

Samowola budowlana na obszarach chronionych

Building lawlessness in protected areas

Dr Tomasz Suski

Politechnika Warszawska Filia w Płocku,
Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest zagadnieniom administracyjno-prawnym związanym z samowolą budowlaną na obszarach chronionych. Pokazuje on pewne elementy konfliktu interesu publicznego z interesem prywatnym. Zaprezentowane zostały w nim cele, jak również formy ochrony przyrody, których ustanawianie realizuje z jednej strony interes ogółu, z drugiej zaś wprowadza dodatkowe ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości stanowiącego jedno z kluczowych uprawnień właściciela składających się na prawo własności. Tym samym artykuł ten odnosi się w pewien sposób do zagadnień związanych z ograniczeniami prawa własności. Ograniczenia te stanowią poważną problematykę prawną polegającą na ingerencji w swobodę podejmowanych przez właściciela działań, krępując przy tym jego zachowania. Przedmiotowy artykuł pokazuje jedynie fragment tej problematyki, skupiony wokół obszarów chronionych i prowadzonych w ich obrębie inwestycji budowlanych. Szczególną uwagę w niniejszym artykule zwrócono na konsekwencje prowadzenia w obrębie tych obszarów robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Artykuł ten powstał w oparciu o analizę tekstów źródłowych, głównie ustawy - Prawo budowlane i ustawy o ochronie przyrody. Oprócz tego w artykule tym wykorzystano literaturę z zakresu prawa administracyjnego, nauk przyrodniczych i orzecznictwo sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: *samowola budowlana, konsekwencje samowoli, obszary chronione, formy ochrony przyrody, pozwolenie na budowę, zgłoszenie robót budowlanych, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjno-prawna, zakazy obowiązujące na obszarach chronionych.*

Abstract

The article deals with administrative and legal issues connected with building lawlessness in protected areas.

It presents some elements of a conflict between public and private interests.

There have been presented both aims and forms of nature protecting. Introduction of such forms expresses public interest on the one hand, and on the other hand it causes additional

restrictions connected with using properties which belong to the main powers of each owner. In this way the article is related to the issues dealing with restrictions in property. Such restrictions constitute important legal problems that mean interference in owner's freedom to take decisions, which to a certain extent constrains their behaviour.

This article presents only a part of such issues and deals with protected areas and building works in them.

Special attention is also devoted to consequences of conducting building works without building licence or notification of building works in protected areas.

This presentation is based on an analysis of source texts, mostly – building law act and nature protecting act. There have also been used other materials connected with administrative law, the natural sciences and administrative jurisdiction statements.

Key words: *building lawlessness, consequences of lawlessness, protected areas, forms of nature protection, building licence, notification of building works, criminal responsibility, administrative and legal responsibility, ban imposed in protected areas.*

Wprowadzenie

Obszary chronione to tereny objęte ochroną ze względu na występujące w ich obrębie cenne walory przyrodnicze lub krajobrazowe (Parki narodowe cz. I, kolekcja nasza Polska, 2010, s. 4). Obszary takie tworzone są przede wszystkim na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U.2009.151.1220). Celem ochrony jest tu utrzymanie na chronionym obszarze naturalnych procesów przyrodniczych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej i dziedzictwa geologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody, a także przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody. Dla realizacji celów ochrony przyrody podstawowe znaczenie ma wykorzystywanie instytucji prawnych ustanowionych przepisami ustawy o ochronie przyrody, jakimi są formy ochrony przyrody (D. Jakubowska, 2009, s. 510). Zdaniem D. Jakubowskiej stanowią one prawny system administracyjnych zabezpieczeń, do którego tworzenia Polska zobowiązała się jako strona wielu konwencji międzynarodowych. Jak podaje W. Radecki na gruncie obowiązującej ustawy do obszarów przyrodniczo cennych można zaliczyć:

- 1) tradycyjne formy ochrony przyrody w postaci parków narodowych i rezerwatów przyrody,
- 2) nowsze formy ochrony przyrody, tj. parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu,
- 3) europejskie formy ochrony przyrody w postaci obszarów *Natura 2000*,

- 4) indywidualne formy ochrony przyrody mające charakter przestrzenny, zwłaszcza użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (W. Radecki, 2005, s. 2).

M. Stanicka podkreśla, że ustawa zobowiązuje organy administracji publicznej do dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym poprzez zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody oraz do prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (2011, s. 99). Autorka dodaje, iż w myśl tej ustawy jednostki samorządu gminnego realizują cele ochrony przyrody poprzez:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w działalności gospodarczej i inwestycyjnej,
- 2) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w programach ochrony środowiska, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- 3) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody poprzez tworzenie uchwałami rad gmin użytków ekologicznych, stanowisk dokumentacyjnych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, pomników przyrody,
- 4) prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

Obszary chronione to obszary specjalne o charakterze ekologicznym, tworzone z zamiarem realizacji interesu publicznego. M. Woźniak podaje, iż interes publiczny to interes, który da się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot lokalny, regionalny lub państwowy (2012, s. 81). Autorka podkreśla, że w każdym przypadku mamy do czynienia z zaspakajaniem korzyści w wymiarze ogólnym, z tym że zasięg interesu publicznego jest lub może być różny. J. Dziobek-Romański i A. Barczewska-Dziobek zwracają uwagę, iż pojęcie interesu publicznego występuje w wielu aktach normatywnych i traktowane jest ono wymiennie z takimi terminami, jak dobro wspólne, interes państwa, interes społeczny (2012, s. 65). Terminy te, co podkreślają autorzy, nie zostały przez prawodawcę zdefiniowane i dlatego też istnieje trudność w ich interpretowaniu przez organy administracji publicznej stosujących tę normę, zwłaszcza w sytuacjach, w których pojęcie interesu publicznego jest samodzielną podstawą przy podejmowaniu decyzji uznaniowych. Z reguły jednak interes publiczny nie pokrywa się z interesem indywidualnym. Ustanawianie form ochrony przyrody realizuje określoną politykę państwa, w perspektywie służąc przy tym pewnemu dobru ogólnemu, jednak dla właściciela konkretnej nieruchomości niesie liczne ograniczenia, przede wszystkim w dalszym sposobie korzystania z niej, jak również w przypadku parków narodowych

w rozporządzaniu rzeczą. Utworzenie obszaru specjalnego, niezależnie od jego funkcji, motywowane jest osłabieniem lub likwidacją wszelkiej działalności przeciwstawiającej się określonymu priorytetowemu celowi, dla którego realizacji obszar został utworzony. W sferze prawnej, jak stwierdza J. Boć, znajduje to wyraz w skutkach prawnych utworzenia takiego obszaru specjalnego (J. Boć, 2007, s. 486-487). W opinii autora system zakazów i nakazów oraz swoistych ograniczeń prawnych wyraża się najczęściej w ograniczeniach prawa własności lub innego prawa rzeczowego oraz w specjalnym reżimie policyjnym (ochronno-porządkowym). Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean ochrona przyrody leży w interesie publicznym, a ochrona własności w interesie prywatnym, a zatem ograniczenia własności ze względu na ochronę środowiska są zawsze dopuszczalne (2009, s. 95). Na gruncie omawianej problematyki będą to ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości, a niedostosowanie się do nich może skutkować samowolą budowlaną.

Samowola budowlana to inaczej prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Z punktu widzenia ochrony przyrody to zachowanie, które narusza plan zagospodarowania przestrzennego, w niektórych przypadkach decyzję o warunkach zabudowy oraz zakazy obowiązujące w stosunku do poszczególnych form ochrony przyrody. Mamy z nią do czynienia zawsze, gdy inwestor rozpocznie roboty budowlane bądź budowę obiektów budowlanych z pominięciem pewnych reguł. Przede wszystkim reguł ustalonych przez plan zagospodarowania przestrzennego, który stanowi podstawowy i najważniejszy instrument prawny w zakresie ochrony przyrody oraz zakazy obowiązujące w obrębie poszczególnych form ochrony przyrody. Wprowadzenie form ochrony przyrody pociąga za sobą konieczność wprowadzania pewnych zakazów, z jednej strony umożliwiających realizację celów ochronnych, ale z drugiej ograniczających możliwości korzystania z nieruchomości znajdujących się na terenie objętym ochroną (J. Cheda, 2010, s. 411). I tak zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r. w przypadku zlokalizowania działki na obszarze chronionym ustawowo (obszarze parku narodowego) granice ustawowe korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, wprowadzający ustawowo między innymi zakaz budowy i rozbudowy budynków mieszkalnych (IV SA/Wa1905/08). Z drugiej zaś strony WSA stwierdza, iż działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze. Natomiast celem regulacji zawartej w art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody jest zdaniem sądu zachowanie walorów krajobrazowych, czyli wartości ekologicznych, estetycznych i kulturowych obszaru oraz

związanej z nim rzeźby terenu, tworów i składników przyrody, ukształtowanych przez siły przyrody lub działalność człowieka.

Osoba dopuszczająca się samowoli w obrębie obszarów chronionych, jak i poza nimi musi liczyć się z odpowiedzialnością w postaci decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub postanowienia wstrzymującego prowadzenie robót budowlanych. Oprócz tego osobie takiej na gruncie ustawy - Prawo budowlane może grozić kara grzywny albo nawet kara pozbawienia wolności. Odpowiedzialność ta będzie dotyczyć zarówno inwestora, jak i kierownika budowy, któremu obok odpowiedzialności karnej zagrażać będzie odpowiedzialność zawodowa mogąca skutkować zakazem wykonywania funkcji kierowniczych na budowie do pięciu lat włącznie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach (II SA/Ke 572/09) orzekł, iż do rozbiórki samowoli budowlanej można zobowiązać również osobę, która nie jest już właścicielem nieruchomości (T. Baum, 2010, s. 3). Konsekwencją samowoli budowlanej w przypadku obszarów chronionych będzie też odpowiedzialność karna, jak również karno-administracyjna wynikająca z art. 127 i art. 88 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U.2003.207.2016) roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z wyjątkiem robót, które na podstawie art. 30 ustawy można prowadzić na podstawie zgłoszenia. W związku z tym budowa wszelkich obiektów budowlanych oraz prowadzenie robót budowlanych nieujętych w katalogu art. 29 ustawy nakłada na inwestora obowiązek uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę.

Pozwolenie na budowę jest zdaniem K. Małysa jedną z najważniejszych decyzji wydawanych w procesie inwestycyjno-budowlanym (K. Małysa, 2002, s. 117). Jak podaje J. Dessoulavy-Śliwiński, pozwolenie to stanowi doniosły, choć niejedyny na gruncie regulacji Prawa budowlanego przejaw reglamentacji prawnej (J. Dessoulavy-Śliwiński, 2011, s. 325).

O takie pozwolenie być może występowało przedsiębiorstwo, które to, jak podaje K. Okrański, planowało budowę wyciągu krzeselkowego w rejonie Białego Jaru, poniżej nieopodal zlokalizowanej dolnej stacji kolei liniowej na Kopę (K. Okrański, 2010, s. 7). Według autora oprócz wyciągu o długości 600 m planowano również wytyczenie nartostrady o długości około 800 m i szerokości 30 m wraz z systemem naśnieżania i oświetlenia. Autor podkreśla również, iż inwestycja oznacza konieczność usunięcia 3 ha lasów ochronnych, a w strefie jej oddziaływania stwierdzono występowanie 7 chronionych gatunków płazów oraz 23 gatunki chronionych ptaków.

Pozwolenie może być wydane przez właściwy organ po wcześniejszym przeprowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz uzyskaniu przez inwestora

wymaganych przez przepisy szczególne pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Przykładem takich przepisów szczególnych będą właśnie przepisy oznaczone w postaci art. 15, 17, 24, 33, 45 i 46 ustawy o ochronie przyrody. Przepisy te mając na względzie realizację ustawowych celów ochrony przyrody, wprowadzają dodatkowe zastrzeżenia na gruncie Prawa budowlanego. Nie zawsze jednak mają one charakter bezwzględny. I tak na przykład warto w tym miejscu przypomnieć, że zakazy obowiązujące na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody nie dotyczą:

- wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- likwidacji nagłych zagrożeń oraz wykonywania czynności nieujętych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, za zgodą organu ustanawiającego plan ochrony lub zadania ochronne;
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego.

Oprócz tego na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. minister właściwy do spraw środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących na tych obszarach, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi i sportowymi, celami kultu religijnego lub realizacją inwestycji liniowych celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, pod warunkiem przeprowadzenia przez inwestora działań kompensujących utratę wartości przyrodniczych danego obszaru. Jak podaje K. Gruszecki, bez takiego zezwolenia proces inwestycyjny nie będzie mógł być realizowany (K. Gruszecki, 2010, s. 236).

Zakazy obowiązujące w stosunku do parków krajobrazowych nie mają zastosowania w stosunku do:

- wykonywania zadań wynikających z planu ochrony,
- wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa,
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,
- realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zakazy przewidziane w art. 24 ustawy obowiązujące w stosunku do obszarów chronionego krajobrazu nie dotyczą:

- wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa;
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- realizacji inwestycji celu publicznego.

Jeśli chodzi o obszary *Natura 2000* zgodnie z art. 34 u.o.p. w sytuacji, gdy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo wojewoda, a na obszarach morskich dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar *Natura 2000*, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów *Natura 2000*. Jeżeli jednak zdarzy się, że na obszarze *Natura 2000* występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, zezwolenie to może zostać udzielone wyłącznie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego lub w celu wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Jednak w tym ostatnim przypadku niezbędne będzie uzyskanie opinii Komisji Europejskiej. W przypadku nieruchomości położonych w granicach obszarów *Natura 2000* właściwy organ powinien pamiętać o istnieniu art. 33 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony ten obszar. Przepis ten stosuje się także do projektowanych obszarów *Natura 2000* do czasu zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia przez Komisję Europejską listy, na której się znajdują.

Odnosnie indywidualnych form ochrony przyrody według art. 45 ustawy zakazy nie dotyczą:

- prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody,
- realizacji inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody,
- zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa,

- likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych.

Należy zaznaczyć również, iż najbardziej rygorystyczny charakter będą miały zakazy związane z procesem budowlanym mające na celu ochronę ogrodów botanicznych i zoologicznych, z tego względu, że ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje żadnych od nich odstępstw.

W przypadku budowy gazociągów o zasięgu krajowym lub inwestycji, których budowa wynika z umów międzynarodowych na obszarach chronionych oprócz spełnienia wyżej określonych przez ustawę o ochronie przyrody wymogów, konieczne będzie zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W sytuacji, gdy niespełnione zostaną wszystkie opisane przeze mnie wymagania, jakie obok ustawy - Prawo budowlane będą wynikały, między innymi z ustawy o ochronie przyrody, inwestor może otrzymać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Decyzja ta, tak jak decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę, będzie z punktu widzenia prawa administracyjnego zewnętrznym aktem administracyjnym. Biorąc pod uwagę, że w celu uzyskania takiej decyzji niezbędny będzie wniosek inwestora i tym samym adresata decyzji, można zakwalifikować go do aktów administracyjnych zależnych od woli adresata.

Od decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie art. 127 k.p.a. przysługuje inwestorowi prawo odwołania od otrzymanej decyzji do organu administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia, którym najczęściej będzie właściwy miejscowo wojewoda. Natomiast w przypadku decyzji wydanych przez wojewodę organem wyższego stopnia będzie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Zdaniem T. Fijałkowskiego organ administracji rozpoznający sprawę o udzielenie pozwolenia na budowę nie ma podstaw do wydania decyzji odmownej tylko z tego powodu, że wykazane przez inwestora w sposób niewadliwy prawo do dysponowania nieruchomością jest kwestionowane przed sądem powszechnym (T. Fijałkowski, 1994, s. 41).

Zgodnie z art. 48 ustawy - Prawo budowlane właściwy organ w drodze decyzji nakazuje rozbiórkę całości lub części obiektu budowlanego, będącego w budowie albo wybudowanego, bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa ta nie jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub narusza przepisy w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Na podstawie art. 49 b ta sama zasada obowiązuje w przypadku obiektów

budowlanych wybudowanych bez zgłoszenia właściwemu organowi. W pozostałych przypadkach, czyli gdy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub w sytuacji, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, istnieje możliwość legalizacji samowoli budowlanej.

Wykonanie obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (zgłoszenia) bądź pomimo wniesienia sprzeciwu uzasadnia wydanie nakazu rozbiórki, jednak nie można jej nakazać, jeżeli od dnia zakończenia budowy upłynęło 5 lat, chyba że istnienie obiektu budowlanego narusza wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, 2002, s. 2).

Według wyroku NSA z 17 kwietnia 2000 r. (IV SA 394/98, OSP 2001/7-8/107) właściwy organ nadzoru budowlanego może nakazać rozbiórkę tylko w takim zakresie, w jakim obiekt ten został wybudowany z naruszeniem prawa. Jednak na podstawie wyroku NSA z 12 grudnia 1996 r. (II SA/Wr 236/96, OSP 1997 z. 11, poz. 202) niedopuszczalne jest nakazanie rozbiórki części budynku wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa dobudowanej części została podjęta po częściowej rozbiórce budynku i połączona z nim w taki sposób, że ewentualna jej rozbiórka wymagałaby jednocześnie doprowadzenia budynku do stanu poprzedniego.

W przypadku, gdy budynek został wzniesiony na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody, nie ma możliwości zalegalizowania go, ponieważ zawsze będzie on naruszał art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Chyba że będzie to budynek służący do wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia państwa lub minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych albo celami określonymi w art. 15 ust. 3 u.o.p., zezwoli na odstępstwa od zakazów obowiązujących na tych nieruchomościach.

Na obszarach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu możliwość zalegalizowania samowoli również nie będzie niemożliwa. Legalizacji można tu dokonać w stosunku do budynków zbudowanych w celu wykonywania zadań obronnych oraz w przypadku obszarów chronionego krajobrazu, jeśli budynek służy realizacji celu publicznego, natomiast w przypadku parków krajobrazowych, gdy również służy on realizacji celu publicznego, jednak rozumianego w świetle art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 2 pkt 5 inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym i ponad lokalnym stanowiące realizację celów,

o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Może się również zdarzyć, że w uchwale sejmiku województwa, na podstawie której zostanie utworzona forma ochrony przyrody w postaci parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu, katalog zakazów nie będzie zabraniał takich inwestycji. Wtedy procedura legalizacyjna będzie oparta wyłącznie na art. 48 i 49 ustawy - Prawo budowlane.

Z kolei procedura legalizacyjna obiektów budowlanych na obszarach *Natura 2000* nie jest w ogóle możliwa, gdyż w każdym przypadku samowolnie powstały budynek będzie naruszał przepisy ustawy o ochronie przyrody.

Jeśli chodzi o indywidualną ochronę przyrody, to również część zakazów nie musi znajdować się w stosownej uchwale właściwej rady gminy, powołującej daną formę do życia. Natomiast te, które zostały tam zawarte, podlegają wyłączeniu, jeśli okaże się, że prace wykonywane były na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody bądź samowola powstała dla realizowania celu publicznego i była uzgadniana z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, służy realizacji zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzeniu akcji ratowniczych.

W przypadku ogrodów botanicznych i zoologicznych legalizacja obiektów budowlanych powstałych na ich terenach będzie możliwa z punktu widzenia ustawy o ochronie przyrody, gdy wzniesiony budynek będzie związany z działalnością ogrodów. Jednak sprzeciwiał będzie się tutaj art. 65 ust. 2 pkt 3 u.o.p. zakazujący zmiany stosunków wodnych na terenie ogrodów lub w ich sąsiedztwie. Powstały tu obiekt budowlany nie może również mieć charakteru produkcyjnego lub usługowego, który wpływałby negatywnie na prawidłowe funkcjonowanie ogrodu. Zgodnie z art. 65 ust. 3 u.o.p. zalegalizowanie obiektu budowlanego pobudowanego na nieruchomości, na której znajduje się ogród botaniczny lub zoologiczny, może być sprzeczne z regulaminem takiego ogrodu. Regulamin ten bowiem określa sposób korzystania z określonego ogrodu.

Aby zalegalizować samowolę budowlaną, należy również przedłożyć stosowne dokumenty w postaci projektu zagospodarowania działki, projektu budowlanego oraz wszelkich wymaganych opinii. Oprócz tego należy uiścić opłatę legalizacyjną. Opłata ta wynosi pięćdziesięciokrotność stawki 500 zł pomnożonej przez współczynnik kategorii obiektu budowlanego i współczynnik wielkości obiektu, które określone są w załączniku do ustawy - Prawo budowlane. T. Baum stwierdza, że z wyroku wydanego przez NSA (II OSK 445/10) wnioskować należy, iż na wysokość opłaty legalizacyjnej decydujący wpływ ma charakter obiektu (T. Baum, 2011, s. 2). W przypadku domu jednorodzinnego bez względu na

jego powierzchnię opłata ta wynosi 50000 zł, natomiast za garaż do dwóch stanowisk opłata ta wynosi 25000 zł.

Dopiero, gdy inwestor spełni wszelkie wymagania, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany wydać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wzniesienie robót, a w przypadku zakończonej budowy decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

W sytuacji, gdy mamy do czynienia z obiektami, które zwolnione są na podstawie art. 29 ustawy - Prawo budowlane z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, to w przypadku zakończonej ich budowy wpłacenie opłaty legalizacyjnej kończy postępowanie w sprawie. Jeżeli budowa nie została zakończona, to organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie zezwalające na jej zakończenie. Zgodnie z art. 49 b ust. 5 wysokość opłaty w przypadku budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7-11, 14, 15, 17 i 18 oraz w art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 wynosi 2.500 zł, natomiast jeśli chodzi o budowę obiektów zawartych w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5, 6, 12, 13, 16 i 19-21 wynosi 5.000 zł. Zgodnie z prawomocnym wyrokiem NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r. (II FSK 113/12) opłaty legalizacyjnej wniesionej w zamian za uniknięcie rozbiórki samowoli budowlanej nie można umorzyć ani rozłożyć na części (*Nieruchomości Nr 06 (178)*, 2013 r., s. 27). W przypadku, gdy opłata nie zostanie uiszczona, właściwy organ wydaje decyzję o rozbiórce. W tym miejscu należy zauważyć, że nie wszystkie budowle podlegają obowiązkowej opłacie legalizacyjnej. Opłacie tej nie podlega również wykonywanie robót budowlanych.

Z samowolą budowlaną, jak podaje R. Ślusarczyk i G. Bożek, mieliśmy najprawdopodobniej do czynienia we wschodniej części Beskidu Małego (R. Ślusarczyk, G. Bożek, 2010, s. 16-17). Autorzy podkreślają, iż inwestor wybudował ośrodek narciarski „Ski Centrum Czarny Groń” bez uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia na budowę oraz zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej.

Jak twierdzi W. Radecki, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne jest krokiem wstępnym do zrealizowania przedsięwzięcia na tych gruntach (W. Radecki, 2009, s. 73).

Konsekwencją samowoli budowlanej na obszarach chronionych będzie również obok odpowiedzialności administracyjno-prawnej, odpowiedzialność karna, jaka wynika z przepisów ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy kodeks karny. Odpowiedzialność tę ponosi podmiot, który swoim działaniem narusza plan zagospodarowania przestrzennego, zakazy obowiązujące na poszczególnych obszarach chronionych, godząc tym samym w samą ideę tworzenia obszarów objętych ochroną oraz często udaremniając realizację określonych

planów ochrony. Bezpośrednio jednak będzie on ponosił oczywiście odpowiedzialność karną z tytułu popełnienia czynu zabronionego, jednak pośrednio odpowiedzialność ta związana będzie z uniemożliwianiem podmiotom publicznym realizacji celów ochrony przyrody.

I tak na podstawie art. 93 ustawy - Prawo budowlane osoba, która dokonuje rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, naruszając przepisy art. 28 lub art. 31 ust. 2, jak również wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, podlega karze grzywny.

W przypadku samowoli budowlanej należy też pamiętać o odpowiedzialności karnoprawnej wynikającej z samego kodeksu karnego. Bowiem na podstawie art. 188 k.k. kto, na terenie objętym ochroną, ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zdaniem W. Radeckiego nie jest niezbędne ustalenie, że wznoszenie nowego lub rozbudowywanie istniejącego obiektu budowlanego zagraża środowisku na obszarze chronionym, do postawienia zarzutu z art. 188 k.k. wystarczy, że taka działalność budowlana została podjęta wbrew przepisom obowiązującym na terenie chronionym (W. Radecki, 2009, Przyroda Polska Nr 1, s. 12).

Podsumowując całokształt rozważań, należy zauważyć, iż inwestycje budowlane w Polsce podlegają licznym ograniczeniom. Przedmiotowy artykuł prezentuje jedynie najważniejsze ograniczenia i konsekwencje ich ignorowania skupione wokół zaprezentowanego w tytule zjawiska samowoli budowlanej, wynikające głównie z przepisów ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o ochronie przyrody, które na gruncie omawianej tematyki mają charakter szczególny. Rosnąca dynamicznie ilość przepisów z zakresu prawa ochrony przyrody, jak stwierdza P. Korzeniowski, wyznacza coraz większy zakres ograniczeń wolności inwestycyjnej (P. Korzeniowski, 2011, s. 245). Wolność gospodarcza w większości państw członkowskich Unii Europejskiej jest jedną z podstawowych wolności konstytucyjnych i bardzo często jedną z przesłanek ograniczenia tej wolności jest ochrona środowiska (K. Szuma, 2011, s. 383). Ustawodawca polski stara się pogodzić dwie wartości konstytucyjne, jakimi są wolność działalności gospodarczej oraz ochrona przyrody (M. Walas, 2011, s. 445). Zdaniem M. Walas podstawowymi wytycznymi w tym zakresie są zasada proporcjonalności oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Autorka dodaje również, że nawet najbardziej rygorystyczne ograniczenia działalności gospodarczej nie zawsze idą w parze ze zwiększonym poziomem ochrony przyrody. Z kolei według A. Fogel presja związana z dążeniem do zabudowy jest jednym z poważniejszych zagrożeń wartościowych

przyrodniczo terenów (A. Fogel, 2011, s. 115). Ograniczenia lub zakaz zabudowy natomiast w ocenie autorki mogą być wprowadzone w przepisach ustawowych, przede wszystkim zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Przepisy ustawy o ochronie przyrody stanowią wzorzec i jednocześnie wyznaczają granice dla zakazów o charakterze normatywnym (P. Korzeniowski, 2013, s. 78).

Bibliografia / References

- Baum T. (2011), *Oplata legalizacyjna za samowolę budowlaną*. „Nieruchomości”, Nr 04 (152).
- Baum T. (2010), *Sprawca samowoli budowlanej zobowiązany do przywrócenia stanu pierwotnego*. „Nieruchomości”, Nr 02 (138).
- Boć J. (2007), *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ciechanowicz-McLean J. (2009), *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Cheda J. (2010), *Obowiązek uzyskania zezwolenia na odstępstwa od zakazów ograniczających korzystanie z nieruchomości na obszarach prawnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Dessoulavy-Sliwiński J. (2011), *Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane – komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dziobek-Romański J., A. Barczewska-Dziobek (2012), *Interes publiczny i interes prywatny w prawie ochrony środowiska (Zagadnienia wybrane)*. „Prawo i środowisko”, Nr 1 (69)/12.
- Fijałkowski T. (1994), *Prawo budowlane – komentarz, akty wykonawcze*. Warszawa: Wydawnictwo SAGAL.
- Fogel A. (2011), *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym a prawo do zabudowy*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopeć (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*. Łódź: Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej.
- Gruszecki K. (2010), *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] M. Cherka, F. M. Elbanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Jakubowska D. (2009), *Formy ochrony przyrody*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Korzeniowski P. (2011), *Koncepcja teoretyczna instytucji prawnych ochrony przyrody a wolność inwestycyjna*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Korzeniowski P. (2013), *Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikające z ustanowienia użytku ekologicznego*. „Prawo i Środowisko”, nr 1 (73)/13.
- Małysa K. (2002), *Proces inwestycyjno-budowlany*. Kraków: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE.
- Okrański K. (2010), *Karkonosze pod naporem inwestycji*. „Dziki Życie”, Nr 2/188.

- Radecki W. (2005), *Wpływ uznania przedsięwzięcia za mogące znacząco oddziaływać na środowisko na możliwość jego realizacji na obszarach przyrodniczo cennych*. „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka”, nr 2 (40).
- Radecki W. (2009), *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Radecki W. (2009), *Odpowiedzialność za bezprawne budownictwo i działalność gospodarczą na terenach chronionych*. „Przyroda polska”, Nr 1.
- Stanicka M. (2011), *Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji celów ochrony przyrody (na przykładzie samorządów gminnych województwa lubelskiego)*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopec (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*. Łódź: Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej.
- Szuma K. (2011), *Ochrona przyrody a wolność gospodarcza na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz rozwiązań legislacyjnych*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Ślusarczyk R., Bożek G. (2010), *Nielegalny wyciąg „Czarny Groń” w prokuraturze*. „Dziki Życie”, Nr 2/188.
- Walas M. (2011), *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Woźniak M. (2012), *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego – Publiczne prawo rzeczowe*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Oplata legalizacyjna musi być wniesiona w całości* (2013). „Nieruchomości”, Nr 06 (178).
- Parki narodowe cz. I*, kolekcja nasza Polska, Wyd. De Agostini Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Zespół autorów (2002), J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków - Część 9*, Warszawa: Wyd. VERLAG DASHÖFER Sp. z o.o.

Źródła prawa:

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Dz.U.2003.207.2016, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U.2010.102.651, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U.2003.80.717, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U.2009.151.1220, tekst jednolity.

Orzecznictwo:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1996 r., II SA/Wr 236/96, OSP 1997 z. 11, poz. 202.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, OSP 2001/7-8/107.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., IV SA/Wa1905/08. Pozyskano (10.01.2012) z <http://www.legalis.pl>