budowlanym uwzględniono również obowiązki projektanta wynikające z przepisów prawa budowlanego<sup>10</sup>.

### **III. OCHRONA ŚRODOWISKA NA ETAPIE PROJEKTOWANIA OBIEKTU BUDOWLANEGO**

Projektowanie stanowi wstępny etap procesu budowlanego, w ramach którego opracowywana jest dokumentacja projektowa będąca istotną przesłanką uzyskania pozwolenia na budowę – projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany. Projektowanie oraz sprawdzanie projektów są samodzielnymi funkcjami technicznymi w budownictwie, które wykonywać mogą jedynie osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania. Do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, co stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane<sup>11</sup> obejmuje również spełnienie podstawowych wymagań dotyczących ochrony przed hałasem, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, które zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiającym zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającym dyrektywę Rady 89/106/EWG<sup>12</sup>. Przy uwzględnieniu, że ten akt prawny stosuje się bezpośrednio, oznacza to, że projektant powinien uwzględnić dość szczegółowe wymagania mające na celu ochronę środowiska. Przykładowo obiekty budowlane powinny być zaprojektowane w taki sposób, żeby nie stanowiły zagrożenia dla środowiska przez emisję substancji niebezpiecznych, utrzymywały ilość energii wymaganej do użytkowania na niskim poziomie, a po rozbiórce możliwe było ponowne wykorzystanie lub recykling użytych wyrobów budowlanych.

---

9 Zob. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995, s. 28.

10 Zob. D. Sypniewski, *Nadzór...*, s. 196–198.

11 Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm., dalej: pr. bud.

12 Dz.Urz. UE L 88, s. 5, ze zm.

Sporządzając projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany, projektant musi zapewnić zgodność dokumentacji projektowej z przepisami techniczno-budowlanymi<sup>13</sup>. Przepisy te zawierają szereg rozwiązań, które mają na celu ochronę środowiska. Jako przykład można wskazać wymagania dotyczące lokalizacji zbiorników na nieczystości (§ 34–38 r.w.t.), ochrony czystości powietrza (§ 310–312 r.w.t.), izolacji akustycznej (§ 326 r.w.t.) czy też izolacji cieplnej i maksymalnego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną (§ 328 r.w.t.). Projektant ma również obowiązek uwzględnić obligatoryjne elementy tych projektów, takie jak informacje o charakterze, cechach istniejących i przewidywanych zagrożeń dla środowiska, parametry techniczne obiektu budowlanego charakteryzujące wpływ obiektu budowlanego na środowisko czy też analizę środowiskowych możliwości realizacji wysoce wydajnych systemów alternatywnych zaopatrzenia w energię i ciepło<sup>14</sup>.

Należy również zauważyć, że na etapie projektowania dopuszczone są odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Wprawdzie wniosek w sprawie upoważnienia do udzielenia zgody na odstępstwo właściwego ministra składa organ administracji architektoniczno-budowlanej, to jednak w praktyce treść wniosku, w tym zwłaszcza określenie wpływu odstępstwa na środowisko oraz propozycje, są przygotowywane przez projektanta działającego na zlecenie inwestora. Dodatkowo art. 9 pr. bud., w brzmieniu obowiązującym od 19.09.2020 r., wprost wskazuje, że odstępstwo, po spełnieniu określonych warunków zamiennych, nie może powodować pogorszenia stanu środowiska<sup>15</sup>.

#### **IV. OCHRONA ŚRODOWISKA W POSTĘPOWANIU PRZED ROZPOCZĘCIEM BUDOWY**

##### **IV.I. SZCZEGÓLNE ZASADY REGLAMENTACJI ROBÓT BUDOWLANYCH W PRZYPADKU PRZEDSIĘWZIĘĆ WYMAGAJĄCYCH OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO**

Podstawową formą reglamentacji robót budowlanych jest pozwolenie na budowę, czyli decyzja administracyjna pozwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.

13 Pojęcie przepisów techniczno-budowlanych w zakresie projektowania obejmuje wszystkie rozporządzenia wydane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 pr. bud., jednak na potrzeby artykułu rozważania zostały ograniczone do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.), dalej: r.w.t.

14 Zob. § 14 pkt 5 lit. d, § 20 pkt 9 i 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.).

15 Przed 19.09.2020 r. art. 9 pr. bud. wskazywał, że odstępstwo nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska, co w doktrynie było uznawane za przesłankę względną – dającą organowi prawo do dokonania oceny, czy zakres takiego pogorszenia wyklucza wyrażenie zgody na odstępstwo. Zob. *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2020, art. 9.

Pozwolenie na budowę stanowi istotną gwarancję ochrony interesu publicznego oraz osób trzecich oraz zapewnia bezpieczeństwo i komfort całym wspólnotom sąsiedzkim<sup>16</sup>. W obowiązującym stanie prawnym z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę wyłączono jednak liczne kategorie obiektów budowlanych oraz robót budowlanych, dla których przewidziano uproszczoną procedurę zgłoszenia albo całkowite zwolnienie z reglamentacji. Zwolnienie to zostało jednak wyłączone w przypadku przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000<sup>17</sup>. W praktyce oznacza to, że nawet jeżeli roboty budowlane charakteryzują się niewielkim stopniem skomplikowania lub ograniczonym obszarem oddziaływania, to ich rozpoczęcie będzie wymagało uzyskania pozwolenia na budowę, a więc również spełnienia wszystkich wymagań określonych w art. 33 ust. 2 pr. bud., w tym w szczególności opracowania projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, oraz uzyskania opinii i uzgodnień wynikających z przepisów szczególnych. Przewidywany wpływ na środowisko może być również – stosownie do art. 19 ust. 1 pr. bud. – odrębną przesłanką nałożenia na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

#### **IV.II. MODYFIKACJA ZAKRESU PODMIOTOWEGO STRON POSTĘPOWANIA W SPRAWIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ**

Prawo budowlane wprowadza istotną modyfikację ogólnej zasady procedury administracyjnej wyrażonej w art. 28 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>18</sup>, zgodnie z którą stroną postępowania administracyjnego jest każdy podmiot posiadający interes prawny<sup>19</sup>. Ustawodawca zdecydował się jednak na zawężenie kręgu podmiotów, których interes prawny powinien być uwzględniany przez organ wydający pozwolenie na budowę. W konsekwencji, stosownie do art. 28 ust. 2 pr. bud., stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego. Dodatkowo

16 Zob. wyroki TK z 20.04.2011 r. (Kp 7/09), OTK-A 2011/3, poz. 26, oraz z 20.12.2007 r. (P 37/06), OTK-A 2007/11, poz. 160.

17 Warto zaznaczyć, że wyłączenie nie dotyczy trzech kategorii obiektów budowlanych sytuowanych na obszarze Natura 2000, tj.: 1) parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>, służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa; 2) gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>, przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, oraz stawów i zbiorników wodnych o powierzchni nieprzekraczającej 500 m<sup>2</sup> i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa; 3) stanowisk postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk włącznie, a także budowy i przebudowy przenośnych wolnostojących masztów antenowych w przypadku, gdy inwestorem jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub inny podmiot uprawniony.

18 Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

19 D. Sypniewski (w.): *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, art. 28, s. 240.

w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę nie stosuje się art. 31 k.p.a., co oznacza, że organizacje społeczne co do zasady nie mają uprawnienia do uczestnictwa w tym postępowaniu na prawach strony.

Od tej zasady ustawodawca wprowadził jednak dwa wyjątki:

1. postępowania w sprawie pozwolenia na budowę poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 28 ust. 3a pr. bud.);
2. postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wymagające udziału społeczeństwa, w których mogą brać udział organizacje społeczne (art. 28 ust. 4 pr. bud.).

W pierwszym przypadku zastosowanie mają art. 86g i 86h ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>20</sup>, co oznacza przyznanie szczególnych uprawnień w postępowaniu organizacji ekologicznej powołującej się na swoje cele statutowe, jeżeli prowadzi ona działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę<sup>21</sup>. Organizacja taka uczestniczy w postępowaniu odwoławczym na prawach strony.

Drugi przypadek odnosi się do szczególnych sytuacji, kiedy ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest przeprowadzona dwukrotnie – po raz pierwszy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie w ramach wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego<sup>22</sup>. Konieczność przeprowadzenia ponownej oceny może wynikać ze ściśle określonych przesłanek<sup>23</sup>:

1. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś.),
2. wniosku podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 88 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.), a także
3. jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 88 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś.).

20 Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: u.u.i.ś.

21 W literaturze wskazuje się, że organizacja ekologiczna to organizacja społeczna spełniająca trzy warunki: 1) jest wyodrębniona organizacyjnie, 2) funkcjonuje na podstawie przepisów prawa i w granicach przez nie określonych oraz 3) prowadzi działalność w zakresie ochrony środowiska, co w sposób niebudzący wątpliwości wynika z aktu założycielskiego lub statutu tej organizacji. Zob. K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2023, art. 44.

22 K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku...*, art. 61.

23 Wyrok WSA w Olsztynie z 11.02.2020 r. (II SA/OI 984/19), LEX nr 2924632.

#### IV.III. ODRĘBNOŚCI PROCEDURALNE

W przypadku postępowań w sprawie pozwolenia na budowę poprzedzonych wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ustawodawca przyznał szczególne uprawnienia organizacjom ekologicznym oraz stronom postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W zakresie postępowania administracyjnego podmioty te, nawet jeżeli nie brały udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji, mogą wnieść odwołanie od pozwolenia na budowę w zakresie, w jakim organ administracji architektoniczno-budowlanej jest związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od podania przez organy do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji. Analogiczne uprawnienia podmioty te mają w postępowaniu sądownoadministracyjnym, przy czym termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego wynosi 30 dni. Zarówno odwołanie, jak i skarga muszą zawierać:

1. wskazanie, w jakim zakresie zezwolenie na inwestycję jest niezgodne z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub nie uwzględnia jej postanowień;
2. uzasadnienie, a w przypadku skargi wnoszonej przez stronę postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – informacje lub dokumenty potwierdzające prawa rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia.

Uzupełnieniem tych regulacji jest przyznanie organowi rozpatrującemu odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uprawnienia do wstrzymania natychmiastowego wykonania tej decyzji,

Duży wpływ na przebieg procesu budowlanego ma również wprowadzenie art. 86f u.u.i.s., wskazującego na możliwość zastosowania do decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych art. 61 § 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>24</sup>, a także doprecyzowanie, że przez trudne do odwrócenia skutki należy rozumieć „następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko”. Należy przy tym podkreślić, że według Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis ten powinien być również stosowany w przypadku decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko<sup>25</sup>. Równocześnie ustawodawca nałożył na organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek zawieszenia postępowania w całości albo w części w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W praktyce wstrzymanie wykonania, a w konsekwencji również zawieszenie postępowania w sprawie pozwolenia

24 Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

25 Wyrok NSA z 25.04.2023 r. (III OZ 201/23), LEX nr 3553757.

na budowę, będzie trwałe, gdyż postanowienie utraci moc dopiero z dniem wydania przez Naczelną Sąd Administracyjny orzeczenia uwzględniającego skargę lub uprawomocnienia się orzeczenia oddalającego ją<sup>26</sup>.

#### IV.IV. WZORZEC KONTROLI

Wzorzec kontroli projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej został określony w art. 35 ust. 1 pr. bud. Z perspektywy ochrony środowiska kluczowe znaczenie ma badanie zgodności tych projektów z wymaganiami ochrony środowiska. Ustawodawca wskazuje, że „wymagania ochrony środowiska” są w szczególności określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednak redakcja powyższego przepisu wskazuje, że zakres tego pojęcia jest jednak szerszy. W węższym rozumieniu wymagania ochrony środowiska należy rozumieć jako: wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko, zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji oraz uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska<sup>27</sup>, a w szerszym – jako liczne ustawy zawierające regulacje z zakresu ochrony środowiska wraz z aktami wykonawczymi. Na problem ten zwracają uwagę sądy administracyjne, wskazując, że wprowadzie rozszerzająca interpretacja uprawnień organu w zakresie kontroli projektu budowlanego dokonywanej na podstawie art. 35 ust. 1 pr. bud. oznaczałaby w istocie przywrócenie uchylonej w 2003 r.<sup>28</sup> zasady oceny materialnych rozwiązań projektu budowlanego przez organ, to jednak nie dotyczy to przepisów określających wymogi ochrony środowiska<sup>29</sup>.

#### V. PODSUMOWANIE

Analiza rozwiązań prawnych na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wyraźnie wskazuje, że ustawodawca wprowadził kilka mechanizmów służących wzmocnieniu ochrony środowiska. Takie działanie jest w pełni zgodne z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska, a także uzasadnione względami ekonomicznymi, gdyż działania prewencyjne kreują znacznie mniejsze koszty.

Rozwiązania te można odnaleźć w prawie materialnym, czego przykładem jest szerszy zakres reglamentacji robót budowlanych w przypadku przedsięwzięć

26 Zob. A. Ogonowska, *Większe uprawnienia dla stron postępowania i organizacji ekologicznych w procesie inwestycyjnym*, LEX 2021, pkt 3.

27 Zob. art. 76 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).

28 Zob. art. 1 pkt 28 lit. b ustawy z 27.03.2003 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 718).

29 Por. wyrok WSA w Gliwicach z 13.05.2022 r. (II SA/Gl 401/22), LEX nr 3363097; wyrok WSA w Białymstoku z 22.07.2021 r. (II SA/Bk 513/21), LEX nr 3214078.



wymagających oceny oddziaływania na środowisko, objęcia ochrony środowiska zakresem obowiązków projektanta czy też uwzględnienia kwestii związanych ze środowiskiem w przepisach techniczno-budowlanych. Obok tego wprowadzono również rozwiązania proceduralne, gdzie przede wszystkim należy wskazać na poszerzenie zakresu podmiotowego strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, a także przyznanie szczególnych uprawnień organizacjom ekologicznym oraz stronom postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W mojej ocenie rozwiązania te dobrze uzupełniają ocenę oddziaływania na środowisko i na tym etapie są wystarczające. Część z nich w praktyce może prowadzić do wydłużenia procesu inwestycyjno-budowlanego i może mieć istotny wpływ na warunki ekonomiczne realizacji tych inwestycji.

To wszystko odbywa się w ramach nadzoru prewencyjnego sprawowanego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, które przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdzają zgodność dokumentacji projektowej z wymaganiami ochrony środowiska.

***r.pr. dr Dominik Sypniewski***

*Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej oraz radca prawny – partner w Kancelarii GGL.*

*Doctor of Laws, assistant professor at the Faculty of Administration and Social Sciences at the Warsaw University of Technology, attorney at law – Partner at Kancelaria GGL law firm.*

*ORCID: 0000-0002-6080-9288.*

## ABSTRACT

**Keywords:** *environment, building permit, ex-ante supervision*

## Environmental protection in ex ante supervision of the construction process

The environment is a protected value at all phases of the construction process. Bearing in mind the principles of prevention and precaution, the stage prior to the start of construction work is crucial. This paper presents environmental protection considerations at the stage of designing a civil structure, as well as specific solutions introduced as part of the administrative proceedings relating to the issue of a building permit. The scope of analysis includes various solutions introduced in case of projects that require an environmental impact assessment: special rules for restricting construction freedom, modification of the subject-related scope of the parties to the construction permit proceedings and distinct procedural features of such proceedings, as well as environmental protection requirements as a benchmark for the review of design documentation by building administration authorities.

### Bibliografia

**Błażewski Marcin**, *Ochrona wartości w procesie budowlanym (w:) Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015

**Chełmoński Adam**, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym (w:) A. Borkowski [i in.]*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003

**Gruszecki Krzysztof**, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX 2023

**Jędrzejewski Stanisław**, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995

**Kruś Maciej**, *Prewencyjna kontrola prywatnych przedsięwzięć budowlanych (w:) M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk*, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019

**Ogonowska Adrianna**, *Większe uprawnienia dla stron postępowania i organizacji ekologicznych w procesie inwestycyjnym*, LEX 2021

*Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2020

*Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022

*Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021

**Sypniewski Dominik**, *Nadzór nad procesem budowlanym*, Warszawa 2011

**Szewczyk Marek**, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996