

KRZYSZTOF KASPRZAK

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Turystyki Wiejskiej
e-mail: kasprzakjk@poczta.onet.pl

UPRASZCZANIE PROCESU BUDOWLANEGO A OCHRONA ZASOBÓW PRZYRODNICZYCH

Proces budowlany charakteryzuje się zbyt wieloma rozbudowanymi procedurami i jest bardzo czasochłonny. Dostosowany do warunków gospodarczych winien, łącznie z planowaniem przestrzennym, zabezpieczać także ważne interesy publiczne jakimi są m.in. ład przestrzenny, ochrona dóbr kultury, środowiska i zasobów przyrody. Dlatego podstawowa znajomość procedury inwestycyjnej i związanych z nią przepisów prawnych ma bezpośrednie znaczenie nie tylko dla inwestorów, ale także dla wszystkich zajmujących się różnymi aspektami ochrony środowiska i zasobów przyrody nieożywionej i ożywionej. Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę określone w prawie budowlanym dla wielu inwestycji nie zwalnia inwestorów od obowiązku stosowania przy ich wykonywaniu innych przepisów prawa budowlanego, a szczególnie przepisów techniczno-budowlanych, norm, przepisów bhp, a także przepisów: p.poż., sanitarnych, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury. Mimo uproszczeń w procedurach administracyjnych nadal zapewniona jest pełna kontrola oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz obiekty dziedzictwa narodowego.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, proces inwestycyjny, obszary Natura 2000, planowanie miejscowe, ochrona dziedzictwa kulturowego

I. WSTĘP

Budownictwo ma podstawowe znaczenie nie tylko dla gospodarki i jej rozwoju, ale jest także jedną z głównych działalności człowieka mających wpływ na zmiany zachodzące w przestrzeni oraz w środowisku przyrodniczym. Ramy prawne inwestowania nie są w naszym kraju przejrzyste i od lat powszechnie oceniane są przez przedsiębiorców, jednostki samorządu terytorialnego oraz branżowe stowarzyszenia i organizacje zawodowe jako czynnik utrudniający prowadzenie działalności gospodarczej lub inwestycji publicznych. Charakteryzuje się on zbyt wieloma rozbudowanymi procedurami i jest bardzo czasochłonny. Dostosowany do warunków gospodarczych proces budowlany musi - łącznie z planowaniem przestrzennym - zabezpieczać także ważne interesy publiczne jakimi są m.in. ład przestrzenny, ochrona dóbr kultury, środowiska i zasobów przyrody. Dlatego podstawowa znajomość procedury inwestycyjnej i związanych z nią przepisów prawnych ma bezpośrednie znaczenie nie tylko dla inwestorów, ale także dla wszystkich zajmujących się różnymi aspektami ochrony środowiska i zasobów przyrody nieożywionej i ożywionej.

II. PROCES INWESTYCYJNY

Procesem inwestycyjnym - umożliwiającym zrealizowanie określonej inwestycji - nazywamy współdziałające ze sobą w prowadzonej realizacji następujące rodzaje czynności:

- administracyjno-prawne (decyzje, pozwolenia, zgody, sprzeciwy, postanowienia, zawiadomienia, zaświadczenia, uzgodnienia),
- cywilno-prawne (różnego rodzaju umowy zawierane przez inwestora z jednostkami wykonawczymi i przez jednostki wykonawcze pomiędzy sobą),
- faktyczne (czynności konsultacyjne, finansowe, prace geologiczne i geodezyjno-kartograficzne, prace projektowe, roboty budowlane, dostawy wyposażenia).

Częścią procesu inwestycyjnego - regulowaną przez przepisy prawa, głównie przez *ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [(13)] oraz przez *Prawo budowlane* [(11)] - jest proces budowlany.

III. POZWOLENIE NA BUDOWĘ

Podstawowym dokumentem związanym z procesem budowlanym jest pozwolenie na budowę. Wydawane jest na wniosek inwestora na podstawie art. 28 *Prawa budowlanego* [(11)]. Może dotyczyć zarówno zezwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie budowy, jak też rozpoczęcie innych robót niż budowa obiektu budowlanego, np. w określonych przypadkach robót rozbiórkowych (art. 31 ust. 3) [(11)]. Do wniosku o pozwolenie na budowę inwestor winien dołączyć (art. 33 ust. 2) m.in. projekt budowlany o zakresie i treści (art. 34 ust. 3) dostosowanych do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych (art. 34 ust. 2), oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [(13)].

Zgodnie z art. 104 *Kodeksu postępowania administracyjnego* [(10)] pozwolenie na budowę jest rodzajem decyzji administracyjnej i winno odpowiadać wymogom art. 107 tego *Kodeksu*. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest jednocześnie decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 34 ust. 4 *Prawa budowlanego*), zgodnie z którym ma być realizowana określona budowa [(11)]. Projekt budowlany, będący załącznikiem do wniosku o pozwolenie na budowę, zatwierdzany jest jedynie w decyzji o pozwoleniu na budowę. O celowości i efektywności inwestycji, jej kształcie przestrzennym i oddziaływaniu na środowisko decyduje głównie rozwiązanie projektowe. Decyzja o pozwoleniu na budowę ma w takim przypadku znaczenie wtórne, ponieważ poza treścią projektu, można w niej umieścić jedynie szczególne warunki realizacji budowy.

IV. MAŁA NOWELIZACJA PRAWA BUDOWLANEGO

Nowelizacją nazywamy częściową zmianę obowiązujących ustaw, przepisów, zarządzeń lub wprowadzanie nowel. Może ona polegać na uchylaniu lub dodawaniu pojedynczych przepisów, bez zmian dokonywanych w ich obrębie, oraz na zmianach dokonywanych w poszczególnych przepisach konkretnego aktu prawnego. Szeroka nowelizacja związana jest ze zmianą przepisów ustawy odrębną ustawą nowelizującą. W 2015 r. weszły w życie nowe przepisy¹ [(16)] związane z zmianą *Prawa budowlanego*

¹ Tzw. "małą nowelizację *Prawa budowlanego*" Prezydent RP podpisał 16 marca 2015 r.; została ona opublikowana 27 marca 2015 r. i weszła w życie 28 czerwca 2015 r. (z wyjątkiem art. 1 pkt 34, który wchodzi w życie 1 stycznia 2016 r.)

[(11)], które wprowadziły szereg zmian w dotychczasowym systemie prawnym. Ich głównym celem jest uproszczenie i przyspieszenie procesu budowlanego dla większości inwestycji budowlanych. Ustawodawca prognozuje, że dzięki tej nowelizacji Prawa budowlanego średni okres trwania postępowań administracyjnych dla niektórych obiektów (np. hala magazynowa) ulegnie skróceniu ze 189 do 105 dni, a liczba wymaganych procedur zmniejszy się z 18 do 13; w przypadku mieszkalnego budynku jednorodzinnego okres trwania procedury zmniejszy się z 87 do 54 dni a liczba procedur z 10 do 6². Spowoduje to nie tylko duże oszczędności czasowe, ale także finansowe (np. mniejszy wymagany zakres dokumentacji) i wyraźnie ograniczy skalę obciążeń proceduralnych.

Najważniejsza zmiana przepisów polega na zniesieniu wymogu uzyskiwania pozwolenia na budowę m.in. wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których *"... obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane"* (art. 29 ust. 1 pkt 1a), a także przebudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych *"... o ile nie prowadzi do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków"* (art. 29 ust. 2 pkt 1b) [(11)]. Wymóg zniesienia pozwolenia na budowę dotyczy m.in. także (art. 29 ust. 1) [(11)]:

- wolno stojących budynków rekreacji indywidualnej, rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku o powierzchni zabudowy do 35 m² (liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jednego na każde 500 m² powierzchni działki) (pkt 2a);
- wiat o powierzchni zabudowy do 50 m² sytuowanych na działce, na której znajduje się budynek mieszkalny lub przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe (łącznie liczba tych wiat na działce nie może przekraczać dwóch na każde 1000 m² powierzchni działki) (pkt 2c);
- przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 7,50 m³ na dobę (pkt 3);
- zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m³ (pkt 3a);
- przydomowych basenów i oczek wodnych o powierzchni do 50 m² (pkt 15);
- sieci: elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych (pkt 19a).

W przypadku wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane oraz wolnostojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej, wymagane jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 2a *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [(13)]). Wynika to z ze zmian w przepisach dotyczących planowania przestrzennego także wprowadzonych ustawą nowelizującą [(16)].

Nowelizacja w miejsce uzyskania pozwolenia na budowę wprowadziła instytucję zgłoszenia, w ramach której inwestor poinformuje jedynie organy administracji o planowanym zamierzeniu budowlanym (art. 30 ust. 1) [(11)]. W takim wypadku organy administracji będą miały możliwość zgłoszenia swojego sprzeciwu w ciągu 30 dni od dokonania zgłoszenia - brak takiego sprzeciwu w określonym terminie będzie równoznaczny z udzieleniem "milczącej zgody". Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga m.in. budowa obiektów sytuowanych na obszarze Natura 2000 (art. 30 ust. 1 pkt 1b [(11)]):

² Zob.: Uzasadnienie do rządowego projektu *ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw* - druk sejmowy nr 2710 z 26.08.2014 r.

- parterowych budynków o powierzchni zabudowy do 35 m², służących jako zaplecze do bieżącego utrzymania linii kolejowych, położonych na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa (pkt 6);
- miejsc postojowych dla samochodów osobowych do 10 stanowisk łącznie (pkt 10);
- gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa (pkt 13).

Na nowelizacji skorzystają również inwestorzy planujący budowę budynków innych, niż jednorodzinne. W przypadku, w którym będą oni jedyną stroną postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, rozpoczęcie prac budowlanych będzie możliwe już na podstawie nieostatecznej decyzji - bez potrzeby oczekiwania na jej uprawomocnienie się. Oznacza to skrócenie procesu inwestycyjnego o co najmniej 14 dni. Skróceniu ulegnie również procedura oddawania do użytkowania wybudowanych obiektów. Można bowiem wcześniej przystąpić do użytkowania obiektów w przypadkach, w których wymagane jest jedynie zgłoszenie. Nowelizacja przewiduje termin 14 dni na wyrażenie sprzeciwu przez organ nadzoru budowlanego, dotychczas wynosił on 21 dni. Dodatkowo zmianie uległ katalog obiektów oddawanych do użytkowania na podstawie zgłoszenia. Nowe przepisy rozszerzają go m. in. o obiekty magazynowe (np. hale magazynowe, hangary), parkingi, place postojowe. W przypadku ocieplenia domu jednorodzinnego nie trzeba nawet zgłaszać tej inwestycji. Takim obowiązkiem objęte jest docieplenie budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 25 m (art. 30 ust. 1 pkt 2c); dla budynków wyższych niż 25 m wymagane jest pozwolenie na budowę). Podkreślić jednak należy, że właściwy organ administracyjny wnosi sprzeciw m.in. w sytuacji jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub inne akty prawa miejscowego czy przepisy (art. 30 ust. 6 pkt 2)

Kolejną istotną zmianą jest ograniczenie elementów składających się na projekt budowlany, podlegający zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę. Powinien on spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych (art. 34 ust. 1, 2, 3) [(11)].

Pozwolenia na budowę wymagają natomiast przedsięwzięcia, dla których niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment*) (OOS), oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 29 ust. 3 [(11)]), 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 [15]³. Pozwolenia na budowę wymagają także roboty budowlane wykonywane przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 29 ust. 4 [(11)]), a także rozbiórka budynków (o wysokości poniżej 8 m jeżeli ich odległość od granicy

³ Zob.: Dział V. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 (art. 59-103) - Rozdział 1: Przedsięwzięcia wymagające oceny (art. 59-65), Rozdział 2: Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 66-70), Rozdział 3: Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71-70), Rozdział 4: Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 88-95), Rozdział 5: Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000

działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości), budowli, obiektów budowlanych i urządzeń wpisanych do rejestru zabytków i objętych ochroną konserwatorską (art. 31 ust. 1 [(11)]).

V. INWESTOWANIE NA OBSZARACH NATURA 2000

Zgodnie z *ustawą o ochronie przyrody* [(14)], dla obszarów Natura 2000 nie ustanawia się listy konkretnych zakazów, jak ma to miejsce w przypadku innych form ochrony przyrody, np. parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu. Jedynym obostrzeniem jest zabronienie podejmowania działań mogących negatywnie oddziaływać na ochronę obszaru Natura 2000. Rozumie się przez to zakaz podejmowania wszystkich działań, które mogą wpłynąć na pogorszenie stanu chronionych siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, na chronione na tym obszarze gatunki czy też integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi terenami. Głównie dotyczy to zamierzeń budowlanych, które w sposób trwały wpływają na zasoby przyrody. Istnieją jednak pewne dość istotne wyjątki. W sytuacji kiedy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (np. ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskanie korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska) i nie ma rozwiązań alternatywnych, właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska (a na obszarach morskich - dyrektor urzędu morskiego) ma prawo zezwolić na realizację działań, które mogą znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Musi jednak przy tym zapewnić kompensację przyrodniczą.

Obszary Natura 2000 nie są więc całkowicie zamknięte dla wszystkich inwestycji. W przypadku planowanych przedsięwzięć, które mogą w znaczący sposób pogorszyć stan obszaru Natura 2000 konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 lub pełnej oceny oddziaływania na środowisko (w tym drugim przypadku uzyskuje się decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach) [Kawicki i in. 2007], zgodnie z przepisami *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* [(15)]⁴.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na obszarze Natura 2000 może wiązać się z potrzebą sporządzenia raportu oddziaływania środowisko, którego celem jest dokonanie analizy, m. in. czy podejmowane działania nie spowodują znaczącego pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób nie wpłyną negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Organ właściwy w drodze postanowienia nakłada obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub wskazuje brak potrzeby jego wykonania. Jeżeli inwestycja jest dobrze zaprojektowana to jej wpływ na środowisko obszaru Natura 2000 będzie jednak nieznaczny i niezagrażający celom ochronnym danego obszaru. W przypadku budowy domu jednorodzinnego na obszarze Natura 2000 obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na ten obszar może zostać nałożony przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w postępowaniu w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Lokalizacja większych obszarów zabudowy mieszkaniowej może wymagać przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko (w tym obszary objęte ochroną) oraz uzyskania

⁴ Zob.: Dział IV. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (art. 46-58) - Rozdział 1: Dokumenty wymagające przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46-50), Rozdział 2: Prognoza oddziaływania na środowisko (art. 51-53), Rozdział 3: Opiniowanie, udział społeczeństwa i przyjęcie dokumentu (art. 54-58)

decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ocenie oddziaływania na przyrodę obszaru Natura 2000 powinien podlegać każdy projekt dokumentu strategicznego oraz każde planowane przedsięwzięcie i działanie, jeśli może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Ocena taka powinna być przeprowadzona wtedy, kiedy nie da się racjonalnie i merytorycznie wykluczyć ryzyka znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 (zasada przezorności). Dlatego tak duże jest znaczenie etapu kwalifikacji planu lub przedsięwzięcia pod kątem ryzyka wystąpienia takiego oddziaływania. Ocena taka może być o tyle trudna, że oddziaływanie może mieć charakter wtórny, długoterminowy i skumulowany.

Rozstrzygnięcie, czy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, jest bardzo istotne ze względu na możliwość występowania skutków długoterminowych o charakterze wtórnym, wynikających z istnienia przedsięwzięcia, np. infrastruktury technicznej. Przyjęcie takiej perspektywy czasowej ukazuje, że przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 jest potrzebne, ponieważ w wyniku realizacji przedsięwzięcia mogą wystąpić znaczące oddziaływania na zasoby przyrody. Problemатyczne mogą być nawet mniejsze inwestycje, które same w sobie nie stanowiłyby istotnego zagrożenia dla przyrody. Kiedy jednak tych małych inwestycji jest kilkadziesiąt, to wtedy mamy już do czynienia z poważniejszym zagrożeniem środowiskowym, które powinno być poddane ocenie oddziaływania właśnie z powodu skumulowanego wpływu na środowisko.

Odstąpienie od oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 wymaga uzasadnienia merytorycznego. W stosownym postanowieniu organu administracji powinno się znaleźć solidne uzasadnienie, odnoszące się do kryteriów wynikających z wielkości i charakterystyki przedsięwzięcia oraz jego przewidywanych oddziaływań na środowisko. Niewłaściwą praktyką jest natomiast nadmierna ostrożność (asekuranctwo) w przeprowadzeniu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (czy też w ogóle procedury OOS) dla małych przedsięwzięć, co bardzo często jest praktykowane przez organy administracji. Niektóre urzędy w ten sposób skutecznie zniechęciły mieszkańców do idei ochrony obszarów Natura 2000. W przypadku terenu, na którym będzie występować objętego kilkadziesiąt drobnych inwestycji lepszym rozwiązaniem jest przeprowadzenie jednej oceny strategicznej. Można wyeliminować ryzyko istotnego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 poprzez postawienie odpowiednich warunków w decyzji administracyjnej (np. w pozwoleniu na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy). Nie zawsze musi temu towarzyszyć pełna procedura OOS.

VI. PLANOWANIE MIEJSCOWE

Transformacja stosunków społeczno-gospodarczych po 1990 r. wymagała uwzględnienia nowych zasad rozwoju gospodarki, które miały w tym okresie znaczenie priorytetowe. Precyzowała to m.in. wprowadzona w tym okresie nowa *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 r. [(12)]. Wprowadzenie nowego pojęcia "zagospodarowanie przestrzenne" w miejsce dotychczasowego "planowania przestrzennego" wysunęło wyraźnie na pierwszy plan nadrzędność funkcji gospodarowania przestrzenią nad funkcją planowania przestrzennego, które powinno jedynie ułatwiać i racjonalizować działania gospodarki [Korzeniowski 2001]. Chociaż podejście takie miało praktyczne uzasadnienie, to jednak *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 r. [(12)] podważyła możliwość skutecznego oddziaływania planów przestrzennych na

racjonalną gospodarkę przestrzenną przez zniesienie dotychczasowej obligatoryjności opracowania i posiadania aktualnych planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego całych miast i innych jednostek osadniczych. Ograniczenie w ustawie obowiązku opracowania planów miejscowych tylko do takich fragmentów gminy (miasta), które są przewidziane do bieżącego zainwestowania, zdevaluowało w ogóle sens planowania przestrzennego, które powinno przedstawiać współzależności głównych funkcji jednostki osadniczej (miasta) z infrastrukturą techniczną i społeczną, z zachowaniem korzystnych warunków współistnienia środowiska biotycznego i abiotycznego [Korzeniowski 2001]. Wszystkie te składniki planu miejscowego wymagają koordynacji w czasie i przestrzeni nie tylko w pełnych granicach administracyjnych jednostek osadniczych, ale również uwzględnienia ich związków funkcjonalnych z obszarami otaczającymi oraz z ponad lokalnymi układami komunikacji i infrastruktury technicznej. W szczególności dotyczy to lokalizacji zewnętrznych źródeł zaopatrzenia w energię i wodę, tras ich przesyłu oraz sposobu utylizacji ścieków i odpadów (komunalnych i przemysłowych). Brak takich aktualnych miejscowych planów przestrzennych uniemożliwia dzisiaj często prawidłową lokalizację inwestycji na obszarach miast i gmin oraz stwarza trudne do pokonania progi w procesie przygotowania inwestycji i ich realizacji.

Obecne pokrycie planistyczne na poziomie poniżej 30% w skali kraju jest wciąż niewystarczające. Ocenia się, że nie ma podstaw, aby sądzić, że w najbliższych latach znacząca część kraju zostanie pod tym względem uregulowana, m.in. ze względu na wysokie koszty. W wielu miejscach głównym czynnikiem uchwalania planów może nie być chęć uporządkowania sytuacji planistycznej, ale powszechna praktyka uchwalania planów miejscowych głównie na potrzeby zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wynikająca z dużej presji inwestycyjnej oraz starań o nowych inwestorów [Śleszyński 2012]. W procesie planowania przestrzennego gminy o najwyższych walorach przyrodniczych nie są obecnie ani marginalizowane, ani preferowane. W gminach o dużym udziale powierzchni chronionej (np. na podstawie przepisów *ustawy o ochronie przyrody* [(14)]) nastąpiło jednak wydłużenie okresu tworzenia planów; jednym z powodów takiego opóźnienia jest konieczność dodatkowych uzgodnień z organami odpowiedzialnymi za ochronę przyrody, a w wielu wypadkach także konieczność wykonywania przewidzianej prawem prognozy oddziaływania na środowisko [Solon 2010, 2012]. Na wielu obszarach turystycznych poważnym problemem jest wydana duża liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sytuacja taka ma miejsce nawet tam, gdzie prace planistyczne są znacznie zaawansowane. Gminy o funkcjach turystycznych charakteryzują się jednak mniejszą liczbą i powierzchnią pokrycia planami w porównaniu do średniej krajowej [Więckowski 2012].

W miejscowym planowaniu przestrzennym problemy stwarzać mogą, niezależnie od ochrony środowiska oraz zasobów przyrody, także zasady ochrony dóbr kultury i sztuki. Podstawowym aktem, który określa politykę przestrzenną gminy jest studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania (art. 9 ust. 1), w którym powinny być uwidoczniony stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 1) [(13)]. Również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w ślad za studium, powinien zawierać unormowania dotyczące ochrony poszczególnych dóbr występujących na obszarze gminy. Kompetencję dla rady gminy do określenia w planie miejscowym zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wprowadza art. 15 ust. 2 pkt 4 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [(13)]. Rozwinięciem tego przepisu są postanowienia zawarte w treści § 4 pkt 4 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu*

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [(9)], zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów [Welc-Jędrzejewska i in. 2011].

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 w planie miejscowym obowiązkowo określa się nie tylko zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ale także dóbr kultury współczesnej. Przez dobra kultury współczesnej można rozumieć też ochronę widoku, w takim znaczeniu, jaki wynika z definicji ustawowej dóbr kultury współczesnej (art. 2 pkt 10), a więc rozumianego jako *"uznany dorobek współcześnie żyjących pokoleń"*, które charakteryzuje wysoka wartość artystyczna lub historyczna [Plucińska-Filipowicz i Wierzbowski 2014]. Problem, czy na określonym obszarze występują dobra kultury współczesnej, w tym tereny widokowe, stanowiące dorobek współcześnie żyjącego pokolenia i wartość tego, aby je zachować dla przyszłych pokoleń, winien być rozważony na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Pozwoli to na jego ujęcie w ramach polityki przestrzennej gminy w takim zakresie, tak aby w planie miejscowym, który nie może naruszać ustaleń studium, możliwe było odpowiednie uregulowanie zasad ochrony dobra kultury współczesnej, w tym także "widoku", ze względu na jego unikalną wartość, np. artystyczną.

Nie jest dopuszczalna w tym przypadku żadna dowolność. Każdorazowo objęcie ochroną danego w tym przypadku "widoku" musi być poprzedzone dokładną specjalistyczną analizą i nie może być pozostawione tylko uznaniu gminy, która we własnym zakresie, korzystając z posiadanego władztwa planistycznego, bez szczegółowej analizy dojdzie do przekonania, jaki "widok" obejmie szczególną ochroną. Brak w studium jakiegokolwiek odniesienia się do tej kwestii należy odczytywać jako taki wyraz polityki gminy, że nie dostrzega ona na swoim terenie takiego dobra kultury współczesnej jakim jest "widok", które należy ująć w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako zasady ochrony tego dobra. W sytuacji natomiast, gdy studium wskazuje tereny, na których występują dobra kultury współczesnej, istotne jest takie sformułowanie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które faktycznie będą określały zasady ochrony dóbr kultury współczesnej (widoku) w myśl art. 15 ust. 2 pkt 4 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [(13)]. Nie jest więc wystarczające wrysowanie w części graficznej oznaczenia, nieopisanego przy tym w legendzie tej części planu, że na określonym obszarze znajduje się "widok", lecz konieczne jest ustalenie odpowiednich warunków dla zagospodarowania zarówno terenów "widokowych", jak i obszarów sąsiadujących z "widokiem" [Plucińska-Filipowicz i Wierzbowski 2014].

VII. UWAGI KOŃCOWE

Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę określonych w *ustawie - Prawo budowlane* [(11)] budów i robót budowlanych nie zwalnia inwestorów od obowiązku stosowania przy ich wykonywaniu innych przepisów Prawa budowlanego, a szczególnie przepisów techniczno-budowlanych, norm, przepisów bhp, a także przepisów: p.poż., sanitarnych, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury. Organy nadzoru budowlanego mają prawo kontroli praktycznej realizacji przepisów. Kontrola ta w przypadku stwierdzenia działań niezgodnych z prawem może prowadzić do wydania odpowiednich decyzji, jeżeli przepisy szczególne do tego upoważniają, albo do

zastosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jeśli chodzi o wymogi wynikające bezpośrednio z przepisów prawnych). Wprowadzone uproszczenia i skrócenia procedur administracyjnych nie oznaczają, że inwestor może realizować inwestycję wyłącznie według własnych wyobrażeń. Nadal zapewniona jest pełna kontrola oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz obiekty dziedzictwa narodowego.

BIBLIOGRAFIA

1. Kawicki A., Florkiewicz E., Jendrasiak A. 2007. Procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Komentarz ze wzorami dokumentów. MUNICIPIUM SA. Warszawa. (t.1) 209 i (t. 2) 196.
2. Korzeniowski W. 2001. Plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego. Budownictwo i Prawo. Warszawa. 3. 36-38.
3. Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.) 2014. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. LexisNexis. Warszawa. 555.
4. Solon J. 2010. Sytuacja planistyczna na obszarach parków narodowych i parków krajobrazowych. W: P. Śleszyński, J. Solon (red.). Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach. Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Warszawa. 130. 73-89.
5. Solon J. 2012. Obszary cenne przyrodniczo. W: P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski (red.). Planowanie przestrzenne w gminach. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Wydawnictwo Akademickie Sedno. Warszawa. 143-163.
6. Śleszyński P. 2012. Stan prac planistycznych. W: P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski (red.). Planowanie przestrzenne w gminach. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Wydawnictwo Akademickie Sedno. Warszawa. 11-57.
7. Welc-Jędrzejewska J., Kulesza-Szreniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E. 2011. Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych. Narodowy Instytut Dziedzictwa. Warszawa. 49.
8. Więckowski M. 2012. Obszary o funkcjach turystycznych. W: P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski (red.). Planowanie przestrzenne w gminach. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Wydawnictwo Akademickie Sedno. Warszawa. 107-125.

Dokumenty i akty prawne

9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dz.U. Nr 164, poz. 1587.
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. z 2013 r. Poz. 267. tekst jednolity z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, tekst jednolity z późn zm.: z 2014 r. poz. 40, 768, 822, 1133 i 1200. z 2015 r. poz. 151 i 200.
12. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139. tekst jednolity z późn. zm.

13. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz. U. z 2015 r. Poz. 199. tekst jednolity.
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz. U. z 2013 r. Poz. 627. tekst jednolity.
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz. U. z 2013 r. Poz. 1235, tekst jednolity ze zm.
16. Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. Poz. 528.

SIMPLIFY THE CONSTRUCTION PROCESS AND THE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Summary

Building has a basic meaning not only for economy and its development, but it is also one of the main man's activities having influence on the changes in space and environment. Legal system of investment is not transparent in our country and for years they have been judged by entrepreneurs, local government units, industry associations and professional organizations as a factor which hinders business activity or public investments. It is characterized by too many extensive procedures and it is time consuming. Construction process adapted to the economic conditions, together with spatial planning, has to protect another important public interest which, among others, is spatial order, protection of cultural and environmental goods and natural resources. Therefore, the basic knowledge of research procedure and legislative procedures has a direct relevance not only for investors but also for those dealing with different aspects of environments and living and non living nature resources protection.

Exemption from the requirement to obtain a building permit specified in construction law for many investments does not absolve their investors from the obligation to adopt the construction law, especially building technical regulations, norms, health and safety regulations, and also fire, sanitary, environment and cultural good protection regulations. Construction supervision authorities have the right to control the practical implementation of the provisions. In case of any illegal activities this control can lead to issuing appropriate decisions, if the rules empower to it, or to issue appropriate decisions about the application of the provisions on administrative enforcement proceedings (as it regards the requirements arising directly from legislative provisions). Introduction to simplify and shorten the administrative procedures does not mean that the investor can carry out the investment according to his own imagination. Full control of the project impact on the environment and the objects of the cultural heritage is still provided.

Key words: construction law, investment process, Natura 2000 areas, local spatial planning, protection of natural heritage